

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statens specialfinansieringsverksamhet och om ordnande av den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statens specialfinansieringsverksamhet och om ordnande av den (RP 64/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Inkalotta Nuotio-Osazee, arbets- och näringsministeriet
- industriråd Mikko Huuskonen, arbets- och näringsministeriet
- budgetråd Niko Ijäs, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Ida Koivisto.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om statens specialfinansieringsverksamhet och om ordnande av den. Samtidigt föreslås det att lagen om arrangemang i anslutning till grundandet av statens specialfinansieringsbolag, lagen om statens specialfinansieringsbolag, lagen om statsgarantifonden, lagen om statens specialfinansieringsbolags kredit-, borgens- och kapitalplaceringsverksamhet, lagen om statliga exportgarantier, lagen om statliga fartygsgarantier, lagen om statsgarantier för tryggnad av basråvaruförsörjningen, lagen om statsgarantier för miljövårds- och energiinvesteringar, lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning och lagen om bolaget Finlands Exportkredit Ab upphävs. Lagarna avses i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2026. I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Det föreslås att det stiftas en ny lag om statens specialfinansieringsverksamhet och om ordnande av den. Lagen innehåller bestämmelser om bland annat bolagets syfte, förvaltning och uppgifter, villkor för och beslutsfattande om finansieringsverksamheten, ekonomiska verksamhetsprinciper, statens ansvar och tillsynen över bolaget. Lagförslaget gäller både statens specialfinansieringsbolag (nedan specialfinansieringsbolaget eller bolaget) och dess helägda dotterbolag Finlands Exportkredit Ab (nedan Finlands Exportkredit). Enligt propositionen (s. 26) eftersträvas genom lagändringen även ramreglering, vilket ger större strategiskt handlingsutrymme när det gäller att styra och leda bolaget. Det föreslås också att tio olika lagar som hänför sig till statens specialfinansieringsverksamhet upphävs.

(2) Grundlagsutskottet anser att propositionens syfte att förtydliga regleringen som gäller ämnesområdet i konstitutionellt hänseende är en möjlig utgångspunkt för regleringen. Den regleringsmodell som valts i propositionen har dock de facto lett till att regleringen till många delar på ett problematiskt sätt blir allmänt hållen och språkligt svårbegriplig. Grundlagsutskottet har vid upprepade tillfällen (t.ex. GrUU 42/2024 rd, stycke 4, GrUU 41/2024 rd, stycke 18, GrUU 32/2024 rd, stycke 5, GrUU 19/2024 rd, stycke 7, GrUB 2/2024 rd, stycke 9 och GrUU 9/2023 rd, stycke 6) fäst uppmärksamhet vid de anvisningar om utarbetande av regeringspropositioner som tagits fram av statsrådet. Enligt anvisningarna (avsnitt II) ska en proposition vara skriven på ett gott språk. Grundlagsutskottet anser att propositionen är anmärkningsvärt svåräst både på grund av regleringens allmänna karaktär och på grund av det svårbegripliga språk som används i propositionen. Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att propositionerna ska skrivas på ett gott allmänspråk.

(3) Av grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag följer enligt statsrådets anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (avsnitt IV.12) att propositionens förhållande till grundlagen ska beskrivas i ett eget avsnitt, om lagförslaget innehåller en eller flera bestämmelser vars grundlagsenlighet eller förhållande till en förpliktelse som gäller de mänskliga rättigheterna behöver bedömas. Om det råder osäkerhet om huruvida avsnittet behövs, ska det hellre skrivas än lämnas bort (se också GrUU 19/2016 rd, s. 3). Avsnittet om lagstiftningsordning ger också riksdagen viktig information som bas för bedömningen av huruvida propositionen bör behandlas i grundlagsutskottet (GrUB 8/2015 rd, GrUU 4/2015 rd, GrUU 1/2015 rd, GrUB 2/2001 rd, s. 3–4, och GrUU 57/2006 rd, s. 3). Enligt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner ska man vid beskrivningen av propositionens förhållande till grundlagen nämna vilken paragraf i grundlagen eller vilken grundläggande rättighet det är fråga om. I bedömningen ska det tydligt framgå och specificeras vilka bestämmelser i förslaget som i ljuset av grundlagen eller rättspraxis ter sig mångtydiga eller principiellt betydelsefulla.

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

(4) Grundlagsutskottet konstaterar att det i propositionen görs en bedömning av förslaget med avseende på flera bestämmelser i grundlagen, men att propositionen helt saknar en bedömning med avseende på 82 § i grundlagen, som gäller statens upplåning och statliga säkerheter. Eftersom riksdagens samtycke till beviljandet av statsborgen och statsgaranti är en central del av propositionen är det enligt grundlagsutskottet klart att avsnittet om lagstiftningsordning borde ha innehållit en bedömning av propositionens förhållande till 82 § i grundlagen. Utskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att de bestämmelser i grundlagen som är centrala för bedömningen av propositionen tydligt bör lyftas fram i propositionerna för att riksdagens rätt att få information tillgodoses på behörigt sätt.

Utgångspunkter för bedömningen av 82 § och 3 § i grundlagen

(5) Enligt 6 § 1 mom. i lagförslag 1 får beloppet av bolagets och dess dotterbolags i 5 § avsedda förbindelser uppgå till högst 50 miljarder euro. Beloppet av skulder som bolaget upptagit för medelsanskaffning och som staten svarar för får uppgå till högst 20 miljarder euro. Enligt 2 mom. i samma paragraf kan beslut om den närmare indelningen av maximibeloppen för bolagets och dess dotterbolags förbindelser enligt 1 mom. fattas i statsbudgeten.

(6) Enligt 82 § 1 mom. i grundlagen ska statens upplåning vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp. Enligt förarbetena till grundlagen inkluderar "riksdagens samtycke" också samtycke i form av en lag. Lagformen används endast i fråga om generella fullmakter att bevilja vissa typer av borgensförbindelser och garantier. Riksdagens särskilda beslut krävs när det är fråga om borgens- och garantibeslut om vilka det inte finns bestämmelser i speciallagar (RP 1/1998 rd, s. 136/I). Enligt 82 § 2 mom. i grundlagen får statsborgen och statsgaranti beviljas med riksdagens samtycke. Enligt 3 § 1 mom. i grundlagen utövas den lagstiftande makten av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Grundlagsutskottet anser att det med tanke på dessa bestämmelser i grundlagen är viktigt att särskilt bedöma 6 § 1 och 2 mom. samt 15 § 1 och 4 mom. i lagförslag 1.

Första meningen i 1 mom. i den föreslagna bestämmelsen om finansieringsfullmakter

(7) Enligt första meningen i 6 § 1 mom. i lagförslag 1 får beloppet av bolagets och dess dotterbolags i 5 § avsedda förbindelser uppgå till högst 50 miljarder euro. I tabell 1 i propositionen (s. 24) redogörs för Finnverakoncernens fullmakter enligt lagstiftningen. Av tabellen framgår att befogenheter som gäller olika lån och garantier i nuläget ingår i sju olika lagar. Om de i tabellen angivna fullmakterna, som är specifika för olika användningsområden eller finansieringsinstrument och som grundar sig på olika lagar, räknas samman som sådana får man enligt de ytterligare uppgifter som grundlagsutskottet fått en felaktig bild av fullmakternas storlek eftersom de delvis överlappar varandra. Propositionen innehåller inga uppgifter om det sammanlagda beloppet av de nuvarande fullmakterna. Enligt de uppgifter som utskottet fått är det korrekta tal som beskriver det totala ansvaret av bolagets nuvarande fullmaktsförbindelser 53,15 miljarder euro. Grundlagsutskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att propositionen är bristfällig till denna del. Grundlagsutskottet betonar att det av propositionerna på tillbörligt sätt bör framgå en beskrivning av nuläget för att riksdagen ska ha tillräckliga uppgifter för behandlingen av ärendet.

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

(8) Enligt grundlagsutskottets uppgifter minskar det sammanlagda beloppet av finansieringsfullmakterna med 3,15 miljarder euro. Utskottet anser dock att bedömningen bör fokusera på den föreslagna fullmakten på 50 miljarder euro. Genom den gällande regleringen har riksdagen antagit sju olika lagar som innehåller olika stora borgensförbindelser och garantifullmakter för liknande användningsområden. I de gällande speciallagarna som gäller verksamheten ingår enligt propositionsmotiven (s. 55) tolv separata fullmakter av olika storlek för olika användningsområden eller finansiella instrument. Enligt den gällande regleringen har riksdagen påverkat fördelningen av finansieringsfullmakter för olika ändamål genom de lagfästa avgränsningarna av de övre gränserna för dessa olika lagar och de fullmakter som ingår i dem. Den föreslagna fullmakten på 50 miljarder euro, som inte indelas närmare enligt olika ändamål, är anmärkningsvärt stor jämfört med de övre gränserna för tidigare fullmakter.

(9) Av den första meningen i 6 § 1 mom. i lagförslag 1 framgår endast upp till vilket belopp bolaget har fullmakt att godkänna förbindelser som avses i 5 §. Statens ansvar för dessa i den första meningen i 6 § 1 mom. avsedda förbindelser framgår däremot inte av lagförslaget. Enligt grundlagsutskottets uppfattning måste förhållandet mellan första meningen i 6 § 1 mom. och 15 § 1 mom. i lagförslaget bedömas i fråga om sambandet mellan bolagets behörighet som gäller förbindelser och statens ansvar. Bestämmelsen i 15 § 1 mom. gäller maximibeloppet av bolagets förbindelser, men av den föreslagna bestämmelsen framgår inte vilket ansvar staten har för bolagets förbindelser. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är syftet med propositionen att statens ansvar för bolagets förbindelser följer av 15 § 1 mom., enligt vilket staten svarar för bolagets garantier, borgen och andra ansvarsförbindelser, för avtal som hänför sig till medelsanskaffning och finansförvaltning och för fullgörande av förbindelser enligt avtal om riskskydd som hänför sig till dessa. Den första meningen i 6 § 1 mom. är dock inte direkt kopplad till 15 § 1 mom. på författningsnivå. Därför förblir sambandet mellan den övre gränsen för bolagets förbindelser och statens ansvar rätt så oklart. Enligt grundlagsutskottet ska statens borgens- och garantiansvar framgå entydigt (GrUU 25/2008 rd, GrUU 14/2011 rd och GrUU 11/2020 rd). Med beaktande av att det i den första meningen i 6 § 1 mom. och i 15 § 1 mom. i konstitutionellt hänseende är fråga om statens borgens- eller garantiansvar, bör beloppet av statens ansvar framgå noggrannare av regleringen än vad som föreslagits. Ekonomiutskottet måste ändra regleringen så att förhållandet mellan bolagets fullmakt som gäller förbindelser och statens ansvar entydigt framgår av lagtexten. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i den ordning som framgår av utskottets förslag till beslut.

(10) Utskottet anser att den föreslagna fullmakten på 50 miljarder euro enligt den första meningen i 6 § 1 mom. och statens ansvar för den fullmakten i enlighet med 15 § 1 mom. bör bedömas med avseende på 82 § 2 mom. i grundlagen samt 3 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet ska det tillräckligt tydligt framgå vad fullmakten eller garantin omfattar (GrUU 25/2008 rd och GrUU 14/2011 rd). Enligt grundlagsutskottet är det med tanke på statsborgen viktigt och med tanke på riksdagens beslutsfattande nödvändigt att veta beloppet av statsborgen (GrUU 11/2020 rd).

(11) Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden om statsborgen och statsgarantier fäst uppmärksamhet vid sannolikheten för att riskerna i anslutning till dem realiseras och vid om ansvaret för borgen eller garantin kan äventyra finska statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt grundlagen. Vid bedömningen av ramavtalet om Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten fäste utskottet uppmärksamhet vid betydelsen av att maximibeloppet för en garanti höjs. Utskot-

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

tet konstaterade att den då aktuella ökningen av maximibeloppet för borgensansvaret i sig var betydande och att dess inverkan på lagstiftningsordningen skulle bedömas inte bara med tanke på det absoluta eurobeloppet utan också i förhållande till hur sannolikt det är att riskerna realiserar. Utskottet ansåg att det inte är så sannolikt att riskerna realiserar att det skulle äventyra finska statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt grundlagen. (GrUU 5/2011 rd, s. 4/ II, och GrUU 10/2020 rd.)

(12) Väsentligt enligt grundlagsutskottet är framför allt att riksdagens ställning och möjlighet att delta i beslut om ansvarsförbindelser tryggas på behörigt sätt. I den aktuella propositionen har man försökt trygga riksdagens möjligheter att påverka genom att i 6 § 2 mom. i lagförslag 1 föreskriva att beslut om den närmare indelningen av maximibeloppen för bolagets och dess dotterbolags förbindelser enligt 1 mom. kan fattas i statsbudgeten. Enligt propositionsmotiven (s. 55) är det i princip ändamålsenligt att behandla frågan endast en gång per valperiod, men vid behov kan den behandlas oftare.

(13) Grundlagsutskottet anser att det föreslagna regleringssättet är en betydande förändring jämfört med nuläget och innebär att utövandet av riksdagens finans- och budgetmakt blir klart mer allmänt hållet än för närvarande. Det är också av betydelse att de föreslagna finansieringsfullmakterna är stora i förhållande till statsbudgeten och att redan en partiell realisering av ansvarsförbindelserna skulle medföra betydande merutgifter för staten. Grundlagsutskottet anser att omfattningen av ansvarsförbindelserna enligt den föreslagna regleringen är betydande i förhållande till statsfinanserna och att man vid bedömningen av den enligt utskottets tidigare tolkningspraxis bör beakta om realiseringen av ansvarsförbindelserna enligt regleringen kan äventyra statens förmåga att klara av sina uppgifter enligt grundlagen.

(14) Eftersom den föreslagna fullmakten på 50 miljarder euro inte specificeras närmare anser grundlagsutskottet att den föreslagna bestämmelsen inte som sådan innebär samtycke enligt 82 § 2 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning ska det antingen i lag särskilt föreskrivas åtminstone om fullmakten att ställa borgen eller garanti eller så ska riksdagen separat ge sitt samtycke till fullmakten om ställande av borgen eller garanti som en del av ett årligt beslut om statsbudgeten eller en tilläggsbudget. Om samtycket ges som en del av det årliga budgetbeslutet, ska det i samband med beslutet fattas närmare beslut om fullmakterna att ställa borgen och garanti inom ramen för den övre gränsen enligt den föreslagna lagen. Som en del av samma beslut bör man ta ställning till om fullmakten kan användas på lika villkor för förbindelser på olika risknivåer eller om man till exempel i fråga om specialrisktagning enligt 10 § i lagförslaget separat bör fastställa en övre gräns för användningen av fullmakten. Grundlagsutskottet anser att 6 § 2 mom. i lagförslag 1 bör ändras antingen så att det ges betydligt närmare bestämmelser om fullmakten eller att det i statsbudgeten årligen fattas beslut om det totala beloppet av finansieringsfullmakten inom ramen för den övre gränsen enligt 6 § 1 mom. Som en del av beslutet fattas beslut om indelningen av fullmakten för olika ändamål med beaktande av de risker som anknyter till respektive ändamål. Ovan nämnda ändring av 6 § är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i den ordning som framgår av utskottets förslag till beslut. Grundlagsutskottet anser att det med tanke på riksdagens budgetmakt är motiverat att riksdagen, om det fattas närmare beslut om ärendet i budgetbeslutet, för sitt beslutsfattande får en tillräckligt noggrann specificering av hur det föreslås att fullmakten får användas under året. Det ska också ingå ett separat ställningstagande av vilket det framgår vilken del av fullmakten som kan användas för sådan specialrisktagning som

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

avses i 10 § i lagförslaget. Om frågan definieras närmare på paragrafnivå, bör regleringen av konstitutionella skäl preciseras på motsvarande sätt.

(15) Enligt grundlagsutskottet är det viktigt att riksdagen i budgetpropositionen får alla väsentliga uppgifter om fondekonomin utveckling och verksamhet och att åtgärder vid behov vidtas i enlighet med propositionen för att garantera riksdagens beslutanderätt gällande fondernas verksamhet (GrUB 10/1998 rd, s. 23/I). Grundlagsutskottet anser det motiverat att riksdagen tillräckligt noggrant ges de viktigaste uppgifterna om statsgarantifondens utveckling, verksamhet och risker i enlighet med den föreslagna regleringen.

(16) Dessutom fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att hänvisningen i första meningen i 6 § 1 mom. till beloppet av de förbindelser som avses i 5 § lämnas öppen. Grundlagsutskottet anser att det är problematiskt att det av den föreslagna bestämmelsen inte framgår vilka alla förbindelser som avses. I 5 § i lagförslaget anges bolagets uppgifter och vad bolaget kan göra för att fullgöra sina uppgifter. Av 5 § framgår inte direkt vilka olika ekonomiska förbindelser som paragrafen kan medföra. Med beaktande av grundlagsutskottets tidigare utlåtandep Praxis om tillräcklig specificering av borgens- och garantiförbindelser anser grundlagsutskottet att den föreslagna bestämmelsen förblir öppen på ett problematiskt sätt. Ekonomiutskottet måste precisera 6 § 1 mom. så att det entydigt framgår vilka förbindelser det hänvisas till. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i den ordning som framgår av utskottets förslag till beslut.

Andra meningen i 6 § 1 mom. i den föreslagna bestämmelsen om finansieringsfullmakter

(17) Enligt den andra meningen i 6 § 1 mom. i lagförslag 1 får beloppet av skulder som bolaget upptagit för medelsanskaffning och som staten svarar för uppgå till högst 20 miljarder euro. Enligt propositionsmotiven (s. 54–55) omfattas bolagets medelsanskaffning för närvarande av en statsgaranti, som är kostnadsfri för bolaget. Enligt motiven ska staten enligt förslaget ha direkt ansvar med stöd av 15 § 1 mom., vilket är en förändring jämfört med nuläget. Staten har redan beviljat borgen för 20 miljarder euro för bolagets skuldprogram, står det i propositionen. I specialmotiveringen till lagförslaget 15 § 4 mom. (s. 71) konstateras det att enligt det föreslagna 4 mom. och den nuvarande lagstiftningen kan statsrådet även i fortsättningen ställa propriëborgen utan motsäkerheter som säkerhet för lån och låneprogram som bolaget upptar. Syftet med fullmakten att ställa borgen är att komplettera den bestämmelse som föreslås i 1 mom. om statens ansvar för bolagets skulder, om det ansvar som föreskrivs i lagen behöver kompletteras med en separat borgensförbindelse.

(18) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna andra meningen i 6 § 1 mom. förblir oklar eftersom det inte framgår vilket rättsligt ansvar för skulderna som följer av bestämmelsen. Den andra meningen i 6 § 1 mom. bör enligt grundlagsutskottet i ljuset av motiveringen till lagförslaget tolkas så att syftet med den är att direkt med stöd av lag föreskriva om statlig propriëborgen på högst 20 miljarder euro för lån som bolaget upptar för sin medelsanskaffning. Enligt utskottet bör propositionen tolkas så att det inte är fråga om statlig upplåning enligt 82 § 1 mom. i grundlagen, utan meningen i fråga ska betraktas gälla statsborgen enligt 82 § 2 mom. i grundlagen.

(19) Enligt 8 a § i den gällande lagen om statens specialfinansieringsbolag grundar sig statsborgen för lån som bolaget upptar på borgen som ställts separat. Regeringen föreslår att statsborgen

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

ska grunda sig direkt på lag. Grundlagsutskottet anser att en fullmakt på 20 miljarder euro som grundar sig direkt på lag men som förblir öppen är problematisk på motsvarande sätt som fullmakten enligt första meningen i 6 § 1 mom. och statens ansvar för den. Grundlagsutskottet anser att den fullmakt som föreslås blir oklar på ett problematiskt sätt med tanke på riksdagens budgetmakt. Det föreslagna 6 § 2 mom. måste preciseras så att det i statsbudgeten på motsvarande sätt som i fråga om den första meningen i 6 § 1 mom. fattas beslut om maximibeloppet av de skulder som bolaget upptar för sin medelanskaffning och som staten ansvarar för, om det totala beloppet för fullmakten i paragrafen och vid behov om indelningen av den enligt maximibeloppen för de metoder för medelsanskaffning som är förenade med olika risker. Dessutom måste den andra meningen i 6 § 1 mom. förtydligas så att förbindelsens rättsliga karaktär entydigt framgår. Ovan nämnda ändringar i den andra meningen i 6 § 1 mom. och i 6 § 2 mom. är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i den ordning som framgår av utskottets förslag till beslut.

(20) För tydlighetens skull fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid 15 § 4 mom. i lagförslaget, som enligt utskottets uppfattning hänför sig till den andra meningen i 6 § 1 mom. Enligt det föreslagna 15 § 4 mom. kan statsrådet ställa proprieborgen utan motsäkerheter som säkerhet för lån och låneprogram som bolaget upptar. Enligt det föreslagna 4 mom. och den nuvarande lagstiftningen kan statsrådet även i fortsättningen ställa proprieborgen utan motsäkerheter som säkerhet för lån och låneprogram som bolaget upptar, framgår det av propositionen (s. 71). Enligt motiveringen är syftet med fullmakten att ställa borgen att komplettera den bestämmelse som föreslås i 1 mom. om statens ansvar för bolagets skulder, om det ansvar som föreskrivs i lagen behöver kompletteras med en separat borgensförbindelse. Grundlagsutskottet noterar att det av det föreslagna 15 § 4 mom. inte framgår på författningsnivå vilken den övre gränsen för de i momentet avsedda borgensförbindelserna är. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan man av motiveringen till lagförslaget göra den bedömningen att avsikten med 4 mom. är att möjliggöra borgen för lån som avses i den andra meningen i 6 § 1 mom. Den andra meningen i 6 § 1 mom. och det föreslagna 15 § 4 mom. är dock inte direkt kopplade till varandra varken på författningsnivå eller i motiveringstexten. Därför förblir det på ett problematiskt sätt oklart vilken den övre gränsen för borgensansvar enligt 15 § 4 mom. är. Enligt grundlagsutskottet ska statens borgensansvar och garantiansvar framgå entydigt (GrUU 25/2008 rd, GrUU 14/2011 rd och GrUU 11/2020 rd). Med beaktande av att den andra meningen i 6 § 1 mom. och 15 § 4 mom. i konstitutionellt hänseende rör sig om statens borgens- eller garantiansvar, bör beloppet av statens ansvar framgå noggrannare av regleringen. Ekonomiutskottet måste ändra regleringen så att förhållandet mellan bolagets fullmakt som gäller förbindelser och statens ansvar entydigt framgår av lagtexten. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i den ordning som framgår av utskottets förslag till beslut.

Fonder som står utanför statsbudgeten

(21) I 15–17§ i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om statsgarantifonden. Det föreslås att den gällande lagen om statsgarantifonden upphävs. Avsikten är att den nuvarande statsgarantifonden ska fortsätta utan avbrott trots ändringarna i lagstiftningen. Statsgarantifonden är en i 87 § i grundlagen avsedd fond som står utanför statsbudgeten. Enligt paragrafen kan genom lag bestämmas att en statlig fond ska lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål ska godkännas krävs i

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna. Enligt propositionen (s. 95) är det inte fråga om sådan väsentlig utvidgning av fonden eller dess ändamål som avses i 87 § i grundlagen.

(22) I förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 140) har det konstaterats att statens bestående uppgifter på det sätt som avses i bestämmelsen ovillkorligen kan förutsätta att en fond inrättas i sådana fall då det är svårt att förutse eventuella betydande utgiftsposter. I förarbetena till grundlagen konstateras det att olika funktioner i samband med statliga borgensförbindelser och garantier kan anses höra till denna grupp. Statsgarantifonden nämns som ett exempel på en existerande fond.

(23) Enligt förarbetena till grundlagen utgör fonder som står utanför budgeten ett undantag från principen om budgetens fullständighet och de anses inskränka riksdagens budgetmakt. Utgångspunkten bör vara att budgeten ska uppta statens samtliga inkomster och utgifter och att fonder inrättas endast i undantagsfall (RP 1/1998 rd, s. 58/I). Eftersom fonder som står utanför budgeten anses inskränka riksdagens budgetmakt är det befogat att besluten om dem har starkare stöd än enkel majoritet i riksdagen (RP 1/1998 rd, s. 140). Grundlagsutskottet har ansett att det av praktiska skäl är motiverat att fonder kan inrättas, men att de villkor som propositionen anger för inrättandet måste tolkas synnerligen restriktivt. Utskottet har också ansett det viktigt att riksdagen i budgetpropositionen får alla väsentliga uppgifter om fondekonomins utveckling och verksamhet och att åtgärder vid behov vidtas i enlighet med propositionen för att garantera riksdagens beslutanderätt gällande fondernas verksamhet (GrUB 10/1998 rd, s. 23/I).

(24) Enligt grundlagsutskottet kan det i fråga om den nu aktuella propositionen nämnas att statsgarantifonden grundar sig på den i förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 140/I) konstaterade utgångspunkten att skötseln av statens uppgifter kan förutsätta att en fond inrättas i sådana fall då det är svårt att förutse eventuella betydande utgiftsposter. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt exportgarantifonden i ett utlåtande från 1998 (GrUU 11/1998 rd). Den ändring som då föreslogs innebar ingen ändring av fondens uppgifter eller ökning av fondens storlek, och således kunde förslaget godkännas med enkel majoritet.

(25) Om utvidgningen är väsentlig eller inte bör enligt utskottets mening inte enbart bedömas fondspecifikt utan primärt utifrån vad det innebär för riksdagens budgetmakt (GrUU 31/2004 rd). Grundlagsutskottet ansåg att det i konstitutionellt hänseende inte var problematiskt att variationsvidden för kapitalet i oljeskyddsfonden höjdes från 3,5–7 miljoner euro till 5,5–11 miljoner euro (GrUU 31/2004 rd). Vid en senare utvidgning av oljeskyddsfonden konstaterade utskottet att den föreslagna utvidgningen var betydligt mer väsentlig än de tidigare utvidgningarna. Huruvida utvidgningen av en fond är väsentlig bedöms i första hand med tanke på riksdagens budgetmakt. Att kapitalgränserna för en enskild fond femdubblades innebar dock enligt utskottet en sådan väsentlig utvidgning av fonden som avses i 87 § i grundlagen, trots att oljeskyddsfondens andel i sig och efter en sådan höjning var rätt så liten sett till alla fonder som står utanför statsbudgeten. Därför ansåg utskottet att det krävdes kvalificerad majoritet enligt 87 § i grundlagen för att anta lagförslaget (GrUU 24/2009 rd, se även GrUU 26/2012 rd).

(26) Grundlagsutskottet har konstaterat (GrUU 14/2012 rd) att det för att inrättandet av en fond som står utanför budgeten eller en väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål ska

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

godkännas krävs minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna i riksdagen och att dessa villkor bör tolkas mycket återhållsamt (GrUU 24/2009 rd, s. 1, GrUB 10/1998 rd, s. 23/I). Vid bedömningen av förslaget om att utvidga televisions- och radiofonden konstaterade utskottet att fondens omfattning enligt propositionsmotiven ökar med cirka åtta procent jämfört med fondens kalkylerade storlek vid den tidpunkten. En sådan utvidgning innebär i ljuset av utskottets tidigare praxis inte en sådan väsentlig utvidgning av fonden som avses i grundlagen (se GrUU 31/2004 rd, GrUU 34/2002 rd). Grundlagsutskottet konstaterade att det dessutom bör beaktas att fonden till sin karaktär har varit en så kallad öppen fond och att den kunde ha varit större. Med tanke på syftet med att skydda riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd, s. 140/I), som ligger till grund för 87 § i grundlagen, bör det också beaktas att riksdagen i enlighet med propositionen fattar beslut om det belopp som ska styras till fonden och att beloppet överförs till Rundradion för finansieringen av verksamheten. Utskottet ansåg att lagförslaget inte var så väsentligt med tanke på riksdagens budgetmakt att det skulle behöva godkännas med kvalificerad majoritet enligt 87 § i grundlagen (GrUU 14/2012 rd, s. 6).

(27) Enligt propositionen (s. 95) är en förändring jämfört med nuläget att statsgarantifonden i framtiden utöver exportgaranti- och specialborgensverksamhet ska täcka även andra risker relaterade till exportfinansiering. Dessa risker utgör dock endast en liten del av den helhet som redan ingår i statsgarantifonden, och därför anses en utvidgning av dess uppgift inte vara en sådan väsentlig utvidgning av ändamålet som avses i 87 § i grundlagen. I enlighet med nuvarande lagstiftning innehåller förslaget en bestämmelse som gör det möjligt att öka fondens medel genom anslag som överförs från statsbudgeten för att täcka förluster som hör till fondens verksamhet. Grundlagsutskottet anser att det finns två aspekter som kräver bedömning: för det första frågan om huruvida det är fråga om en väsentlig utvidgning av fonden och för det andra huruvida det är fråga om en väsentlig utvidgning av fondens ändamål.

(28) Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör frågan om huruvida propositionen innebär en väsentlig utvidgning av statsgarantifonden eller dess ändamål bedömas så att statsgarantifondens uppgifter och volym enligt gällande lagstiftning jämförs med fondens föreslagna uppgifter och volym. Enligt grundlagsutskottet är det problematiskt att propositionen inte innehåller en sådan jämförelse eller ett tillräckligt brett faktaunderlag för en sådan jämförelse.

(29) Enligt den gällande lagen om statsgarantifonden är syftet med fonden att trygga att de förbindelser som avses i 4 § och som ges av det bolag som avses i lagen om statens specialfinansieringsbolag uppfylls. Enligt 4 § i lagen om statsgarantifonden svarar staten för garantier och borgen som specialfinansieringsbolaget har gett och som avses i lagen om statliga exportgarantier, lagen om statliga fartygsgarantier, lagen om statsgarantier och exportgarantier för investeringar som främjar miljövård och lagen om statsgarantier för tryggnad av basråvaruförsörjningen. Enligt tabell 1 (s. 24) i propositionen innehåller dessa lagar borgens- och garantifullmakter så att de fullmakter som staten ansvarar för enligt 4 § i lagen om statsgarantifonden sammanlagt verkar uppgå till 41,15 miljarder euro.

(30) I 16 § i lagförslag 1 anges det att för att täcka sådana förluster för bolaget och Finlands Exportkredit som orsakas av exportfinansiering och för vilka bolagets egna medel inte räcker till finns det en fond som står utanför statsbudgeten och som kallas statsgarantifonden. Enligt 17 § 2 mom. i lagförslaget täcks förlusterna av exportfinansieringen i första hand med bolagets och Fin-

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

lands Exportkredits egna medel för exportfinansiering, och om de inte räcker till, med medel ur statsgarantifonden. Om det vid upprättandet av bolagets eller Finlands Exportkredits mellanbokslut eller bokslut framgår att resultatet för exportfinansieringsverksamheten uppvisar förlust för räkenskapsperioden, täcks förlusten i första hand med det fria egna kapitalet för exportfinansiering i bolagets och Finlands Exportkredits balansräkning och i andra hand med medel ur statsgarantifonden. I lagförslaget 15 § 2 mom. föreslås det att om de medel som fonderats för bolagets och Finlands Exportkredits exportfinansiering eller statsgarantifondens medel inte räcker till för att täcka ansvaren i enlighet med 17 § 2 mom. eller för att säkerställa verksamhetens kontinuitet, ska anslag överföras från statsbudgeten till statsgarantifonden för detta ändamål.

(31) Statsgarantifondens ansvar hänför sig således enligt förslaget till sådan verksamhet vid bolaget eller Finlands Exportkredit som enligt 4 § i lagförslaget ska betraktas som exportfinansiering. Enligt den föreslagna 1 § har bolaget och Finlands Exportkredit till syfte att upprätthålla och utveckla ett konkurrenskraftigt exportfinansieringssystem. Exportfinansiering definieras i lagförslaget 4 §. Enligt 5 § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget ska specialfinansieringsbolaget agera som exportfinansieringsinstitut. Enligt 5 § 3 mom. ska Finlands Exportkredit främja Finlands ekonomiska utveckling genom att vid sidan av bolaget bevilja exportfinansiering. Med avseende på statsgarantifondens ansvar blir det oklart vad det innebär att agera som exportfinansieringsinstitut. Av den föreslagna bestämmelsen framgår endast Finlands Exportkredits uppgift att bevilja exportfinansiering. Enligt 6 § 1 mom. i lagförslaget får beloppet av bolagets och dess dotterbolags i 5 § avsedda förbindelser uppgå till högst 50 miljarder euro. Grundlagsutskottet anser att statsgarantifonden enligt förslaget ska ansvara för exponeringar på högst 50 miljarder euro. Enligt utskottets uppfattning ökar statsgarantifondens ansvar med 8,85 miljarder euro jämfört med den gällande regleringen.

(32) Fonder som står utanför budgeten har ansetts inskränka riksdagens budgetmakt. I fråga om detta fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid de föreslagna bestämmelserna om variation i statsgarantifondens storlek. I 15 § 2 mom. i lagförslag 1 föreslås det att om de medel som fonderats för bolagets och Finlands Exportkredits exportfinansiering eller statsgarantifondens medel inte räcker till för att täcka ansvaren i enlighet med 17 § 2 mom. eller för att säkerställa verksamhetens kontinuitet, ska anslag överföras från statsbudgeten till statsgarantifonden för detta ändamål. Om bolaget eller statsgarantifonden inte längre behöver de anslag som överförts från statsbudgeten för att täcka bolagets ansvar och avsättningar eller för att säkerställa verksamhetens kontinuitet, ska bolaget och statsgarantifonden till denna del intäktsföra medlen till statsbudgeten. Grundlagsutskottet anser att den helhet som dessa moment bildar kan tolkas så att överföringen av medel till statsgarantifonden åtminstone delvis är juridiskt bindande prövning. Riksdagen kan påverka beloppet av de förbindelser som statsgarantifonden ansvarar för genom det bindande beslut som förutsätts i 6 § 2 mom. Dessutom har riksdagen enligt grundlagsutskottets uppfattning åtminstone någon form av prövningsrätt i fråga om beloppet av de medel som krävs för att säkerställa verksamhetens kontinuitet. Det föreslagna 15 § 3 mom. är förenat med en skyldighet att efter prövning överföra medlen från statsgarantifonden till budgeten när statsgarantifonden inte längre behöver dem. Grundlagsutskottet anser att den ovan förutsatta ändringen av 6 § 2 mom. i kombination med den helhet som avses i 15 § 2 och 3 mom. i förslaget i någon mån begränsar de effekter som utvidgningen av statsgarantifonden har på riksdagens budgetmakt. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 14/2012 rd fäst vikt vid att riksdagen har kunnat påverka storleken på det anslag som styrs till en fond.

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

(33) Enligt grundlagsutskottet bör ökningen av fondens volym i första hand bedömas med avseende på riksdagens budgetmakt som helhet. Å andra sidan kan det konstateras att den ovan beskrivna regleringen i någon mån gör det möjligt att hantera fondens effekter på utövandet av riksdagens budgetmakt. Den föreslagna ökningen av fondens maximibelopp kan dock anses vara ytterst betydande med tanke på riksdagens budgetmakt och den föreslagna utvidgningen av fondens maximikapital innebär enligt grundlagsutskottet en väsentlig utvidgning av fonden.

(34) I 15 § 2 mom. i lagförslaget föreslås det att om de medel som fonderats för bolagets och Finlands Exportkredits exportfinansiering eller statsgarantifondens medel inte räcker till för att täcka ansvaren i enlighet med 17 § 2 mom. eller för att säkerställa verksamhetens kontinuitet, ska anslag överföras från statsbudgeten till statsgarantifonden för detta ändamål. Utöver den bedömning av en väsentlig utvidgning av fonden som gjorts ovan är det vid bedömningen av ärendet av betydelse om det i förslaget är fråga om en väsentlig utvidgning av fondens användningsändamål. I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 70) konstateras det att bestämmelsens innehåll till stor del motsvarar det rådande rättsläget, eftersom statens ansvar även i fortsättningen via statsgarantifonden omfattar exportfinansieringsverksamheten, visserligen så att ansvaret utvidgas till de finansieringstjänster som Finlands Exportkredit för närvarande tillhandahåller.

(35) Jämfört med nuläget föreslås det att det till bestämmelsen fogas en hänvisning till säkerställande av verksamhetens kontinuitet som grund för att anslag ska överföras från budgeten till fonden. Tillägget anses motiverat eftersom det kan vara ändamålsenligt att även i förebyggande syfte överföra medel till fonden för att öka verksamhetens buffertmedel. I motiveringen konstateras dessutom (s. 95) att en förändring jämfört med nuläget är att statsgarantifonden i framtiden utöver exportgaranti- och specialborgensverksamhet ska täcka även andra risker relaterade till exportfinansiering. I motiveringen (s. 72) konstateras det att eftersom kreditriskerna inom Finlands Exportkredits finansieringsverksamhet hittills har täckts av exportgarantier som omfattas av fonden, innebär den föreslagna ändringen att statsgarantifonden utvidgas till att täcka marknadsrisker inom Finlands Exportkredits finansieringsverksamhet och kreditrisker i samband med likviditetsportföljen. Enligt motiveringen utgör dessa risker dock endast en liten del av den helhet som redan omfattas av statsgarantifonden, och därför anses det i propositionen inte vara fråga om en sådan väsentlig utvidgning av fondens ändamål som avses i 87 § i grundlagen.

(36) Grundlagsutskottet konstaterar dock att det av motiveringen till lagförslaget inte framgår (s. 72, 95) hur stora de föreslagna utvidgningarna av ansvaren är. En utvidgning av fondens ändamål till finansieringstjänster som Finlands Exportkredit tillhandahåller har inte i lag begränsats till något särskilt belopp. Av motiven framgår inte heller vad förslaget att utvidga fonden för att säkerställa verksamhetens kontinuitet kan innebära, och således förblir regleringen till denna del på ett problematiskt sätt oklar. Utifrån propositionen kan det inte uteslutas att förslaget de facto innebär en väsentlig utvidgning av fondens ändamål. Grundlagsutskottet anser att såväl en utvidgning av fondens ändamål till att omfatta andra risker inom Finlands Exportkredits finansieringsverksamhet än enbart exportgaranti som en användning av fonden för att säkerställa bolagets verksamhet innebär en betydande utvidgning av fondens ändamål jämfört med den gällande lagstiftningen.

(37) Av motiveringen framgår inte vilken ändring det innebär för statsgarantifondens ansvarsområde jämfört med den nuvarande 4 § i lagen om statsgarantifonden att fondens ansvar utvidgas till exportfinansiering. Grundlagsutskottet anser att det utifrån propositionen inte heller kan ute-

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

slutas att denna utvidgning av ansvaret till exportfinansiering innebär en väsentlig utvidgning av statsgarantifondens ansvar.

(38) Grundlagsutskottet anser att förslaget innebär en väsentlig utvidgning av statsgarantifondens omfattning och ändamål på det sätt som avses i 87 § i grundlagen. Därför krävs kvalificerad majoritet enligt 87 § i grundlagen för att lagförslag 1 ska kunna godkännas.

Andra frågor som gäller 87 § i grundlagen

(39) Grundlagsutskottet noterar att den föreslagna lagen inte innehåller några bestämmelser om statsgarantifondens beslutande organ, till skillnad från den gällande lagen, enligt vilken fonden har en direktion och en generalsekreterare. Enligt den föreslagna 16 § svarar arbets- och näringsministeriet för beslutsfattandet om fonden, fondens förvaltning och att fondens ekonomi och verksamhet ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Fonden i sig är inte en myndighet, men det organ som ansvarar för dess förvaltning och beslutsfattande är det (se även GrUU 65/2022 rd). Grundlagsutskottet anser att utifrån den föreslagna regleringen inte föreskrivs tillräckligt exakt och noggrant om det organ som svarar för fondens förvaltning och beslutsfattande. Grundlagsutskottet anser att enbart bestämmelser enligt vilka arbets- och näringsministeriet svarar för beslutsfattandet inte anger vilket organ som fattar besluten för denna fond. I 17 § föreslås det dessutom att arbets- och näringsministeriet fattar beslut om betalning av fondens medel till bolaget. Med beaktande av att beslut om fondavgift är ekonomiskt betydande är det motiverat att det föreskrivs närmare om fondens beslutsfattande. Det är författningsrättsligt motiverat att ekonomiutskottet preciserar bestämmelserna om fondens beslutande organ.

(40) Grundlagsutskottet fäster ytterligare uppmärksamhet vid det förfarande för överföring av medel från budgeten som föreslås i 15 § 2 mom. Grundlagsutskottet fäster vikt vid att det av den föreslagna bestämmelsen inte blir helt klar hur medlen ska överföras från budgeten till fonden. Enligt 3 § i den gällande lagen om statsgarantifonden får fonden sina medel från ett anslag som anvisas i statsbudgeten för att överföras till fonden. I 15 § 2 mom. i lagförslag 1 föreskrivs om vissa situationer där anslag överförs från statsbudgeten till statsgarantifonden för detta ändamål. Grundlagsutskottet noterar att det av den föreslagna paragrafen inte exakt framgår att en förutsättning för överföring av anslag till statsgarantifonden ska vara att sådana anslag har reserverats i budgeten för detta ändamål. Av orsaker som beror på 84 § i grundlagen är det motiverat att ekonomiutskottet preciserar regleringen till denna del.

Exportgarantiuppgifter som offentlig förvaltningsuppgift

(41) I 5 § 1 mom. i lagförslag 1 föreskrivs det om uppgifterna för det statliga specialfinansieringsbolag som föreslås inrättas. Enligt propositionen (s. 49 och 96) är bolagets nämnda finansieringsuppgifter offentliga förvaltningsuppgifter. Också bestämmelsen om tjänsteansvar i 23 § 1 mom. i lagförslag 1 och bestämmelsen om tillämpning av offentlighetslagen i 25 § 1 mom. tyder på detta. I propositionen konstateras det (s. 98) att grundlagsutskottets utlåtande om Industristöd Ab (GrUU 57/2024 rd) har betydelse vid bedömningen av den offentliga förvaltningsuppgiftens karaktär inom företagsfinansieringsverksamheten. Enligt propositionsmotiven tyder det utlåtandet på att begreppet offentlig förvaltningsuppgift kan ha något olika innehåll i olika situationer och vid olika tidpunkter. Uppfattningen enligt propositionen verkar också vara att en bedömning i

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

dag med goda skäl kan vara annorlunda än för över två decennier sedan, till följd av förändrade tillämpningsförhållanden och praktiska behov. Grundlagsutskottet anser att bedömningen i propositionen sammantaget är något svårtolkad i förhållande till 124 § i grundlagen.

(42) Att offentliga förvaltningsuppgifter anförtros ett statsägt aktiebolag har betydelse med avseende på 124 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 1/2025 rd, stycke 4). Enligt den bestämmelsen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i 124 § i grundlagen i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som exempelvis hänför sig till verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner (RP 1/1998 rd, s. 179).

(43) Grundlagsutskottet har tidigare med avseende på 124 § i grundlagen granskat bland annat den uppgift att bevilja och administrera exportgarantier som anvisats statens specialfinansieringsbolag. Beviljandet av statliga exportgarantier är enligt utskottet trots sina starka privaträttsliga särdrag en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen (GrUU 2/2001 rd, s. 2). Samma bedömning gjordes när det föreslogs att ett statsbolag (Business Finland) skulle få uppgifter som ankommer på en statsbidragsmyndighet och kunna fatta beslut om att bevilja, ändra och betala ut statsunderstöd (GrUU 50/2017 rd, s. 2).

(44) Å andra sidan konstaterade grundlagsutskottet vid bedömningen av Industristöd Ab:s finansieringsuppgifter att det inte var fråga om en uppgift som gäller verkställighet av lag eller en lagstadgad serviceuppgift som en myndighet ansvarar för att ordna. De uppgifter som ingår i den finansieringsverksamhet som avses i propositionen om Industristöd Ab jämföras till form och innehåll med sådan privaträttslig och avtalsbaserad finansieringsverksamhet som inte bedrivs som offentlig förvaltningsuppgift eller som inte har drag av faktisk förvaltningsverksamhet. I regleringen i fråga betonas inte heller i övrigt de särdrag som hör till offentliga förvaltningsuppgifter. Dessutom baserar sig den skötseln av finansieringsuppgiften som avses i ovan nämnda lagförslag i hög grad på bedömning och beslutsfattande som är typiska för finansiell verksamhet. Sådana finansieringsuppgifter var således inte offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen (GrUU 57/2024 rd, stycke 7).

(45) I lagförslaget används till skillnad från den gällande regleringen inte begreppet exportgaranti på författningsnivå, utan endast begreppet exportfinansiering. Enligt propositionsmotiven (s. 45) består syftet med bolaget med specialuppgifter och Finlands Exportkredit även i fortsättningen av två prioriterade områden: kredit- och borgensverksamhet inom inhemsk finansiering samt exportfinansiering, som inbegriper såväl kreditgivning som exportgarantiverksamhet. I propositionen konstateras (s. 54) att exportkrediter och exportgarantier i fortsättningen kommer att omfattas av en sammanräknad finansieringsfullmakt, såvida de inte gäller samma finansiering. Det konstateras också att specialfinansieringsbolaget i fortsättningen ska agera som Finlands officiella exportfinansieringsinstitut enligt OECD:s exportkreditavtal. Av propositionsmotiven framgår (s. 51) att begreppet exportgaranti på paragrafnivå ändras till exportfinansiering men att avsikten inte är att ändra rättsläget. Grundlagsutskottet anser att det i viss mån är svårt att få en bild av om exportgarantiverksamhet enligt den gällande lagstiftningen fortfarande i propo-

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

nen har betraktats som en separat offentlig förvaltningsuppgift eller om utgångspunkten för propositionen är att exportfinansieringen som helhet är en offentlig förvaltningsuppgift.

(46) Vid bedömningen av bestämmelserna i lagförslagets 5 § 1 mom. om specialfinansieringsbolagets uppgifter, vars innehåll beskrivs närmare i motiveringen till paragrafen (s. 48–51), kan det konstateras att uppgifterna för det specialfinansieringsbolag som föreslås bli inrättat till sin rättsliga karaktär till betydande delar verkar kunna jämföras med de finansieringsuppgifter som grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande om Industristöd AB (GrUU 57/2024 rd). Utskottet fäster uppmärksamhet vid ovan nämnda motivering till paragrafen. Utifrån motiveringen förblir förhållandet mellan exportgarantiverksamheten och exportfinansieringen oklart. Således är det enligt grundlagsutskottets uppfattning inte klart om avsikten är att bolaget med specialuppgifter eller Finlands Exportkredit fortfarande ska svara för exportgarantiverksamheten som en del av exportfinansieringen eller om avsikten är att uppgiften i fråga helt lämnas utanför bolagets uppgifter.

(47) Grundlagsutskottet anser att beviljandet av statliga exportgarantier fortfarande i enlighet med grundlagsutskottets tidigare bedömning (GrUU 2/2001 rd, s. 2) bör betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att det bör föreskrivas på behörigt sätt om detta.

(48) Den föreslagna bestämmelsen i 5 § 1 mom. 2 punkten innebär enligt propositionsmotiven att bolaget också agerar som Finlands exportgarantiinstitut (s. 51). Eftersom det samtidigt föreslås att lagen om exportgaranti upphävs är det dock inte helt klart vilken bestämmelse på lagnivå de exportgarantiuppgifter för Finlands i 5 § 1 mom. 2 punkten avsedda exportfinansieringsinstitut som betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter grundar sig på och på vilka grunder de ska skötas. Inte heller hänvisningsbestämmelsen i 28 § 4 mom. innehåller någon närmare reglering till denna del.

(49) Regleringen måste i fråga om exportgarantiuppgifter preciseras av orsaker som beror på 124 § i grundlagen. Närmare bestämmelser på lagnivå om hur exportgarantiverksamheten ska ordnas och skötas, motsvarande de gällande bestämmelserna på lagnivå, är motiverade också av den orsaken att exportgarantierna medför sådant finansieringsansvar för staten som är av synnerligen stor betydelse för statsfinanserna.

(50) Grundlagsutskottet har av hävd ansett att den del av regleringen av lagstadgade uppgifter som ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift bör identifieras på behörigt sätt (se GrUU 37/2025 rd, stycke 6). Även om någon av bolagets lagstadgade uppgifter ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift innebär det inte att bolagets verksamhet och lagstadgade uppgifter i sin helhet är offentliga förvaltningsuppgifter. Utskottet betonar behovet av att bedöma frågan särskilt.

(51) Grundlagsutskottet anser att uppgifter i anslutning till exportgarantiverksamhet fortfarande kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter. Därför är det nödvändigt att precisera regleringen så att de grundläggande bestämmelserna om skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter på tillbörligt sätt framgår på författningsnivå. Bestämmelserna kan enligt utskottets tidigare utlåtandepraxis åtminstone anses vara de grundläggande bestämmelserna om ordnande och skötsel av

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

exportgarantiuppgifter. Den ändring som avses ovan är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i den ordning som framgår av utskottets förslag till beslut.

(52) Dessutom noterar grundlagsutskottet att specialfinansieringsbolaget och Finlands Exportkredit, som är dess dotterbolag, delvis sköter samma uppgifter enligt propositionen (s. 53). Bolagets uppgifter kan även i framtiden fördelas mellan moderbolaget och det nuvarande dotterbolaget eller framtida dotterbolag. Arbetsfördelningen fastställs närmare i bolagsordningarna. Det förblir oklart om avsikten är att dotterbolagen ska sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Grundlagsutskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att om avsikten är att offentliga förvaltningsuppgifter ska anförtros också andra bolag än specialfinansieringsbolaget, bör det föreskrivas om detta på behörigt sätt med beaktande av grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtandep Praxis om subdelegering (se t.ex. GrUU 33/2021 rd, styckena 8–10).

Den fortsatta behandlingen av propositionen

(53) Grundlagsutskottet konstaterar att lagförslagen om statsgarantifonden i lagförslag 1 innebär en sådan väsentlig utvidgning av en fond utanför statsbudgeten och dess ändamål som avses i 87 § i grundlagen. För godkännande av lagförslag 1 krävs därför minst två tredjedels majoritet av de avgivna rösterna i riksdagen. Lagstiftningsordningen ska anges i lagingressen och därför bör den kompletteras (GrUU 35/2014 rd, s. 4/II). Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i den ordning som avses i 87 § i grundlagen är att ekonomiutskottet i sitt betänkande beaktar grundlagsutskottets anmärkningar till lagstiftningsordningen på behörigt sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslag 1 ska behandlas i den ordning som föreskrivs i 87 § i grundlagen,

att lagförslag 1 kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 87 § i grundlagen, men bara om grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till 6 §, 15 § och definitionen av offentliga förvaltningsuppgifter beaktas på behörigt sätt och

att lagförslag 2–6 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 47/2025 rd

Helsingfors 20.11.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.