

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 maj 2012 regeringens proposition om godkännande av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 34/2012 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Pekka Morén och lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- lagstiftningssekreterare Tapio Puurunen, justitieministeriet

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Juha Raitio
- forskare Janne Salminen
- juris doktor, vicehäradshövding Ilkka Sara-viita
- professor Kaarlo Tuori.

Samband med andra handlingar

I samband med propositionen har utskottet behandlat statsrådets utredning E 47/2012 rd med anledning av förvaltningen av och beslutsfattandet inom Europeiska stabilitetsmekanismen och E 49/2012 rd med anledning av riktlinjerna för de finansiella stödinstrumenten i Europeiska stabilitetsmekanismen och mekanismens investerings-, utdelnings- och riskhanteringspolitik.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner det fördrag om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) som medlemsstaterna i euroområdet ingått och lagen om

sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen.

Syftet med ESM är att trygga stabiliteten inom hela euroområdet genom att ge stöd till eu-

roländer av de medel som ESM har anskaffat på marknaden. ESM utformas som en permanent mekanism för hantering av skuldkriser i euroområdet och avsikten är att den ska ersätta de nuvarande tillfälliga krishanteringsinstrumenten för euroområdet.

Vidare föreslås riksdagen godkänna att Finland avger en förklaring om att fördragsbestämelsen om immunitet mot rättsliga förfaranden för ESM-rådets ordförande, rådsledamöterna och deras suppleanter inte inskränker ministeransvarigheten enligt Finlands grundlag för den minister som företräder Finland i ESM-rådet.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen. Fördra-

get avses träda i kraft den dag då instrumenten för ratificering, godkännande eller godtagande har deponerats av de signatärer vars ursprungliga teckning motsvarar minst 90 procent av den totala teckningen. Eurogruppen har angett som mål att fördraget ska träda i kraft den 1 juli 2012. Lagen avses träda i kraft vid samma tidpunkt som fördraget träder i kraft.

I avsnittet om behandlingsordning bedömer regeringen fördraget och ikraftträdandelagen med avseende på landets suveränitet och riksdagens budgetmakt. Regeringen anser att fördraget kan antas med enkel majoritet och att förslaget till ikraftträdandelag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke behövs

Genom det fördrag som regeringen lägger fram för riksdagen för godkännande inrättas den europeiska stabilitetsmekanismen ESM. Juridiskt sett är ESM-fördraget ett internationellt fördrag som är fast knutet till Europeiska unionen. Syftet är att säkerställa stabiliteten i hela euroområdet genom att ett internationellt finansinstitut inrättas där alla euroländer är medlemmar. ESM är en permanent mekanism för hantering av skuldkrisen och den är nära knuten till EU:s samordningsramverk för den ekonomiska politiken.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Grundlagsutskottet brukar också utgå från att riksdagen genom ett explicit beslut ger sitt samtycke till reservationer, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i en internationell förpliktelse för Finland eller förpliktelsens omfattning i relation till själva fördraget (se t.ex. GrUU 15/2011 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet har behandlat ESM-fördraget ett flertal gånger så länge det har förberetts och ansett att det innehåller bestämmelser som ingår i lagstiftningsområdet och som på grundval av 3 § 1 mom. och 7 kap. i grundlagen ingår i riksdagens budgetmakt. I motiven till propositionen redogör regeringen för bestämmelserna i detalj och på behörigt sätt. Riksdagens samtycke behövs för att fördraget ska kunna godkännas.

I motiven till propositionen (s. 39) sägs det att riksdagens samtycke behövs med stöd av 82 § 2 mom. i grundlagen för att fullgöra skyldigheten gällande infordringsbart kapital. Den uppfattningen grundar sig på ett utlåtande som grundlagsutskottet har lämnat utifrån fördragsutkastet på engelska (GrUU 1/2012 rd). Skyldigheten visavi infordringsbart kapital avser dock inte statsborgen eller statsgaranti utan en skyldighet som i övrigt ingår i riksdagens budgetmakt.

I artikel 35 ingår bestämmelser om immunitet för ledamöterna i ESM-rådet i deras tjänsteutövning. Grundlagsutskottet har tidigare påpekat att en finländsk ministers åtgärder i ESM-rådet eventuellt inte ingår i ministeransvarigheten enligt 114—116 § i grundlagen och föreslagit att det för säkerhets skull kan vara bra att avge en

förklaring eller en reservation (GrUU 25/2011 rd, s. 3). I propositionen begär regeringen riksdagens samtycke till att Finland avger en förklaring om att bestämmelsen i artikel 35 om immunitet mot rättsliga förfaranden för ordföranden, ledamöterna och deras suppleanter i ESM-rådet inte ska inskränka ministeransvarigheten enligt Finlands grundlag för den minister som företräder Finland i ESM-rådet. Förklaringen gäller ministeransvarighet enligt grundlagen och därför krävs det samtycke från riksdagen.

Samband med grundlagen

Ekonomiska exponeringar. I utlåtandena om stabilitetsmekanismen och Europeiska stabiliseringsfaciliteten (EFSF) har grundlagsutskottet bedömt Finlands ekonomiska exponeringar i konstitutionellt hänseende. Finlands ekonomiska exponeringar för att säkerställa finansiell stabilitet i Europa bör i en konstitutionell bedömning ses i ett helhetsperspektiv för att det ska gå att se vilka inskränkningar i riksdagens budgetmakt de medför. I detta sammanhang måste man också ställa frågan om exponeringarna kan riskera finska statens möjligheter att svara för de skyldigheter den har enligt grundlagen (GrUU 5/2011 rd, s. 4, GrUU 3/2012 rd, s. 2, PeVP 18/2012 vp, 4 §).

I en samlad bedömning av Finlands ekonomiska exponeringar måste man ta hänsyn till våra exponeringar i EFSF, de finansiella bidrag som Finland lämnade före EFSF, Finlands andel i ESM:s kapacitet och frågan hur kapaciteten i EFSF och ESM ska samordnas. Bedömningen påverkas också av exponeringsriskerna och eventuella förändringar i dem, men också av Finlands bidrag till IMF och riskerna med Europeiska centralbankens stabiliseringsåtgärder (PeVP 18/2012 vp, 4 §). För en samlad bedömning av exponeringarna och riskerna med dem är det nödvändigt att regeringen i propositionen om ESM-fördraget redogör för riksdagen vad som ingår i exponeringarna, har grundlagsutskottet ansett (GrUU 14/2011 rd).

Precis som utskottet har krävt redogör regeringen för Finlands ekonomiska exponeringar i hanteringen av skuldkrisen i euroområdet och

riskerna med dem. Finlands andel av grundkapitalet i ESM är 12,58 miljarder euro och våra ESM-exponeringar inskränker sig till det beloppet. Av kapitalet är 1,44 miljarder euro inbetalt aktiekapital och 11,14 miljarder euro infordringsbart aktiekapital. Utskottet har ansett Finlands andel av grundkapitalet vara mycket stor i relation till bland annat statens årliga budget. För behandlingsordningen spelar dels det absoluta beloppet, dels sannolikheten för att riskerna realiseras en stor roll (GrUU 25/2011 rd, s. 3). De ekonomiska exponeringarna måste dessutom bedömas i relation till de offentligrättsliga sammanslutningarnas skuldbelopp och till frågan om det allmänna kan svara för sina grundlagsfästa skyldigheter om riskerna realiseras utifrån det värsta tänkbara alternativet.

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 (PeVP 18/2012 vp, 4 §). 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 (GrUU 49/2010 rd, s. 4). Beslut om att höja ESM-kapitalet och om krav på infordringsbart kapital ska fattas enhälligt i ESM-rådet. I beslutsfattandet måste den finländska företrädaren ta hänsyn till kraven i 96 och 97 § i grundlagen. I sista hand är det riksdagen som i budgetförordningen beslutar hur stor del av kapitalet Finland kommer att stå för (GrUU 25/2011 rd, s. 3). Utskottet påpekar att riksdagens faktiska beslutanderätt de facto minskar av att ESM-rådets beslut är internationellt rättsligt förpliktande.

Med hänvisning till regeringens samlade bedömning av de ekonomiska exponeringarna och riskerna med dem anser utskottet att inskränkningen av riksdagens budgetmakt inte är så omfattande att propositionen skulle behöva behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning. Vid en bedömning av inskränkningen i riksdagens finansmakt måste man beakta att beslut som innebär att Finlands exponeringar ökar ska fattas enhälligt i ESM-rådet och vilka möjligheter riksdagen

gen har att påverka Finlands ståndpunkt. I nuläget äventyras inte statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsfästa skyldigheter av de ekonomiska exponeringarna, enligt vad utskottet har erfarenhet.

Nödförfarande. Enligt artiklarna 4 och 5 ska ESM-rådet fatta beslut om stabilitetsstöd enligt nödförfarandet och med kvalificerad majoritet. Nödförfarandet tillämpas efter att Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken har konstaterat att det skulle äventyra ekonomin och den finansiella hållbarheten i euroområdet om inget beslut om att bevilja och ge brådskan- de finansiellt stöd enligt artiklarna 13—18 fattas.

I sin bedömning av utkastet till fördrag framhöll utskottet att det handlar om en exceptionell beslutsmekanism för ESM-rådet och att villkoren för att tillämpa den anges mycket exakt i fördraget. När nödförfarandet tillämpas måste medel för att täcka riskerna med stödet flyttas över från reservfonden eller det inbetalda kapitalet. Det betyder att ESM samtidigt som det fattar ett beslut med kvalificerad majoritet räknar med att beslutet kan medföra förluster. Fördragsbestämmelserna undanröjer entydigt möjligheten att med kvalificerad majoritet höja det högsta beloppet för medlemsstaternas finansiella exponeringar i och med att de beslut som får fattas i nödförfarande bara får gälla finansiellt stöd enligt artiklarna 13—18 (GrUU 25/2011 rd, s. 2).

Möjligheten att skydda sig mot riskerna med nödförfarandet genom en särskild nödfond begränsar ytterligare Finlands exponeringar i lägen då vi hade röstat emot finansiellt stöd. Bestämmelserna om nödfonden spelar också en roll för att säkerställa riksdagens budgetmakt eftersom stabilitetsmekanismen kan innefatta exceptionellt stora finansiella exponeringar. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att fördragsbestämmelserna om beslutsmekanismen inte utgör något problem med avseende på Finlands suveränitet eller riksdagens budgetmakt (GrUU 25/2011 rd, s. 2—3).

Överföring av befogenheter. Enligt fördraget ska ESM-rådet fatta enhälliga beslut om anslutning av nya medlemmar, beslut om anslutning, uppdateringar i ECB:s fördelningsnyckel som tillämpas när ESM:s kapital tecknas och om anpassning av fördraget i dessa fall.

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 en ändring som har trätt i kraft i år har paragraferna kompletterats med grundlagsutskottets tolkningspraxis av suveränitet enligt 1 § i grundlagen. 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. Utifrån detta anser utskottet att fördragsbestämmelserna inte inbegriper den typen av överföring av befogenhet att ändra fördraget till ESM-rådet som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet.

Behandlingsordning

Följaktligen innebär fördragsbestämmelserna ingen överföring av befogenheter till Europeiska unionen eller till internationella organisationer eller institutioner som är betydande med hänsyn till grundlagen eller Finlands suveränitet i den mening som 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. i grundlagen avser. Beslutet om att godkänna fördraget kan därför fattas med enkel majoritet och förslaget till ikraftträdandelag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Statsrådets utredning E 47/2012 rd - Förvaltningen av och beslutsfattandet inom Europeiska stabilitetsmekanismen

Stadgarna för ESM, arbetsordningen för ESM-rådet och arbetsordningen för styrelsen kompletterar själva fördraget. Stadgarna och arbetsordningarna innehåller närmare bestämmelser om förvaltningen och beslutsmekanismen i ESM.

Ovan understryker utskottet att riksdagens rätt till information och inflytande enligt 96 och 97 § i grundlagen spelar en viktig roll för att säkerställa riksdagens budget- och finansmakt. Utskottet håller med regeringen om att bestämmelserna för att precisera förvaltningen och beslutsmekanismen i ESM måste tillåta dels att riksdagen blir informerad vid rätt tidpunkt och i till-

räckligt stor omfattning, dels att riksdagen är med och utformar Finlands ståndpunkt.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för att godkänna fördraget i propositionen och för att avge en förklaring enligt propositionen,

att besluten ska fattas med enkel majoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 7 juni 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /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 Timo Tuovinen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Om Finland antar ESM-fördraget kommer det sannolikt att leda till exponeringar från Finlands sida och det i sin tur äventyrar statens möjligheter att fullfölja sina förpliktelser enligt grundlagen. Behandlingsordningen för dessa framtida exponeringar måste bedömas dels med avseende på det absoluta beloppet, dels med avseende på hur sannolik risken är.

På grund av den oroväckande utvecklingen i läget de senaste månaderna och i själva verket de senaste veckorna har det snabbt blivit alltmer problematiskt att bedöma den sannolika risken för ett land som Finland som tagit hand om sina statsfinanser på behörigt sätt. Den aktuella krisen i ett land i Spaniens storleksklass är det senaste beviset på hur svårt det är att bedöma risker. Och läget i ett ännu större land, nämligen Italien, gör inte att risken blir mindre. Sannolikt kommer ett nödförfarande enligt artiklarna 13—18 i ESM-fördraget som kräver en kvalificerad majoritet på minst 85 procent av de avgivna rösterna inom kort att vara en realitet. För Finland betyder det alltså upp till 12,58 miljarder euro. När man väl kommit i gång kommer euroländernas skuldunion snarare förr än senare att återigen avkräva Finland nya uppdateringar i stabilitetsmekanismen, till vår nackdel.

Med avseende på 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen betyder allt detta att de reella exponeringar som följer med ett godkännande av ESM-fördraget innebär överföringar av befogenheter till en internationell institution (ESM) som är så betydande med hänsyn till Finlands suveränitet att riksdagen måste godkänna fördraget och anta det första lagförslaget med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Annars kan den sittande riksdagen i mycket hög grad med enkel majoritet låsa kommande riksdagar i utövningen av den konstitutionella budgetmakten.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagens samtycke ska krävas för att godkänna fördraget enligt propositionen och för att avge en förklaring enligt propositionen.

att besluten i dessa fall ska fattas med två tredjedelars majoritet och

att lagförslaget ska godkännas utan att lämnas vilande genom ett beslut som får minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Helsingfors den 7 juni 2012

Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Kivelä /saf
Tom Packalén /saf