

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet om ändring av avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet om ändring av avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden (RP 100/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tuukka Taipale, 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 det den 27 januari 2021 och den 8 februari 2021 mellan Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Ungern, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien och Republiken Finland ingångna avtalet om ändring av avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden samt antar en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen.

Utlåtande GrUU 30/2021 rd

Avtalet träder i kraft den dag då ratificerings-, godkännande- eller godtagandeinstrumenten har deponerats av samtliga signatärer som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen. Avtalet har ännu inte trätt i kraft internationellt. Propositionens förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen är avsedd att träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom statsrådets förordning samtidigt som avtalet träder i kraft i Finland.

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. Regeringen ser det dock som önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Avtalet hänför sig till ett tidigt införande av den gemensamma finansiella säkerhetsmekanism som inrättas i anslutning till Europeiska stabilitetsmekanismen för EU:s bankunions gemensamma resolutionsfond. Genom avtalet skapas för de för närvarande helt nationella extraordinära efterhandsbidragen en motsvarande övergång till gradvis ömsesidighet ända fram till full ömsesidighet som för de förhandsbidrag som samlas in till fonden och som enligt det gällande avtalet är helt ömsesidiga då övergångsperioden kommer att sluta. Dessutom ändras de tillfälliga överföringarna mellan olika delar till följd av nämnda ändring. Genom avtalet ändras avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden (SRF-avtalet). Det är fråga om solidariskt ansvar för betalningsskyldiga kreditinstitut och värdepappersföretag och inte för de medlemsstater som är avtalsparter och tidigareläggning av detta solidariska ansvar.

(2) I propositionsmotiven (s. 14) hänvisas det till att vissa bestämmelser i avtalet kan anses ha indirekt samband med riksdagens budgetmakt, eftersom bestämmelserna i artikeln gäller överföring av extraordinära efterhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden och användningen av dessa. Extraordinära bidrag av skattenatur i enlighet med SRM-förordningen samlas in från kreditinstitut och värdepappersföretag och om dessa inte finns omedelbart tillgängliga kan resolutionsnämnden i sista hand använda sig av den gemensamma finansiella säkerhetsmekanism som inrättas inom Europeiska stabilitetsmekanismen. Säkerhetsmekanismen kan i vissa fall medföra förluster för Europeiska stabilitetsmekanismen. Finlands maximala förlust är dock begränsad till den kapitalandel som ska betalas när så krävs av ESM:s kapitalstruktur, vilket för Finlands del är högst 11,14 miljarder euro och som Finland i egenskap av medlem i ESM har förbundit sig att betala som utfäst kapital.

(3) 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). Vid beredningen av den

Utlåtande GrUU 30/2021 rd

ändring av fördraget som nu föreslås bli antagen har ärendet flera gånger behandlats i riksdagen som EU-ärende (se t.ex. GrUU 5/2019 rd, GrUU 19/2020 rd och GrUU 85/2020 rd).

(4) SRF-avtalet, som nu ändras, har med grundlagsutskottets medverkan godkänts i riksdagen med enkel majoritet. Godkännandet ansågs förutsätta riksdagens samtycke, eftersom avtalet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och binder riksdagens budgetmakt (GrUU 35/2014 rd, s. 4). Också det avtal som nu föreslås förutsätter riksdagens samtycke.

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) 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). 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 exponering-

Utlåtande GrUU 30/2021 rd

arna 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). Enligt utskottet är också ett tillräckligt investeransvar viktigt med tanke på finska statens exponering (GrUU 28/2013 rd, GrUU 16/2020 rd, PeVP 34/2020 vp och PeVP 27/2020 vp, GrUU 19/2020 rd, GrUU 1/2019 rd).

(10) 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).

(11) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det i propositionens konsekvensbedömning (s. 5) framförs att konsekvenserna och därmed bedömningen av dem i väsentlig grad påverkas av vilka avtalsparter finansieringsandelar en eventuell resolutionsåtgärd gäller. Enligt grundlagsutskottet har det, utöver det placeransvar som minskar den ekonomiska risken för det allmänna, vid utarbetandet av avtalet också varit väsentligt att bankerna minskar och förenhetligar sina risknivåer till den nivå som den gemensamma bankunionen förutsätter (GrUU 19/2020 rd, GrUU 14/2019 rd). I propositionens konsekvensbedömning granskas dock inte om avtalsändringen har indirekta konsekvenser när det gäller det nationella yttersta ansvaret för finansieringen av resolutionsåtgärder. I propositionen finns det inte heller någon samlad bedömning av hur bankerna i Finland och EU minskat sina risker. Utskottet har å andra sidan fäst uppmärksamhet vid att ett centralt tillämpningsvillkor enligt artikel 5 i avtalet är att avtalsparterna beslutat om tillräckliga framsteg när det gäller att minska riskerna (GrUU 19/2020 rd). Ansvaret är i enlighet med vad som sagts ovan begränsat till den kapitalandel som ska betalas utifrån ESM:s kapitalstruktur. Utskottet anser således att den slutliga och indirekta budgetkonsekvens som beskrivs i propositionen inte ökar risken för att ansvaret realiserar på ett sätt som är av konstitutionell betydelse med tanke på budgetsuveräniteten.

(12) Grundlagsutskottet vill dock fästa statsrådets uppmärksamhet vid den vidare rättsliga och ekonomiska helhet som ändringen av fördraget är kopplad till. Utskottet anser att särskild vikt bör läggas vid den allmänna ökningen av Finlands ekonomiska exponeringar i EU-sammanhang.

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

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 30/2021 rd

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