

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av ett tilläggsavtal till ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet mellan Belgien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet samt med förslag till lag om godkännande av de bestämmelser i tilläggsavtalet som hör till området för lagstiftningen och med förslag till ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 september 2011 en proposition till riksdagen med förslag till godkännande av ett tilläggsavtal till ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet mellan Belgien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet samt med förslag till lag om godkännande av de bestämmelser i tilläggsavtalet som hör till området för lagstiftningen och med förslag till ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (RP 31/2011 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsut-

skottet ska lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Erkki Sarsa, finansministeriet
- professor Juha Raitio
- specialforskare Janne Salminen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Samband med andra handlingar

På grund av att ärendet är brådskande har utskottet lämnat utlåtande så snart som möjligt efter sin förhandsbehandling den 16 september. Ut-

skottet har också haft tillgång till de sakkunnig-utlåtanden som lämnats till finansutskottet och ekonomiutskottet i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner ett tilläggsavtal till ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (nedan EFSI-ramavtalet) mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Republiken Finland och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet. Finland undertecknade tilläggsavtalet den 8 september 2011. Genom tilläggsavtalet blir Republiken Estland part i ramavtalet.

Genom ändringen ökar borgensmännens totala borgensåtaganden för det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentets finansiering från 440 miljarder euro till 780 miljarder euro. Av beloppet utgör 726 miljarder euro disponibla åtaganden, eftersom Grekland, Irland och Portugal har blivit borgensmän som utträtt och inte längre utfärdar nya borgen. Finlands andel av borgensåtagandena ökar från ca 7,9 miljarder euro till ca 13,974 miljarder euro. Borgen ska inte längre fastställas som totala borgensåtaganden utan för det nominella värdet av det skuldkapital som borgen avser. För att säkerställa bästa möjliga kreditvärdering höjs avtalad överborgen från 20 till högst 65 procent. I avtalet tas det

in en bestämmelse om prissättningsgrunderna för lån som beviljas av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet.

Effektiviteten och flexibiliteten i det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentets verksamhet förbättras genom att det i ramavtalet tas in tre nya stödinstrument. För det första kan det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet ge stater inom euroområdet förebyggande stöd. För det andra kan en stat inom euroområdet beviljas lån för rekapitalisering av finansinstitut. Lån kan beviljas också stater som inte har något fastställt finansiellt anpassningsprogram. För det tredje kan det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet i undantagsfall på andrahandsmarknaden köpa obligationer som emitterats av en stat inom euroområdet.

Tilläggsavtalet träder i kraft då samtliga parter har lämnat skriftlig bekräftelse till det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet på att de har uppfyllt sin nationella lagstiftningskrav för att avtalen ska träda i kraft.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ramavtalet som hör till området för lagstiftningen. Dessutom föreslås att 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument ändras så att maximibeloppet för borgensåtaganden höjs och så att borgen fastställs utifrån det nominella skuldbeloppet och inte, såsom tidigare, utifrån borgensåtagandets totalbelopp.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avtalets innehåll och rättsliga grund

Det europeiska finansiella stabiliseringsinstru-

mentet (EFSI) är i juridisk mening ett aktiebolag som i enlighet med Luxemburgs lag ägs av staterna inom euroområdet. Dess uppgift är att skaffa finansiering på kapitalmarknaden för att

bevilja lån till krisdrabbade stater inom euroområdet.

Genom den aktuella avtalsändringen får blandas tre nya befogenheter för att klara av sin uppgift. För det första ska stabiliseringsinstrumentet kunna ge stater inom euroområdet förebyggande stöd. För det andra ska en stat inom euroområdet kunna beviljas lån för rekapitalisering av finansinstitut. För det tredje ska instrumentet på den s.k. andrahandsmarknaden kunna köpa obligationer som emitterats av en stat inom euroområdet. Samtidigt höjs totalbeloppet av borgen för stabiliseringsinstrumentets finansiering till 780 miljarder euro. För Finland betyder detta att vår maximala andel av borgensexponeringen ökar från ca 7,9 miljarder till ca 13,974 miljarder euro. Borgen ska gälla det nominella värdet och alltså inte inbegripa räntor.

Det är fråga om ett avtal av mycket speciell typ med en lång rad privaträttsliga särdrag. Framför allt är det en avtalsmekanism som är avsedd att garantera att den ekonomiska och monetära politiken enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fungerar så störningsfritt och stabilt som möjligt. I sista hand stöder sig avtalet på artikel 122.2 i fördraget, där det står att om en medlemsstat har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av naturkatastrofer eller osedvanliga händelser utanför dess kontroll, kan rådet på förslag av kommissionen besluta att på vissa villkor bevilja den berörda medlemsstaten ekonomiskt bistånd från unionen. I de juridiska överläggningarna har också betydelsen av artikel 125 i fördraget tagits upp. Enligt den är det förbjudet för medlemsstater att åta sig förpliktelser som har ingåtts av centrala myndigheter i en annan medlemsstat.

Eftersom vissa misstankar har riktats mot den rättsliga grunden, har också en ändring i fördraget initierats och behandlas nu i grundlagsutskottet (RP 12/2011 rd). Ändringen går ut på att artikel 136 i fördraget explicit ska nämna att euroländerna kan inrätta en särskild stabilitetsmekanism för att säkerställa stabiliteten i hela euroområdet. Således är EFSI bara ett slags tillfällig lösning. Det är beklagligt att regeringen inte går in på den EU-rättsliga grunden i propositionen.

Formuleringarna är framför allt ungefärliga och beskriver hur vissa beslut måste vara enhälliga och andra måste fattas med kvalificerad majoritet. Bristen försvårar en analys av innehållet i avtalet i det här avseendet. De suveränitetsfrågor som beslutsmekanismerna aktualiserar och som utskottet tagit upp i sitt motiverade ställningstagande (PeVP 11/2011 rd) har beaktats på behörigt sätt. Utskottet åskådliggjorde uppdelningen i beslutsprocesserna och visade att de beslut som måste fattas med kvalificerad majoritet främst gäller detaljer i det konkreta genomförandet av avtalet. Ärendet medför därmed inga konstitutionella problem.

När det gäller statsfinanserna är det fråga om statsborgen enligt 82 § 2 mom. i grundlagen. Sådan borgen får beviljas med riksdagens samtycke. Formuleringen täcker också in samtycke i form av en lag, då det främst är fråga om att ge generella fullmakter för att bevilja borgen av någon viss typ (se RP 1/1998 rd, s. 136/I).

Analys

Det som sagts ovan visar enligt utskottet att det är fråga om ett fördrag som avses i 94 § i grundlagen. I den bemärkelsen har det också behandlats tidigare (se RP 95/2010 rd), även om grundlagsutskottet inte var involverat då. Att en särskild rättslig grund skapas för stabilitetsmekanismen visar enligt utskottet tydligt att det rör sig om ett EU-ärende som ingår i statsrådets behörighet (se GrUU 1/2011 rd, s. 3). I motiveringen till lagstiftningsordning i propositionen redovisar regeringen på behörigt sätt varför avtalet kräver riksdagens godkännande. Utskottet instämmer i regeringens uppfattning att vissa avtalsbestämmelser hör till området för lagstiftning och omfattas av budgetmakten och därför måste behandlas i riksdagen. Utskottet omfattar också regeringens ståndpunkt att avtalet inte berör grundlagen på det sätt som föreskrivs i dess 94 § 2 mom. och således kan godkännas med enkel majoritet.

Regeringen föreslår att bestämmelser om ikraftträdandet av avtalet ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Utskottet har ansett att det utifrån 79 § 3 mom. i grundlagen går att fö-

reskriva om ikraftträdande på det här sättet, i synnerhet om ärendet gäller EU:s verksamhet (se t.ex. GrUU 36/2010 rd, s. 3). Utskottet har ingenting att anmärka på detta.

Av lagförslag 2 framgår maximibeloppet av borgen tillräckligt exakt, så som grundlagsbestämmelsen kräver (se RP 1/1998, s. 136/I). Utskottet lyfter dessutom fram att den övre exponeringsgränsen för finska staten — inklusive överborgen — är lagstadgad.

Utskottet uppmärksammar särskilt att statsrådet enligt 3 § 2 mom. i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010) alltid ska ge riksdagen ett meddelande innan det beslutar om beviljande av statsborgen. Men riksdagen måste tillförsäkras möjligheter till medinflytande i andra fall också, påpekar utskottet. I artikel 10.5 ingår en uttömmande förteckning över beslut som borgensmännen ska fatta enhälligt. Artikel 10.6 föreskriver vilka beslut som ska fattas med kvalificerad majoritet. De här frågorna gäller enligt utskottets uppfattning främst det konkreta genomförandet av avtalet och påverkar i sig inte riksdagens budgetmakt i så hög grad att ikraftträdandet av avtalet berör grundlagen på det sätt som avses i dess 95 § 2 mom. (jfr GrUU 19/2010 rd, s. 4—5). Med tanke på den samlade finansiella makten

måste riksdagen få tillräckligt med aktuell information enligt de förfaranden som anges i 96 och 97 § i grundlagen (jfr GrUU 49/2010 rd, s. 4—5).

Mot konstitutionell bakgrund har utskottet också sett på höjningen av det maximala borgensbeloppet i euro. Beloppet är betydande i sig. Hur det påverkar behandlingsordningen måste granskas med tanke på det absoluta eurobeloppet men också i relation till hur sannolik risken är. Utskottet anser inte att det är så sannolikt att sådana här risker realiseras att det skulle riskera finska statens kapacitet att klara av sina åtaganden enligt grundlagen.

Lagförslagen kan således behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens samtycke behövs för avtalet enligt propositionen,

att beslutet ska fattas med enkel majoritet, och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 22 september 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Maarit Feldt-Ranta /sd
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Maastrichtfördraget införlivades i artikel 125 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) som förbjuder unionen och medlemsstaternas att åta sig andra medlemsländers skulder. Syftet med den här skrivningen om s.k. no bailout var att inte binda upp medlemsstaterna för att inget land skulle frestas att låta sig försörjas av något annat land.

För att EFSI-ramavtalet ska kunna godkännas krävs det med andra ord ändringar i EUF-fördraget. Följaktligen kan ramavtalet inte betraktas som ett EU-avtal och dess innehåll inte jämföras med ett EU-beslut. Det handlar om ett fördrag som republikens president och statsrådet enligt 93 § 1 mom. grundlagen ska besluta om i samråd.

EFSI-avtalet är av betydelse med avseende på den budgetmakt som riksdagen har enligt 3 § 1 mom. och 7 kap. i grundlagen. Sammantaget sett har EFSI-avtalet stora konsekvenser och därför är det rimligt att riksdagen beslutar om godkännandet.

På grund av denna konflikt är det tillsvidare förenat med vissa konstitutionella problem om vi ska fatta nationella beslut om EFSI-avtalet, och grundlagsutskottet kan inte ta sig friheten att så att säga tolka grundlagen till det bästa, anser vi. Det är inte Finlands grundlag som är problemet, utan EFSI-avtalet som vår grundlag inte erkänner. Därför är det viktigt att vår grundlag inte lägger sig platt inför ett problematiskt avtal. I stället ska vi respektera grundlagen och även på övernationell och internationell nivå kräva beslut som inte i fundamentala frågor strider mot vår grundlag.

Om det inte är substansen i avtalet, utan substansen i vår grundlag som är problemet, ska de som vill ha ett beslut om EFSI-avtalet lägga fram en proposition om ändring av Finlands grundlag för att vi inte ska stå här med liknande tolkningsproblem där det inte entydigt går att avgöra om

det är riksdagen eller republikens president som ska godta eller avvisa avtalet.

Utan att Europeiska rådets komplettering av artikel 136 i det nya EU-fördraget (EUF) med en ny punkt, artikel 36.3, har trätt i kraft går det inte att fatta beslut om ändringar i EFSI-avtalet. Den föreskriver att medlemsstaterna i euroområdet får inrätta en stabilitetsmekanism för att trygga den finansiella stabiliteten i hela euroområdet. Först med den skrivningen kan klausulen om no bailout upphävas och rättslig grund för EFSI-avtalet skapas.

Grundlagsutskottet yttrade sig om det gällande EFSI-avtalet när det var aktuellt med att godkänna det 2010. Följaktligen måste man fråga sig om den tidigare beslutsprocessen kring avtalet var riktig mot bakgrund av de konstitutionella problemen. I själva verket måste man ifrågasätta avtalet i sin helhet, och inte minst de ändringar som strider mot skrivningen om no bailout. Vidare är det ett problem att riksdagen kommer att besluta om avtalet innan alla medlemsstater har antagit fördraget om europeiska stabilitetsmekanismen eftersom EFSI är tänkt att vara en temporär facilitet som ska ersättas av ESM 2013. För närvarande är det dock inte hundraprocentigt säkert att faciliteten kommer att vara temporär i och med att ingen vet om fördraget om ESM kommer att träda i kraft.

I propositionen ingår det att riksdagen indirekt är med och beslutar om EFSI genom att regeringen alltid ska lämna ett meddelande till riksdagen när instrumenten för finansiellt stöd kommer att tillämpas. Det är ett exempel på skendemokrati eftersom Finland kan hamna i EU-domstolen om vi bestrider en del av stödet eller något av de övriga instrumenten. Inte minst efter ändringen av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt skulle domstolen med stor sannolikhet tolka situationen så att Finland bryter mot bestämmelsen om lojalt samarbete, en bestämmelse som domstolen ofta har hänvisat till som argument för att stärka EU:s

befogenheter och mål. Också EFSI-kravet på enhälliga beslut är således bara en villfarelse. EFSI är en exceptionell överenskommelse, och tolkningen och erkännandet av den förefaller hittills ha varit och är av allt att döma fortfarande i hög grad politiskt färgade.

Vi anser att godkännandet av EFSI-ramavtalet är beroende av 94 § 2 mom. i grundlagen och att avtalet därför måste antas genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ikraftsättandet av EFSI-ramavtalet är beroende av 95 § 2 mom. i grundlagen och därför måste också ikraftsättandet antas genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Helsingfors den 22 september 2011

Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tom Packalén /saf

Ståndpunkt

Vi anser

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

att fördraget ska antas genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna,

att det första lagförslaget ska behandlas i inskränkt grundlagsordning och

att det andra lagförslaget ska behandlas i grundlagsordning.

Kimmo Kivelä /saf