

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE
16/2003 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av lagen om placeringsfonder samt
vissa lagar i samband med den**

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 november 2003 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om placeringsfonder samt vissa lagar i samband med den (RP 110/2003 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om propositionen till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tuija Vuorinen, finansministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om placeringsfonder ändras. Propositionens huvudsakliga syfte är att ta in bestämmelser i lagen för att kunna sätta i kraft vissa ändringar i fondföretagsdirektivet. Bestämmelserna gäller bl.a. villkoren för fondbolags auktorisation och rätt för fondbolag att etablera sig i andra stater. I propositionen ingår dessutom ett förslag till lag om utländska fondbolags verksamhet i Finland och förslag till ändring av flera andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och stadfästs.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagstiftningen med tanke på den i grundlagens 18 § 1 mom. tryggade friheten att utöva näring och yrke och med tanke på 80 § om delegering av lagstiftningsmakt. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det i alla fall är tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfrihet

Tillståndsplikt. Enligt föreslagna 5 a och 5 b § behöver ett fondbolag tillstånd för sin verksamhet. I 9 och 9 a § finns likadana bestämmelser om tillståndsplikt för förvaringsinstitut.

Grundlagsutskottet har betraktat näringsfrihet som huvudregel enligt grundlagens 18 § 1 mom. men ansett att näringsverksamhet kan göras beroende av tillstånd av skäl som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna bör uppfylla också andra allmänna villkor för en lag som begränsar en grundläggande rättighet. Begränsningarna i näringsfriheten bör vara exakta och noggrant avgränsade och deras omfattning och villkor ska framgå av lagen. Vad gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om villkoren för tillstånd och tillståndets beständighet gör myndighetsverksamheten tillräckligt förutsebar. Ur denna synvinkel spelar det en viss roll i vilken utsträckning myndigheternas befogenheter bestäms utifrån bunden prövning eller behovsprövning (GrUU 67/2002 rd, s. 2/I). Utskottet har konstaterat om koncessionsbestämmelserna beträffande kreditinstitutsverksamhet att det karakteristiska för verksamheten är att medel i stor skala tas emot från allmänheten och att det därför är nödvändigt med en viss grad av myndighetskontroll. För en allmän koncessionsplikt talar vissa faktorer som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och som framför allt avser att garantera stabiliteten på den finansiella marknaden och som därmed också skyddar kunderna (GrUU 24/2002 rd, s. 2/I, GrUU 67/2002 rd, s. 2/II).

I detta sammanhang talar likadana acceptabla grunder för den föreslagna tillstandsregleringen. Lagförslaget innehåller tillräckligt exakta bestämmelser om tillståndsvillkor. Tillstånd beviljas enligt bunden prövning. Bestämmelserna är inget problem med tanke på grundlagen.

Inte heller bestämmelserna i det andra lagförslaget om verksamhetstillstånd för en filial som

fått auktorisation i en stat utanför Europeiska samarbetsområdet (7 §) eller om information om en utländsk fondbolagsfilials affärsverksamhet (4 §) är något problem med tanke på näringsfriheten. Ett fondbolag med auktorisation utanför EES-området får bara med tillstånd etablera sig i Finland utan att grunda ett dotterbolag eller en filial. Tillstånd beviljas med stöd av 11 § efter behovsprövning. Med hänsyn till det särskilda behovet av tillsyn över ett sådant bolag och att bolaget med stöd av 7 § har rätt att få auktorisation för att etablera en filial, är regleringen inte heller till denna del något problem med tanke på grundlagen.

Tillståndsvillkor. Med stöd av föreslagna 5 d § 2 mom. har tillståndsmyndigheten rätt att förena verksamhetstillståndet med sådana för tillsynen nödvändiga begränsningar och villkor som gäller fondbolagens affärsverksamhet. Bestämmelsen följer utskottets tidigare linje (GrUU 67/2002 rd, s. 2/II). Den inverkar inte på behandlingsordningen för den föreslagna lagen. Det samma gäller 9 c § 2 mom. och 43 § 2 mom. samt 7 § 3 mom. i det andra lagförslaget.

Återkallande av verksamhetstillstånd. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att återkallande av tillstånd som myndighetsåtgärd är ett ingrepp med strängare verkningar för individens rättsliga ställning än avslag på en tillståndsansökan. Med hänsyn till bestämmelsens proportionalitet har utskottet därför ansett det nödvändigt att möjligheten att återkalla ett tillstånd bör förenas med allvarliga och väsentliga överträdelser eller försummelser och med att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till att uppdagade brister i verksamheten har korrigerats (GrUU 67/2002 rd, s. 2/I).

Föreslagna 117 § om återkallande av ett fondbolags verksamhetstillstånd och 125 § om återkallande av ett förvaringsinstituts verksamhetstillstånd svarar mot de krav som grundlagsutskottet brukar ställa upp. De är inte problematis-

ka i konstitutionellt hänseende. Det samma gäller 6 och 8 § i det andra lagförslaget.

Men utskottet påpekar att återkallande av verksamhetstillståndet utifrån t.ex. 117 § 1 mom. 6 punkten i det första lagförslaget inte kan komma i fråga på grund av den förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen, om inte sökanden i sin ansökan har lämnat väsentligt vilseledande uppgifter om viktiga faktorer med tanke på bestämmelsen. Bestämmelsen bör lämpligen kompletteras med en skrivning om detta. Det samma gäller 125 § 1 mom. 6 punkten och 8 § 1 mom. 5 punkten i det andra lagförslaget.

Verksamhetsförbud. Finansinspektionen kan på de villkor som nämns i 5 e § 3 mom. för högst fem år förbjuda en person att vara ett fondbolags styrelsemedlem eller suppleant eller verkställande direktör eller dennes ställföreträdare. En likadan bestämmelse om förvaringsinstitut finns i 9 d § 3 mom.

Förbudet kan omfatta bara ett fåtal uppgifter. I bestämmelserna anges acceptabla grunder för förbud och bestämmelserna är också tillräckligt exakta. De är inget problem med tanke på grundlagen (GrUU 67/2002 rd, s. 3/I).

Finansinspektionens normgivningsbemyndigande

Finansinspektionens normgivningsbemyndigande måste bedömas med hänsyn till grundlagens 80 § 2 mom. Där sägs att även andra myndigheter än de som nämns i 1 mom. genom lag kan be-

myndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett det fullt möjligt att Finansinspektionen bemyndigas att utfärda rättsnormer på föreslaget vis (GrUU 24/2002 rd, s. 3—4, GrUU 67/2002 rd, s. 6). Verksamheten har många sådana yrkesmässiga särdrag som måste ses som det slag av särskilda skäl med hänsyn till föremålet för regleringen som avses i 80 § 2 mom. i grundlagen. Bemyndigandet är tillräckligt noggrant bundet genom bestämmelser i lag med hänsyn till den reglerade verksamhetens karaktär och särdrag.

Finansinspektionen kan med stöd av 30 a § 3 mom. meddela föreskrifter om de krav som ställs på riskkontrollsystemen och den övriga interna kontrollen enligt momentet. I linje med sin tidigare praxis (GrUU 24/2002 rd, s. 4/I, GrUU 52/2001 rd, s. 4) anser utskottet att bemyndigandet i första hand avser utfärdande av bestämmelser om tekniska detaljer för att ordna dessa omständigheter. Om bemyndigandet förstås på detta sätt är det inget problem.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 16/2003 rd — RP 110/2003 rd

Helsingfors den 26 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Arto Seppälä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.