

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (RP 150/2011 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Markku Puumalainen och regeringssekreterare Jaakko Weuro, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument ändras så att de bestämmelser som gäller

det totala beloppet av borgensexponeringen preciserar.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med propositionen är att klargöra rättsläget i fråga om Finlands borgensexponering mot det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (EFSF) på det sätt som grundlagsutskottet krävt i sitt utlåtande (GrUU 14/2011 rd).

I samband med en ändring i EFSF-ramavtalet vid 2011 års riksmöte justerades lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (RP 31/2011 rd; lag 1060/2011).

Det framgick senare att maximibeloppen för borgensåtagandena var felaktigt angivna i propositionen. Utifrån en utredning (MINU 1/2011 rd) i ärendet lämnade utskottet utlåtande GrUU 14/2011 rd, där det framhåller att "propositionen är upprättad på ett sätt som har kunnat ge en felaktig bild av hur omfattande finska statens exponeringar är". Därför ansåg utskottet att rättsläget bör klarläggas i samband med att borgensförfarandet för det europeiska finansiella stabilise-

ringsinstrumentet eventuellt ses över eller genom en ny proposition (GrUU 14/2011 rd).

Oklarheten berodde på att skillnaden mellan borgensåtagande och borgensexponering inte framgick tydligt av propositionen. Det eurobelopp som avtalats i EFSF-ramavtalet uttrycker Finlands *borgensåtagande*, men Finlands eventuella *borgensexponering* ökar ytterligare med räntor, kostnader och överborgen.

Lagförslagets 2 § 2 mom. gör nu tydlig åtskillnad mellan dels borgensåtagandet enligt EFSF-ramavtalet (13 974,03 miljoner euro), som anges som borgen för skulders och andra åtagandens kapital i EFSF och den överborgen på 65 procent som ställs för det, dels maximibeloppet för Finlands eventuella borgensexponering, som också täcker in de räntor och kostnader som följer av åtaganden som omfattas av borgen samt den överborgen på 65 procent som ställs för räntorna och kostnaderna. De bestämmelser som nu föreslås är enligt utskottets mening tydliga och exakta och klarlägger rättsläget på det sätt som utskottet krävde i utlåtande GrUU 14/2011 rd.

I utlåtandet hänvisade utskottet också till 82 § 2 mom. i grundlagen, som säger att statsborgen får beviljas med riksdagens samtycke. Enligt bestämmelsemotiven (RP 1/1998 rd) ska samtycket framgå av maximibeloppet för statsborgen. Utskottet ansåg i sitt utlåtande att "kravet att maximibeloppet ska anges i fråga om poster hänförliga till kapitalet, bland annat räntor, kan uppfyllas också genom en beskrivning i ord i bestämmelsen som tillräckligt tydligt anger vilka dessa anknyttande poster är och genom en uppskattning av beloppet i motiven" (GrUU 14/2011 rd).

Den föreliggande propositionen uppfyller också de här kraven. De bikostnader som ingår i borgensåtagandet är tydligt beskrivna i 2 § 2 mom. och i propositionsmotiven ingår en detaljerad bedömning av deras sannolika storlek. I propositionen redogörs helt korrekt också för redan ställda gällande borgensförbindelser och för hur borgensexponeringarna eventuellt kan komma att öka. Detsamma gäller exponeringsriskerna och riskhanteringen.

Utskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande (GrUU 25/2011 rd) om Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och påpekar att Finlands ekonomiska åtaganden för att trygga den europeiska finansiella stabiliteten bör betraktas som en helhet i den konstitutionella bedömningen för att det ska kunna klarläggas hur de begränsar riksdagens budgetmakt. Det handlar också om huruvida exponeringarna innebär sådana risker "att det skulle riskera finska statens kapacitet att klara av sina åtaganden enligt grundlagen" (GrUU 5/2011 rd).

En samlad bedömning omfattar i dagens läge inte bara Finlands borgensexponeringar mot EFSF utan också Finlands finansiella stöd innan EFSF inrättades och Finlands framtida bidrag till ESM:s kapacitet, liksom också hur EFSF:s och ESM:s kapacitet ska samordnas. Också möjligheten till ökade risker måste vägas in i bedömningen, bl.a. om EFSF:s kapacitet utökas med hjälp av ett slags hävstång. Det finns så många utestående frågor att någon samlad bedömning av Finlands ekonomiska åtaganden än så länge inte går att göra.

Till slut uppmärksamgör grundlagsutskottet finansutskottet på den generella bestämmelsen om tillämpning av lagen i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget. Där sägs det att lagen tillämpas redan från den 21 oktober 2011. När en lags tillämpning i undantagsfall utsträcks till tiden före lagens ikraftträdande är det i regel motiverat att inskränka den på lämpligt och nödvändigt sätt beroende på fallet. I det här fallet bör lagens retroaktiva tillämpning inskränkas till statens borgensförbindelser gentemot EFSF före lagens ikraftträdande eller alternativt på något liknande och lämpligt sätt (jfr ikraftträdandebestämmelsen i lag 1060/2011 om ändring av lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument).

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 14 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Maarit Feldt-Ranta /sd
Tarja Filatov /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument är en konsekvens av att regeringens tidigare lagförslag hösten 2011 i anknytning till EFSF-ramavtalet hade utarbetats på ett sätt som kunde ha gett en felaktig uppfattning om hur omfattande finska statens åtaganden var.

Möjligheten att utnyttja EFSF för att betala ut föregripande stöd till ett medlemsland, för förvärv av obligationer på andrahandsmarknaden och för att finansiera rekapitalisering av banker samt som hävstång har höjt riskerna med instrumentet avsevärt.

Det är kanske inte något problem i sig att det maximibelopp i euro som följer av lagen och som finska staten åtar sig att svara för inte kan bedömas på ett entydigt sätt till exempel på grund av variationerna i räntenivå. Men det gör det desto viktigare med tanke på behandlingsordningen för lagen att bedöma inte bara riskerna med den utan också i vilken storleksklass de kommer att röra sig, med hänsyn till Finlands tidigare ekonomiska åtaganden.

Regeringen menar att Finlands borgensexponeringar i extrema fall, utan eventuella ESM-åtaganden, kan stiga till mer än 30 miljarder euro. Om riskerna realiserar, har vi all anledning att fråga oss om staten klarar av sina grundlagsfästa åtaganden.

Trots att det alltid ska beslutas från fall till fall om användning av instrumentet och trots att även riksdagen har sin givna roll i beslutsprocessen i och med att regeringen måste komma med ett meddelande, gäller det att inse att Finland på Europeiska rådets möte den 26 oktober 2011 genom en resolution åtog sig att bidra till en rekapitalisering av bankerna, i sista hand genom EFSF.

Resolutionen är betydelsefull, för även utan den är det klart att EFSF genom avtalsändringen

kan användas för att rekapitalisera bankerna. Beslutet kan i själva verket tolkas som att det har fattats särskilt på toppmötesnivå precis för att EFSF i förekommande fall faktiskt används för att rekapitalisera bankerna, om deras ägare eller hemstater inte lyckas rekapitalisera dem, vilket enligt toppmötesbeslutet hörde till de primära åtgärderna.

En sådan enhällig toppmötesresolution kan tjäna som underlag för EU-domstolens avgörande i ett läge där något EFSF-medlemsland äventyrar EU:s gemensamma mål (genomförandet av ett toppmötesbeslut) till exempel genom att hindra att EFSF anlitas trots att de övriga medlemsländerna vill att instrumentet används för att rekapitalisera bankerna. Toppmötesbesluten utgör en grund för domstolens avgöranden utifrån principen om så kallat lojalt samarbete enligt artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen. EU-domstolen har i många fall använt principen som argument för att stärka EU:s befogenhet och mål.

Inte minst efter den ändring i artikel 136 i EU-fördraget våren 2011 som vi ser som ett minimivillkor för EFSF:s rättsliga grund i stället för artikel 122 är EFSF nära knutet till unionsrätten och EU-beslutsprocessen kan anses spela en viktig roll i den. Artikeländringen möjliggjorde ju för EU-medlemsstaterna att inrätta EFSF för att trygga euroområdet finansiella stabilitet. När Lissabonfördraget trädde i kraft fick Europeiska rådet till och med status som officiell EU-institution.

Av de här skälen kan man tolka EFSF-medlemskapet — och i detta fall borgenslagen — som att de kränker riksdagens budgetmakt.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagförslaget behandlas i kvalificerad behandlingsordning i riksdagen så

att beslut om lagens ikraftträdande fattas enligt 95 § 2 mom. i grundlagen.

Helsingfors den 14 mars 2012

Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tom Packalén /saf
Lea Mäkipää /saf