

U 6/2011 rd

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett utkast till
fördrag om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanis-
men (Europeiska stabilitetsmekanismen)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen ett utkast till fördrag
om inrättande av Europeiska stabilitetsmekani-

nismen, utarbetat av kommissionens tjänste-
män och daterat den 6 april 2011, samt en
promemoria om utkastet.

Helsingfors den 13 maj 2011

Finansminister *Jyrki Katainen*

Understatssekreterare Martti Hetemäki

FINANSMINISTERIET

Promemoria
12.5.2011

UTKAST TILL FÖRDRAG OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA STABILITETSMEKANISMEN (ESM)

1 Allmänt

Villkoren för Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM, på engelska *European Stability Mechanism, ESM*) fastställdes vid Europeiska rådets möte den 24–25 mars 2011. Utkastet till fördrag om inrättande av ESM (ESM-fördraget) grundar sig på nämnda villkor. Utkastet till fördrag daterat den 6 april 2011 har utarbetats vid Europeiska kommissionen (generaldirektoratet för ekonomi och finans) i samarbete med personalen vid den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten. Tjänstemannaförhandlingarna om utkastet på teknisk nivå inleddes den 12 april 2011. Endast en engelskspråkig version av utkastet till fördrag finns tillgänglig. Statsrådets utredning med anledning av utkastet till fördrag överlämnades till riksdagen den 11 april 2011 (E 190/2010 rd). Ett nytt utkast till fördrag, daterat den 3 maj, har uträttats.

Samtidigt som det förhandlas om ESM-fördraget förhandlas det också om en ändring av ramavtalet om det temporära europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (EFSI). Beträffande ändringen av ramavtalet överlämnas en separat skrivelse av statsrådet till riksdagen samtidigt med skrivelsen om stabilitetsmekanismen. I slutsatserna från Europeiska rådet konstateras att båda fördragen avses bli undertecknade före utgången av juni 2011.

ESM-fördraget är till sin juridiska form en sedvanlig internationell överenskommelse. I enlighet med grundlagsutskottets tolkning (GrUU 49/2001 rd, GrUU 56/2006 rd) ska fördraget betraktas som ett i grundlagen avsett "beslut som fattas i Europeiska unionen".

ESM-fördraget anknyter till Europeiska rådets beslut av den 25 mars 2011, genom vilket artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) kompletteras med iakttagande av förenklat ändringsförfarande genom att en ny tredje punkt fogas till artikeln. Enligt punkten får de medlemsstater

som har euron som valuta inrätta en stabilitetsmekanism för att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet. I bestämmelsen konstateras dessutom att beviljandet av begärt finansiellt stöd enligt mekanismen ska vara underkastat strikt villkorlighet. Ändringen av fördraget träder i kraft den 1 januari 2013, om varje medlemsstat före det har meddelat rådets generalsekreterare att medlemsstaten har godkänt beslutet. I annat fall träder ändringen i kraft den första dagen i den månad som följer på mottagandet av det sista av meddelandena. En regeringsproposition om godkännande av ändringen av grundfördraget kommer att överlämnas till riksdagen inom en snar framtid.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

ESM är enligt artikel 1 i fördraget ett internationellt finansiellt institut vars medlemmar består av de länder som hör till euroområdet. Ett medlemskap i ESM är öppet för de medlemsstater i Europeiska unionen som senare i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt blir länder som hör till euroområdet.

ESM har till uppgift att anskaffa finansiering och på strikta villkor ge finansiellt stöd till sådana medlemmar i ESM som har drabbats eller hotas av allvarliga finansieringsproblem. För att stöd ska bli beviljat förutsätts det att stödet är nödvändigt för att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet (artikel 2, artikel 3 i det nya utkastet).

I det nya utkastet har man tillagt i fördragets ingress nya punkter om klausuler om kollektivt agerande samt prioriterad status av ESM:s lån. Ytterligare har man tillagt i den paragraf av ingressen som behandlar samarbetet med Internationella valutafonden (IMF) ett omnämnande enligt vilket ett land som begär stöd av ESM förväntas framställa motsvarande begäran även till IMF. Man har tillagt i fördragets kapitel 1 en ny artikel angående

ende nya euroländernas tillträde till ESM på samma villkor som de ursprungliga medlemmarna.

I kapitel 2 i fördraget (artiklarna 3—6, artiklarna 4—7 i det nya utkastet) finns bestämmelser om förvaltningen av ESM. ESM har ett råd, en styrelse, en verkställande direktör och personal. Beslut fattas genom ömsesidig överenskommelse, med kvalificerad majoritet eller med enkel majoritet, så som det bestäms i fördraget. Beslutförhet förutsätter att minst två tredjedelar av ESM-rådets medlemmar är närvarande eller att två tredjedelar av styrelsens ledamöter är närvarande, och att deras röstetal utgör minst två tredjedelar av det totala röstetalet.

Beslutsfattande genom ömsesidig överenskommelse förutsätter att de medlemmar som deltar i omröstningen är eniga. Nedlagda röster är inget hinder för beslutsfattande. Kvalificerad majoritet förutsätter 80 procent av de avgivna rösterna och enkel majoritet mer än hälften av de avgivna rösterna. Varje medlems röstetal är dess andel av det totala kapitalet i ESM. En medlem som inte har betalat sin andel av det inbetalda kapitalet eller sin andel av garantikapitalet i enlighet med fördraget, berövas sin rösträtt tills betalningen har gjorts.

ESM-rådet, vars medlemmar är finansministrarna i euroområdet medlemsstater, är ESM:s högsta beslutande organ. Enligt det nya utkastet ska ESM-rådets medlem ha en suppleant. Kommissionsledamoten med ansvar för kommissionens ekonomiska och monetära frågor samt Europeiska centralbankens ordförande har rätt att närvara som observatörer. Observatörsställning har även eurogruppens ordförande, om han eller hon inte är medlem av ESM-rådet.

ESM-rådet beslutar genom ömsesidig överenskommelse om beviljande av finansiellt stöd, om villkoren för stödet och om tillgängliga instrument, om ändring av ESM:s utlåningskapacitet och kapital, om ändringar i uppsättningen av stödinstrument som ESM har till sitt förfogande, om framställande av begäran om betalning av kapital, om de ändringar som ska införas i fördraget när ett nytt euroland blir medlem i ESM samt om uppgifter som delegeras till styrelsen. Övriga beslut fattar ESM-rådet med kvalificerad majoritet.

Till dessa beslut hör bl.a. bemyndigandet av kommissionen att förhandla om ett saneringsprogram som gäller den mottagande medlemsstaten, stödets prisstruktur, tvister mellan medlemsstaterna och valet av verkställande direktör. I det nya utkastet har man preciserat listan av de beslut som ESM-rådet fattar genom ömsesidig överenskommelse (enhällighet). Beslut om prissättning av lån överflyttats till beslut som kräver enhällighet.

Till styrelsen utnämner varje medlem av ESM-rådet en ledamot och en suppleant för fem år. Kommissionsledamoten med ansvar för kommissionens ekonomiska och monetära frågor och Europeiska centralbankens ordförande har vardera rätt att utse en observatör till styrelsen. Den verkställande direktören ska vara styrelsens ordförande. Styrelsen fattar sina beslut med kvalificerad majoritet, om inte något annat bestäms i fördraget. Styrelsen svarar för den allmänna ledningen av ESM:s verksamhet i enlighet med fördraget och de anvisningar som ESM-rådet har fastställt. Enligt det nya utkastet ska man inte bestämma en mandatperiod åt styrelsemedlemmar samt suppleanter, utan de kan ersättas när som helst.

ESM:s förvaltning leds av den verkställande direktören. Den verkställande direktören utses av ESM-rådet bland personer som har lämplig internationell erfarenhet och hög kompetens i ekonomiska och finansiella frågor. Den verkställande direktören kan inte vara medlem av ESM-rådet, inte heller ledamot eller suppleant i styrelsen. Den verkställande direktörens mandatperiod är fem år, och den kan förnyas en gång.

I kapitel 3 (artiklarna 7—10, artiklarna 8—11 i det nya utkastet) finns bestämmelser om ESM:s kapital. ESM ska ha ett kapital på totalt 700 miljarder euro, som fördelar sig på 7 miljarder andelar på 100 000 euro, som medlemmarna tecknar utifrån den fördelningsnyckel (bilaga 1 i fördraget) som fastställts i fördraget. Begynnelsekapitalet delas in i inbetalt kapital och garantikapital. Den inbetalda kapitalandelen av begynelsekapitalet är 80 miljarder euro. Andelar kan inte överlåtas annat än i det fallet att en ny medlem tillträder ESM. ESM:s medlemmar förbinder sig att ovillkorligen och oåterkalleligt betala in sin andel av kapitalet i enlighet med sin för-

delningsnyckel. Medlemmarna betalar alla sina kapitalinbetalningar i tid i enlighet med fördraget. Medlemmarna svarar inte för ESM:s skulder eller förpliktelser. Medlemmarna är ansvariga endast för sin icke inbetalda kapitalandel. En medlem befrias inte från sin inbetalningsskyldighet, fastän medlemmen blir mottagande medlemsstat. Finlands andel av det totala kapitalet uppgår till 12,5818 miljarder euro. Av detta belopp är 1,43792 miljarder euro inbetalt kapital och 11,14388 miljarder euro är garantikapital.

ESM-rådet kan inom ramen för det totala kapitalet besluta att medlemmarna inom utsatt tid ska betala den andel av kapitalet som fortfarande är obetald. Beslutet fattas genom ömsesidig överenskommelse. Om beloppet av det inbetalda kapitalet har sjunkit under 80 miljarder euro av den orsaken att man med kapitalet har varit tvungen att täcka förluster eller om upprätthållandet av den fastslagna utlåningskapaciteten förutsätter det, kan styrelsen genom enkel majoritet besluta om betalning av det kapital som fortfarande är obetalt. Den medlem som har orsakat förlusten får inte delta i omröstningen när beslut ska fattas i ärendet.

Den verkställande direktören måste be medlemmarna att betala in det kapital som fortfarande är obetalt, om detta är nödvändigt för att undvika att ESM blir oförmöget att sköta sina betalningar eller andra förpliktelser till sina borgenärer. Styrelsen och ESM-rådet ska informeras om denna begäran. Den verkställande direktören ska genast framställa en begäran om betalning när han eller hon upptäcker att ESM:s medel inte räcker till för att betala förpliktelserna på förfallodagen till fullt belopp. Medlemmarna förbinder sig genom fördraget att betala in det kapital som grundar sig på bestämmelsen, när verkställande direktören ber dem göra detta.

ESM-rådet ska regelbundet kontrollera att kapitalet räcker till, och detta görs med minst fem års intervall. ESM-rådet kan besluta att öka kapitalet, varvid de nya andelarna fördelas mellan medlemmarna enligt fördelningsnyckeln. Enligt det nya utkastet ska ESM-rådet kontrollera minst i fem års mellanrum inte enbart att ESM:s kapital räcker till, utan även att utlåningskapaciteten är tillräcklig

Fördelningsnyckeln är ECB:s nyckel för inbetalt kapital, som emellertid korrigeras temporärt. Korrigeringens varaktighet är 12 år. De korrigerade fördelningsnycklarna ingår i bilaga 1 till fördraget. Finlands andel är 1,7974 procent. Fördelningsnyckeln justeras när ECB:s kapitalnyckel justeras, när en ny medlem tillträder ESM och när tidsfristen på 12 år, som man kommit överens om för användningen av den korrigerade fördelningsnyckeln, har löpt ut.

I kapitel 4 (artiklarna 11—15, artiklarna 12—17 i det nya utkastet) finns bestämmelser om ESM:s verksamhet. Den första grundprincipen för ESM:s verksamhet är att ESM, för att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet, kan ge finansiellt stöd på strikta villkor inom ramen för ett saneringsprogram, i proportion till hur allvarliga de obalanser är som råder i medlemsstatens ekonomi. Den andra grundprincipen är att villkoret för att stöd ska beviljas är att man från fall till fall beslutar om ett lämpligt och rimligt deltagande för den privata sektorn. Hur detta deltagande för den privata sektorns del ser ut och vilken omfattning det får kommer att vara beroende av hur analysen av hållbarheten i skuldsättningen utfaller och av konsekvenserna för euroområdets finansiella stabilitet.

I det nya utkastet har man kompletterat betydligt punkten angående grundprinciper i ESM:s verksamhet för den privata sektorns deltagande (artikel 12(2)). Den privata sektorns deltagande bör överstämja med IMF:s praxis. I bestämmelsen har man betonat den privata sektorns direkta deltagande i återställandet av skuldsättningens hållbarhet, om hållbarhetsanalysen som gjorts visar att hållbarheten inte kan återställas enbart med ett justeringsprogram. Stödets mottagare förväntas ha en trovärdig plan för att återställa hållbarheten och den bör kunna uppvisa en tillfredställande åtagande att sörja för verkligt deltagande av den privata sektorn. Man har även tillagt i artikeln en ny paragraf 3, enligt vilken värdepapper med en maturitet som är längre än ett år som emitteras från och med juli 2013 bör innehålla klausuler om kollektivt agerande.

Beviljandet av stöd grundar sig på en begäran från en medlem. Efter att en begäran om

stöd framställts bedömer kommissionen, i samverkan med ECB, om situationen påverkar euroområdet stabilitet som helhet, inleder tillsammans med IMF en analys av hållbarheten i skuldsättningen och gör en bedömning av medlemmens faktiska finansieringsbehov. Utifrån denna bedömning kan ESM-rådet ge kommissionen uppdraget att, tillsammans med IMF, förhandla fram ett samförståndsavtal, i vilket det finns exakta bestämmelser om villkoren för det ekonomiska saneringsprogrammet. Samförståndsavtalet ska överensstämma med de åtgärder för samordning av den ekonomiska politiken som grundar sig på EU:s grundfördrag. Kommissionen undertecknar samförståndsavtalet efter att ha fått ESM-rådets godkännande. Styrelsen godkänner ett detaljerat avtal om stödet och utbetalningen av den första stödposten. ESM måste inrätta ett lämpligt system som säkerställer att ESM får betalningar från den mottagande medlemsstaten så som avtalats. Kommissionen övervakar tillsammans med IMF att saneringsprogrammet följs. Efter att ha fått en rapport från kommissionen om hur saneringsprogrammet följs beslutar styrelsen genom ömsesidig överenskommelse om utbetalning av nya stödposter.

ESM kan använda två stödformer: lån, som kan ges på kort eller medellång sikt, samt köp av obligationer vid en emission. ESM-rådet fattar beslut om beviljande av stöd, och fastställer även villkoren för stödet. Prissättningen av lånen grundar sig på ESM:s egen finansieringskostnad, ökad med en marginal som fastställts av ESM-rådet. ESM-rådet kan justera prissättningsgrunderna. I det nya utkastet har prisstrukturen av ESM:s lån inkluderats i fördraget i en ny bilaga 3. Enligt den ska prisstrukturen vara lika med ESM:s finansieringskostnad samt en marginal på 200 baspunkter, som ytterligare höjs med 100 baspunkter för del som inte återbetalats efter tre år. För lån till fast ränta med en lånetid som är längre än tre år räknas en marginal för hela lånetiden där de tre första årens andel är 200 baspunkter och de återstående årens andel 200 baspunkter förhöjt med 100 baspunkter.

ESM har rätt att på kapitalmarknaderna el-ler av bankerna, de finansiella instituten,

andra personer och inrättningar låna de medel som ESM behöver för att ge finansiellt stöd.

I kapitel 5 finns bestämmelser om ESM:s ekonomiförvaltning (artiklarna 16—21, artiklarna 18—25 i det nya utkastet). ESM kan investera de tillgångar som inte omedelbart behövs för att uppfylla dess förpliktelser på penning- och kapitalmarknaderna. Verkställande direktören svarar för investeringsverksamheten i enlighet med de anvisningar som styrelsen fastställt. ESM kan använda intäkterna från investeringsverksamheten för att täcka drifts- och förvaltningskostnader. Intäkterna från det inbetalda kapitalet, med avdrag för driftskostnader, betalas i utdelning till medlemmarna i proportion till deras fördelningsnycklar så länge som ESM inte har aktiverats. Styrelsen kan besluta att betala utdelning, om det inbetalda kapitalet och reservfonden överstiger det belopp som är nödvändigt för att upprätthålla utlåningskapaciteten, och om intäkterna inte behövs för ESM:s betalningar till sina borgenärer.

ESM har en reservfond. I reservfonden intäktsförs den del av intäkterna som inte betalas som utdelning samt de påföljdsavgifter som ska betalas av ESM:s medlemmar vid multilateralt tillsynsförfarande, vid förfarandet vid alltför stora underskott och vid förfarandet vid alltför stora obalanser.

ESM:s eventuella förluster täcks i första hand med medel ur reservfonden, i andra hand med medel av det inbetalda kapitalet och i tredje hand med medel av det garanti-kapital som inbegärts. Om någon av medlemmarna inte betalar den andel av garanti-kapitalet som medlemmen är skyldig att betala, betalar de övriga medlemmarna den obetalda delen för att ESM:s kapital ska vara tillräckligt. ESM-rådet beslutar i detta fall om åtgärder som ska vidtas för att den medlem som underlåtit att betala sin andel uppfyller sina förpliktelser. Det kan krävas att ränta ska betalas på den fördröjda summan. Den medlem som underlåtit att betala sin andel har inte rätt att delta i omröstningen när beslut fattas.

ESM har en intern revisionsnämnd bestående av tre medlemmar från ESM-rådet. Medlemmarna ska ha kännedom om revision och finansieringsverksamhet. Medlemmarna

i nämnden utövar sitt uppdrag självständigt. Nämnden utför intern revision av ESM:s verksamhet och räkenskaper och sänder varje år till ESM-rådet en revisionsberättelse över revisionen. Den externa revisionen utförs av en självständig extern revisor som godkänts av ESM-rådet. Avsikten är att det under förhandlingarna om fördraget utreds om det är möjligt att med Europeiska revisionsrätten ingå ett specialarrangemang om revision. Enligt det nya utkastet kommer EU:s revisionsrätt inte att ha en roll i ESM:s revision. Man har tillagt i kapitlet en särskild artikel om att styrelsen ska fastställa ESM:s årliga budget.

I kapitel 6 finns allmänna bestämmelser om ESM (artiklarna 22—31, artiklarna 26—33 i det nya utkastet). ESM:s säte och huvudkontor finns i Luxemburg. ESM kan inrätta ett kontor i Bryssel. ESM har de privilegier och den immunitet som krävs för skötseln av uppdragen på alla medlemsstaters territorier. ESM strävar efter att få samma privilegier och samma immunitet även i de andra länder där ESM bedriver verksamhet eller har tillgångar. ESM är en självständig juridisk person med full rättskapacitet. ESM, dess tillgångar och egendom är befriade från alla rättsgångar, om ESM inte uttryckligen avstår från denna immunitet eller om detta har avtalats i en överenskommelse som ESM har ingått. ESM är befriat från allt beslag och all expropriation. ESM:s dokument och lokaler är okränkbara.

Styrelsen fattar beslut om anställningsvillkoren för verkställande direktören och den övriga personalen. Alla nuvarande och tidigare medlemmar av ESM-rådet och ledamöter av styrelsen samt de som är eller har varit i ESM:s tjänst har en skyldighet att inte röja de sekretessbelagda uppgifter som gäller ESM:s verksamhet.

De frågor om tolkningen eller tillämpningen av fördraget som uppstår mellan en medlem och ESM eller mellan medlemmar avgörs av styrelsen. De tvister om tolkningen och tillämpningen av fördraget som uppstår mellan en medlem och ESM eller mellan medlemmar avgörs av ESM-rådet. Den medlem av ESM-rådet som är part i en tvist har inte rätt att delta i omröstningen när beslut fattas. Om en medlem inte är nöjd med ESM-rådets avgörande, kan tvisten föras till Euro-

peiska unionens domstol i enlighet med artikel 273 i EUF. Domstolens avgörande ska vara bindande för alla parter i tvisten.

Medlemmarna av ESM-rådet, ledamöterna och suppleanterna av styrelsen, verkställande direktören, personalen och medlemmarna av kommittéerna samt rådgivarna till ovan nämnda har befriats från alla juridiska förfaranden som hänför sig till deras verksamhet vid skötseln av uppgifterna. ESM-rådet kan emellertid häva immuniteten.

I fråga om sin officiella verksamhet är ESM, dess tillgångar, intäkter, egendom samt verksamhet och åtgärder enligt fördraget befriade från alla direkta skatter. ESM:s medlemmar ska vidta lämpliga åtgärder för återbäring av indirekta skatter som ESM betalat och som ingår i anskaffningar som anknyter till ESM:s officiella verksamhet, till den del det är fråga om betydande anskaffningar. Befrielsen gäller inte skatter som ingår i offentliga tjänster. ESM:s personal är befriad från nationell inkomstskatt vad beträffar löner och ersättningar som ESM betalar. Personalen betalar intern inkomstskatt. Alla skatter som gäller värdepapper emitterade av ESM eller avkastningen av dessa är förbjudna, om de försätter dessa värdepapper i olika ställning på basis av emittenten.

ESM publicerar en årsberättelse, som innehåller det granskade bokslutet. Varje kvartal sänder ESM dessutom ett sammandrag av ESM:s ekonomiska ställning och av resultatet av verksamheten till medlemmarna.

Medlemsstaterna ska se till att ESM har de privilegier och den immunitet på medlemsstaternas territorier som fördraget kräver. ESM-rådet kan besluta om hävande av privilegier och immunitet. Verkställande direktören beslutar om hävande av privilegier och immunitet beträffande ESM:s personal. ESM har rätt att samarbeta med IMF, med en medlemsstat som inte hör till euroområdet men som ger ekonomiskt stöd från fall till fall samt med internationella inrättningar i samma bransch.

I kapitel 7 finns bestämmelser om övergångsarrangemang (artiklarna 32—35, artiklarna 34—38 i det nya utkastet).

I det nya utkastet har man tillagt i kapitlet en särskild artikel 34 om att ESM:s och EFSI:s sammantagna långivning under över-

gångsperioden inte kan överstiga 500 miljarder euro bortsett från den situation där ESM-rådet enhälligt har justerat utlåningskapaciteten. EFSI:s lån som inte har finansierats och inte utbetalats åt mottagaren överförs eller kan överföras enligt artikel 35 till ESM. Det kapital som inbetalats när ESM inrättas ska betalas i fem lika stora årliga poster. Den första posten betalas senast fem dagar efter det att fördraget trätt i kraft. De resterande posterna betalas samma dag varje år. Under övergångsperioden åren 2013—2017 ska medlemmarna på den verkställande direktörens begäran förse ESM med lämpliga instrument för att förhållandet mellan inbetalt kapital och sådana skulder som ESM emitterat, men som ännu inte betalats tillbaka, bibehålls på minst 15 procent. Utkastet har ändrats så att den första post av inbetalt kapital bör betalas till ESM inom 15 dagar av fördragets ikraftträdande i stället för de tidigare fem dagar, ej dock tidigare än den 2 januari 2013.

Fördelningsnyckeln för en medlem med en BNP per capita som är mindre än 75 procent av genomsnittet för Europeiska unionen justeras under 12 år. Tidsfristen börjar från och med den tidpunkt när landet i fråga tog euron i bruk. I samband med justeringen dras det från ECB:s kapitalnyckel för landet av ett belopp som är tre fjärdedelar av skillnaden mellan ECB:s kapitalandel för medlemsstaten i fråga och dess andel av alla medlemsstaters sammanräknade BNI. Den temporära sänkningen av medlemmens fördelningsnyckel ska omfördelas bland samtliga övriga medlemmar.

Varje medlem ska utse en medlem av ESM-rådet inom två veckor från det att fördraget trätt i kraft. ESM-rådet utser inom två månader från det att fördraget trätt i kraft en verkställande direktör samt ledamöter och suppleanter till styrelsen. ESM-rådets ordförande väljer genom lottdragning nio styrelseledamöter, vars mandatperiod är 30 månader kortare än vad som annars bestäms i fördraget.

I kapitel 8 finns slutbestämmelserna (artiklarna 36—38, artiklarna 39—43 i det nya utkastet). Fördraget deponeras hos Europeiska unionens råd och det ska vara öppet för undertecknande för de stater som nämns i bila-

ga II till fördraget under en fastställd tid (år 2011). Bilaga II innefattar de medlemsstater som hör till euroområdet.

De som har undertecknat fördraget ska ratificera eller godkänna det och deponera ratifikationsinstrumentet eller godkännandeinstrumentet inom en fastställd tid (tidpunkten år 2013). Övriga medlemsstater i Europeiska unionen kan tillträda fördraget när de ansluter sig till euroområdet. Närmare villkor för tillträddandet fastställs av ESM-rådet. Anslutningsinstrumentet ska deponeras hos rådet, som underrättar de övriga medlemmarna om deponeringen.

Fördraget träder i kraft när de som har undertecknat och deponerat ratifikationsinstrumentet eller godkännandeinstrumentet står för en andel på minst 90 procent av det totala kapitalet. När fördraget trätt i kraft träder det i kraft för de övriga medlemmarna den tionde dagen efter det att ratifikationsinstrumentet eller godkännandeinstrumentet har deponerats. I fråga om nya euroländer iakttas en motsvarande tidsfrist på 10 dagar.

Fördraget upprättas i ett exemplar på euroländernas alla officiella språk, vilka alla texter har samma giltighet.

Enligt det nya utkastet ska fördraget inte längre träda i kraft automatiskt efter att ett tillräckligt antal av medlemmar deponerat sina ratifikationsinstrument. Fördraget ska träda i kraft den första dagen i den andra månaden följande det datum då den sista erforderliga ratifikationsinstrumentet tagits emot. Finlands andra officiella språk svenska har tillagts som fördragsspråk.

3 Konsekvenser i Finland

Den globala kris som drabbade finansmarknaderna 2008, och den skuldkris som följde därpå 2010 i staterna inom euroområdet har visat att faktorer som står utanför Finlands egna åtgärder och påverkningssamöjligheter har ett centralt inflytande på Finlands ekonomiska ställning. Finanskrisen ledde till en kraftig minskning av Finlands BNI och till en dramatisk nedgång i exporten på ett aldrig tidigare skådat sätt. Statens skatteinkomster minskade med tiotals miljarder euro och statsskulden ökade. Stabiliteten i euroområdet är därför en central fråga för Finland och

Finlands ekonomi. En permanent krishanteringsmekanism för euroområdet bidrar till att öka stabiliteten inom euroområdet, och således har den en positiv inverkan också på Finlands ställning. En permanent krishanteringsmekanism innebär likväl inte ett ömsesidigt gemensamt ansvar för staterna inom euroområdet. Varje stat ansvarar fortfarande för sina egna skulder. Detta är också för Finlands vidkommande en nödvändig förutsättning.

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.

Fördragsutkastet innehåller flera bestämmelser som kräver riksdagens godkännande. Finland förbinder sig enligt fördraget till att betala en del av kapitalet inom EVM. Detta har direkta konsekvenser för statsbudgeten. EVM har dispenser och privilegier som enligt grundlagsutskottets vedertagna hållning hör till området för lagstiftningen. Fördraget inkluderar även en bestämmelse om avgörande av tvister som binder Finland.

Fördraget tillträds av alla medlemsstater i Europeiska unionen som hör till euroområdet. Sett ur Finlands grundlags synvinkel är frågan här om ett fördrag av detta slag omfattas av republikens presidents och statsrådets samverkan enligt 93 § 1 mom. i grundlagen eller om det hör till området för statsrådets behörighet enligt 93 § 2 mom. i grundlagen.

I sitt utlåtande GrUU 49/2001 rd konstaterar grundlagsutskottet att statsrådet med stöd av 93 § 2 mom. i grundlagen svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Uttrycket ”beslut som fattas i Europeiska unionen” har fått ersätta den tidigare hänvisningen i grundlagen till beslut i internationella organ föreskrivna i riksdagsordningen. Lydelsen är nu generellare och flexiblare (se RP 1/1998 rd, s. 147/I) och avsevärt mer omfattande när det gäller statsrådets uppgifter (se GrUB 6/1999 rd, s. 4—5). Utskottet anser i sitt betänkande om grundlagspropositionen

att uttrycket i 93 § 2 mom. grundlagen ”också täcker frågor som formellt sett inte omfattas av unionens behörighet men som både till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med unionsfrågor” (se GrUB 10/1998 rd, s. 25/II).

I sitt utlåtande om Prümfördraget (GrUU 56/2006 rd) konstaterade grundlagsutskottet att Prümfördraget inte har tillkommit inom unionsstrukturen, men det har, liksom Schengenavtalen i tiden hade, ett nära samband med samarbetet inom ramen för unionen. Enligt utskottets uppfattning är fördraget till sin karaktär sådant att det till innehåll och verkningar kan jämföras med ett unionsärende som enligt 93 § 2 mom. i grundlagen hör till statsrådets behörighet.

Endast EU:s medlemsstater som hör till euroområdet är och kan vara medlemmar i ESM. ESM:s enda uppgift är att trygga stabiliteten inom hela euroområdet genom att ge stöd till euroländer av de medel som ESM har anskaffat på kapitalmarknaderna. Kommissionen och ECB har en central roll vid utarbetandet av ett ekonomiskt saneringsprogram för den mottagande medlemsstaten. Programmet ska överensstämma med de beslut som rådet fattar inom ramen för EU:s grundfördrag. Tvister som gäller ESM och ESM-fördraget avgörs av Europeiska unionens domstol.

Med stöd av vad som anförts ovan anser statsrådet att fördraget är ett beslut som ska fattas i Europeiska unionen i enlighet med grundlagsutskottets tolkning.

En del av finska statens masskuldebrevslån innehåller en sk. *pari passu*-klausul, som förbjuder finska staten att försätta andra skulder i en fördelaktigare ställning än vad ett skuldebrev som innehåller denna klausul har. Om man emellertid förfar på detta sätt, har ägaren till ett skuldebrev som innehåller en *pari passu*-klausul rätt att få betalning omedelbart, om en bestämmelse eller något annat förfarande som ger bättre rätt träder i kraft.

4 Nationell behandling

Ärendet har beretts vid finansministeriet i samarbete med statsrådets kansli. Statsrådets ståndpunkter har utformats i regeringens EU-ministerutskott. Inom EU har ärendet be-

handlats vid eurogruppens möten, vid möten mellan euroområdet stats- och regeringschefer och vid Europeiska rådets möten samt på tjänstemannanivå av eurogruppens arbetsgrupps och dess underarbetsgrupps möten.

Till riksdagen har med anledning av detta ärende överlämnats statsrådets utredningar (E 86/2010 rd och E 143/2010 rd) den 22 oktober 2010 och kompletterande skrivelser den 17 november och den 3 och 13 december 2010 samt den 11 februari 2011 och en kompletterande skrivelse den 18 mars 2011. Stora utskottet har behandlat ärendet vid ett flertal av sina möten, bl.a. den 27 oktober och den 10 och 15 december 2010, den 14 januari, den 11 och 25 februari samt den 10, 18 och 23 mars 2011. Statsrådets utredning med anledning av utkastet till fördrag överlämnades till riksdagen den 11 april 2011 (E 190/2010 rd).

5 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att ett permanent krishanteringssystem, dvs. Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), är en nödvändig del av det nya förstärkta ekonomiska styrsystemet. Utkastet till ESM-fördrag motsvarar i rätt stor utsträckning de villkor för ESM som ingår i Europeiska rådets slutsatser av den 24–25 mars 2011. Statsrådet anser att fördraget kan godkännas.

. Ursprungliga utkastet till fördrag är emellertid inte till alla delar tillräckligt tydligt och exakt. Därför är det skäl att precisera och komplettera utkastet enligt vad som anges nedan.

Finland har under hela beredningen av ESM framhåvt betydelsen av den privata sektorns ansvar och deltagande i skötseln av framtida kriser. Stödet ska alltid basera sig på en analys av hållbarheten i skuldsättningen för det land som har hamnat i en kris. Om analysen av hållbarheten i skuldsättningen är negativ, ska staten i fråga inleda diskussioner med borgenärerna inom den privata sektorn om en omorganisering av skulderna. Statsrådet anser att det är nödvändigt att ta in denna centrala princip i fördraget.

IMF:s företrädare grundar sig inte på fördraget om valutafonden eller på något annat ju-

ridiskt dokument. IMF innefattar i sitt stödbeslut som sänds till den mottagande medlemsstaten ett omnämnande om att IMF:s fordringar har företrädare i förhållande till den mottagande medlemsstatens övriga borgenärer. Finland kan acceptera att det inte heller i ESM-fördraget finns bestämmelser om att ESM har företrädare i förhållande till övriga borgenärer med undantag för IMF, eftersom detta motsvarar praxis för IMF:s företrädare. Trots detta är det nödvändigt att utreda om det är möjligt att ta in ett omnämnande av detta företrädare i fördragets ingress utan att detta leder till juridiska problem. Formuleringar som gäller företrädet för ESM:s fordringar får inte leda till att sådana masskuldebrev som innehåller en *pari passu*-klausul som Finland eller andra euroländer har emitterat, eller derivatavtal som gäller dessa, förfaller till betalning omedelbart.

När det gäller ESM:s förfarande vid beslutsfattandet fattas besluten om beviljande av och villkor för lånehjälpen, ESM:s lånekapacitet och ESM:s stödformer i enlighet med utkastet till fördrag enhälligt. Detta är enligt statsrådets uppfattning nödvändigt för att beslut som eventuellt i betydande utsträckning påverkar Finlands ställning inte ska kunna fattas i strid med Finlands ståndpunkt. Enhälliga beslut tryggar även riksdagens ställning, eftersom besluten om beviljande av stöd fattas i ESM-rådet, där Finlands representant är en minister med parlamentariskt ansvar.

Det är emellertid lika viktigt att man kan försäkra sig om ESM:s förmåga att fatta beslut i synnerhet i sådana situationer där dess kapitalstruktur har försvagats. En begränsning av ett enskilt medlemslands vetorätt i sådana fall då ESM inte förmår återbetala lån som upptagits för stöd som baserar sig på ett enhälligt beslut är motiverad med anledning av att begränsningen direkt påverkar ESM:s tillförlitlighet som marknadsaktör och således minskar det kapital som behövs för inrättandet av ESM. Verkställande direktören kan framställa en begäran som är förpliktande för medlemmarna att betala mera kapital, om ESM hotas av insolvens. Statsrådet anser att förfarandet kan godkännas som en del av fördragshelheten, eftersom förfarandet på basis av utkastet till fördrag kommer på fråga

först när reservfonden och det tidigare inbetalda kapitalet redan helt och hållet har använts för att täcka förlusterna. Den föreslagna tidsfristen på sju dagar för att betala kapitalet är dock kort, och det vore nödvändigt att förlänga den.

I utkastet finns inga bestämmelser om hur man ska förfara med kapitalet, om man beslutar att upplösa ESM. Statsrådet anser att det är ytterst viktigt att ta in en bestämmelse om detta i fördraget. Finland har som mål att i fördraget få in en bestämmelse om att man, om beslut fattas om att ESM ska upplösas, återbetalar kapitalet till medlemsstaterna i förhållande till deras fördelningsnyckel.

Fördraget om inrättande av ESM täcker i egenskap av statsfördrag inte, och kan inte heller täcka, alla detaljer som hänför sig till ESM:s verksamhet. Trots detta är det motiverat att i fördraget eller dess bilagor ta in så mycket detaljer som möjligt från de villkor för ESM som ingår som bilaga till Europeiska rådets slutsatser. I den mån det är möjligt vore det motiverat att åtminstone i viss utsträckning precisera bl.a. i vilken mån ESM kan köpa en programstats skuldebrev vid nyemissioner, och om alla tre institutioner (IMF, kommissionen och ECB) måste komma fram till en enhällig bedömning vid utarbetandet av analysen av hållbarheten i skuldsättningen.