

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 52/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2001 en proposition med förslag till lag om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem (RP 165/2001 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pekka Laajanen, finansministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat. Med ett sådant konglomerat avses i lagen företagsgrupper till vilka hör företag inom både finans- och försäkringsbranschen. Till koordinerande tillsynsmyndighet för ett finans- och försäkringskonglomerat utses antingen Finansinspektionen eller Försäkringsinspektionen beroende på om konglomeratets moderföretag hör till finans- eller försäkringsbranschen. Moderföretaget skall regelbundet till den koordinerande tillsynsmyndigheteten rapportera om konglomeratets struktur, koncernbokslut, riskkoncentrationer, fastighets- och aktieinnehav samt betydande affärstransaktioner mellan konglomeratets företag.

Den koordinerande tillsynsmyndigheten har samma befogenheter att övervaka ägarstruktu-

ren och ledningens lämplighet och tillförlitlighet i konglomeratet som i företag med verksamhetstillstånd. Företag inom konglomerat är dessutom skyldiga att på förhand anmäla nya förvärv i kreditinstitut och försäkringsanstalter och värdepappersföretag utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som leder till bestämmande inflytande. Den koordinerande tillsynsmyndigheten kan under lagfästa förutsättningar motsätta sig förvärvet, om det försvårar tillsynen över konglomeratet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart de blivit stadfästa.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen ingår i lagförslagen en del bestämmelser som ökar myndigheternas prövningsrätt och normgivningsrätt. Dessa motsvarar till sin karaktär

och omfattning det som för närvarande gäller för kreditinstitut och försäkringsbolag. Skälen för reglering och tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat är lika vägande som för tillsyn över konglomerat som består av enbart kreditinstitut eller försäkringsbolag och därför har

det ansetts att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har trots allt ansett det nödvändigt med ett utlåtande från grundlagsutskottet, eftersom utskottet inte på alla punkter prövat om de nämnda bestämmelserna är grundlagsenliga.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Egendomsskydd

Kvalitativ ägarkontroll. I det första lagförslaget (*förslaget till tillsynslag*) gäller 9 § tillsynsmyndighetens rätt att i vissa fall förbjuda förvärv av aktier eller andelar i en holdingsammanslutning (så kallad kvalitativ ägarkontroll). Bestämmelser om skyldighet att på förhand anmäla om förvärv ingår i 8 §. Likartade regler ingår i 18 och 19 § i det andra lagförslaget och i 14 och 15 § i det femte lagförslaget. Därtill regleras samma saker i 3 kap. 3 och 4 § lagen om försäkringsbolag (det sjätte lagförslaget). De sistnämnda paragraferna, som i tiden tillkom utan grundlagsutskottets medverkan (lag 389/1995, RP 330/1994 rd) föreslås dock inte bli ändrade på dessa punkter.

De föreslagna bestämmelserna är relevanta med hänsyn till egendomsskyddet i 15 § grundlagen. Det handlar om en begränsning av ägarens bestämmanderätt. Regleringen gäller en rätt liten specialgrupp, eftersom begränsningarna i praktiken endast kan utsträckas till juridiska personer på den finska finansmarknaden. I samtliga i de i 9 § tillsynslagen nämnda situationerna innebär begränsningarna att den som planerat förvärva aktier eller andelar eller redan gjort det på grund av tillsynsmyndighetens beslut får lov att skrinlägga planerna eller till följd av ett beslut mot införande av förvärvet i aktieboken respektive aktieägarförteckningen eller medlemsförteckningen inte tillåts utnyttja alla rättigheter som annars hör samman med ägandet. Myndighetens rätt att ingripa bygger på att ägandet av sådan andel som avses i förslaget skulle äventy-

ra holdingsammanslutningens eller konglomeratets affärsverksamhet enligt försiktiga och sunna affärsprinciper.

Mot bakgrunden av att ett av kriterierna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 5) är att inskränkningen skall vara acceptabel, är det viktigt, menar utskottet, att propositionen som ambition har att myndigheterna skall kunna utöva tillsyn även över ägarstrukturen i holdingsammanslutningar som avses i tillsynslagen och ledningens tillförlighet och lämplighet. Enligt propositionen är tillsynen nödvändig för att säkerställa att bildande av omfattande finans- och försäkringskonglomerat inte äventyrar finansmarknadens stabilitet och störningsfria verksamhet, insättnarnas och investerarnas ställning eller de försäkrades förmåner. Regleringen avser alltså att skydda andra grundläggande rättigheter och bygger på ett starkt samhälleligt intresse.

För det första uppfylls enligt utskottet kravet på exakta och noga avgränsade bestämmelser i och med att myndigheternas begränsande befogenheter är direkt förknippade med en anmälningsskyldighet enligt 8 § tillsynslagen. Här handlar det om förutsättningarna för att ett beslut om förbud uppfyllts (9 § 1 mom.) eller försumrats (9 § 2 mom.) eller när ett myndighetsförbud utfärdat med anledning av en anmälan (9 § 2 mom.) inte följts.

Den möjlighet 9 § 2 mom. ger tillsynsmyndigheten att förbjuda att förvärvet införs i aktieboken, aktieägarförteckningen eller medlemsförteckningen i efterhand kräver en egen bedömning. Det är med andra ord fråga om fall som inte berörs av anmälningsskyldigheten enligt 8 § och där förvärvet av andelen alltså redan skett legalt

enligt detta lagrum. Förbudet innebär att ägaren till andelen inte får använda rösträtt i samman slutningen. Med tanke på kravet på exakthet och noga avgränsning är det stora kruxet med bestämmelsen att det bara av motiveringstexten (s. 42, andra spalten) framgår att en anteckning som eventuellt redan gjorts måste strykas på grund av beslutet om förbud. I konstitutionellt hänseende är påföljden möjlig bara om bestämmelser om det ingår i lag.

Den sistnämnda bestämmelsen i 9 § 2 mom. bör också bedömas utifrån kravet på proportionalitet. En av premisserna i detta krav är att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 5).

På denna punkt brister förslaget med tanke på proportionalitetskravet däri att myndighetens befogenheter att utfärda förbud på intet sätt är tidsmässigt begränsade. Om förvärvet av andelen sker i god tro, är det förenligt med förvärvarens lagfästa grundläggande rättigheter att den koordinerande myndigheten, när den tillämpar denna förbudsgrund, får utöva sina befogenheter, åtminstone primärt, endast under en med tanke på propositionens fundamentala syfte och bestämmelserna i 8 § skäligen kort tid. Rätten att ingripa senare bör ges undantagsstatus i lagen och kopplas ihop med exempelvis särskilt vä gande skäl härledda ur syftet med lagen. Det förfarande som leder till beslut om förbud bör åter byggas upp utifrån de allmänna lagstiftningsprinciperna. Det första steget bör följaktligen så vitt möjligt vara råd och anvisningar från myndigheten och därefter, om så behövs, förpliktande förvaltningsbeslut för att uppnå lagens syfte. De åtgärder som myndigheten med stöd av lagen kräver av andelsförvärvaren skall i varje enskilt fall specificeras i beslutet om förbud. Förbudet mot att införa innehavet i aktieboken eller medlemsförteckningen får gälla bara tills förpliktelsen i myndighetens beslut om förbud fullföljts. Dessutom bör det utredas om det i praktiken är möjligt att begränsa förbudet mot införande i aktieboken eller medlemsförteckningen i vissa fall till en viss del av ägandet.

För att respektive lagförslag skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste dessa konstitutionella omständigheter beaktas. — I detta sammanhang bör anmärkningarna också beaktas på lämpligt sätt när det gäller 3 kap. 4 § 2 mom. i den gällande lagen om försäkringsbolag, eftersom det i propositionen föreslås att denna paragraf skall ändras.

Ett adekvat rättsskydd hör till de allmänna villkoren för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Sett ur detta perspektiv är det viktigt att tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas med åberopande av laglighetsgrunder (24 § lagen om finansinspektionen och 6 § lagen om Försäkringsinspektionen). På behandlingen av ärenden vid dessa myndigheter tillämpas dessutom lagen om förvaltningsförfarande med sina bestämmelser om procedurgarantier för rättssäkerheten (3 § 2 mom. lagen om finansinspektionen och 3 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande).

Andra omständigheter. I 10 § tillsynslagen föreskrivs om förvärv av bestämmande inflytande i ett företag utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Också enligt denna bestämmelse har tillsynsmyndigheten rätt att förbjuda ett planerat förvärv. Likartade bestämmelser ingår i 19 a § i det andra lagförslaget, i 15 b § i det femte lagförslaget och i 7 kap. 8 § i det sjätte lagförslaget. Detta förvärvsförbud som utfärdas vid en så kallad utvidgningskontroll bygger på att utländska bestämmelser skulle frånta tillsynsmyndigheten rätten att få upplysningar och utföra granskningar i målföretaget eller begränsa dem avsevärt. Grunder av detta slag är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förbudet i 16 § 2 respektive 3 mom. i det andra lagförslaget avser att förhindra att ett kreditinstituts konsolideringsgrupps ekonomiska ställning förbättras genom utnyttjande av koncernföretag. Syftet är samhälleligt godtagbart och som utskottet ser det utgör de föreslagna förbuden inte heller något problem med hänsyn till proportionalitetskravet.

Begränsningar i engagemang i förvaltningen

I lagförslagen finns ett antal bestämmelser som begränsar vissa personers rätt att vara verkställande direktör i ett bolag eller delta i bolagets förvaltning (15 § i det andra lagförslaget, 12 a § i det femte lagförslaget, 7 kap. 3 a § i det sjätte lagförslaget och 12 § i det åttonde lagförslaget). Begränsningar av detta slag bör vägas mot den i grundlagens 18 § 1 mom. garanterade näringsfriheten och rätten till arbete.

Målgruppen för regleringen är synnerligen snäv i propositionen. Genom regleringen vill man på ett behörigt sätt skilja på beslutsfattandet i olika bolag och därmed förhindra beslut som med tanke på bolagets intressen bygger på osakliga grunder. De föreslagna begränsningsbestämmelserna är oproblematiska med tanke på de grundläggande rättigheterna.

Befogenheter att utfärda bestämmelser

I propositionen ingår ett flertal bestämmelser om tillsynsmyndighetens normgivningsrätt. Enligt 80 § 2 mom. grundlagen kan även andra myndigheter än ministerier genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer, 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. Jämfört med bemyndigande att utfärda förordning är kravet på en allmän avgränsning av bemyndigandet, det vill säga att de ärenden som bemyndigandet omfattar skall vara noggrant definierade i lagen, inte nog för bemyndiganden av detta slag. De skall dessutom enligt den uttryckliga bestämmelsen i grundlagen vara exakt avgränsade till sitt tillämpningsområde. Ur grundlagsperspektiv hör andra myndigheters normgivningsrätt till undantaget. I samband med grundlagsreformen nämndes som exempel på en myndighets normgivningsrätt en teknisk reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning (RP 1/1998 rd, s. 134, andra spalten).

Fullmaktsbestämmelserna i lagförslagen är allmänt taget sådana att fullmakter lämpligen kan ges den expertmyndighet som svarar för tillsynen, eftersom regleringen i mångt och mycket

präglas av yrkesrelaterade särdrag (jfr GrUU 25/2000 rd, s. 3). Men det är trots allt skäl att fokusera på fullmaktsbestämmelserna när det gäller riskkontroll (13 § 3 mom. tillsynslagen, 68 § 2 mom. i det andra lagförslaget, 29 § 2 mom. i det femte lagförslaget och 10 kap. 3 c § i det sjätte lagförslaget). Enligt förslagen kan den koordinerande tillsynsmyndigheten meddela närmare bestämmelser om hur den interna tillsynen och riskkontrollen skall ordnas samt om kraven på en tillförlitlig förvaltning.

Utskottet har tidigare tagit ställning till en delvis likartad fullmakt för Försäkringsinspektionen att utfärda föreskrifter (GrUU 25/2000 rd s. 3). Med hänvisning till propositionens motivering anser utskottet att också de nu föreslagna fullmakterna kommer att användas för att utfärda bestämmelser om detaljfrågor främst i anknytning till den interna kontrollen och rikshandlingen och om tekniska detaljer. Sett ur detta perspektiv är fullmakterna problemfria. Med anläggande av samma perspektiv ger inte heller fullmakten gällande kraven på en tillförlitlig förvaltning anledning till några anmärkningar. Utskottet vill också påpeka att redan bestämmelserna i 80 § 2 mom. grundlagen begränsar tillämpningen av de föreslagna fullmaktsbestämmelserna och att bemyndigandet att utfärda bestämmelser därmed bör tolkas restriktivt (GrUU 26/2001 rd, s. 6 första spalten).

Överföring av en förvaltningsuppgift på andra än myndigheter

Den koordinerande tillsynsmyndigheten kan med stöd av tillsynslagens 17 § 5 mom. vid granskning anlita utomstående revisorer eller andra sakkunniga. En motsvarande bestämmelse ingår i 11 § 7 mom. i det tredje lagförslaget. Dessa förslag bör bedömas med hänsyn till 124 § grundlagen, som föreskriver att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Utgångspunkten för de föreslagna bestämmelserna är att det vid varje granskning såvitt möjligt skall finnas tillgång till behövlig expertis. Med tanke på ärendenas specifika karaktär är detta motiverat. Utskottet menar att det grundlagsfästa kravet på ändamålsenlighet uppfylls. Däremot är kravet på rättssäkerhet och god förvaltning inte inskrivet i bestämmelserna i propositionen, något som i konstitutionellt hänseende ansetts nödvändigt om en utomstående person självständigt utför uppgifter (t.ex. GrUU 45/2001 rd, s. 3, GrUU 46/2001 rd s. 4, andra spalten och GrUU 48/2001 rd, s. 3).

Mot bakgrunden av propositionens motivering (s. 46) anser utskottet att meningen inte varit att genom bestämmelserna ge utomstående självständiga befogenheter utan att det endast handlar om att hjälpa till vid uppdrag. Om saken ses i detta ljus utgör förslagen inget problem med hänsyn till 124 § grundlagen, även om bestämmelser om att kravet på rättssäkerhet och god förvaltning skall följas saknas. Men om denna medverkan inte bara avses innebära ett osjälvständigt assistentuppdrag, måste bestämmelserna absolut kompletteras på denna punkt av konstitutionella skäl.

Uppdelningen av tillsynsmyndigheternas befogenheter

Tillsynslagens 2 §. I 2 § 2 mom. finns regler för när Finansinspektionen respektive Försäkringsinspektionen skall vara koordinerande tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten kan dock med stöd av 3 mom. avstå att sköta de uppgifter som ålagts den, om den andra tillsynsmyndigheten har samtyckt till att överta dem. Denna reglering kan i extrema fall leda till att 2 mom. i sak blir en tom bokstav.

Enligt motiveringen är arrangemanget enligt 3 mom. avsett att vara temporärt och tillgripas bara i undantagsfall. Men som momentet är formulerat finns det inga som helst gränser och i sista hand är detta ett problem med hänsyn till 2 § 3 mom. grundlagen. Också med tanke på tillsynsobjektens rättssäkerhet är det problematiskt om uppgifterna helt fritt kan flyttas över från en myndighet till en annan. Den konstitutionella

betydelsen av detta accentueras av att regleringen av tillsynsbefogenheterna också berör de grundläggande fri- och rättigheterna. Möjligheten att avstå från uppgifter skulle också gälla normgivning enligt 13 § 3 mom. och 14 § 2 mom., något som givetvis inte är förenligt med 80 § 2 mom. grundlagen.

Konstitutionella skäl talar för att lagförslaget måste preciseras för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Normgivningsbefogenheterna får inte omfattas av möjligheten i 3 mom. Att arrangemanget är temporärt och bara får tillgripas i undantagsfall bör framgå av lagen. I annat fall bör det i 3 mom. mer specifikt anges under vilka förutsättningar det går att avstå från uppgifter. En till buds stående möjlighet är att det måste finnas ett särskilt till genomförandet av tillsynen kopplat skäl för att man skall kunna avstå från uppgifter och att detta får ske bara för ett specifikt tillsynsuppdrag eller en viss funktion som myndigheten har tillsyn över.

Gemensamt samtycke av tillsynsmyndigheterna. I förslaget till tillsynslag ingår ett flertal bestämmelser enligt vilka den koordinerande tillsynsmyndigheten får fatta beslut bara om den andra tillsynsmyndigheten samtycker till det eller på annat sätt bidrar till det (2 § 3 mom., 5 § 2 mom., 6 § 4 mom., 9 § 3 mom. och 10 § 3 mom.). Det är i sig rätt exceptionellt med en så stark bundenhet när det gäller ett lagfäst samarbete mellan två myndigheter. Lösningen kan eventuellt tvinga till kompletterande arrangemang för att de behövliga besluten skall kunna fattas i tid. Ur konstitutionellt perspektiv finns det emellertid ingenting att anmärka mot förslagen. I detta fall kan arrangemanget tillstyrkas, eftersom Försäkringsinspektionen är en myndighet under statsrådet medan åter Finansinspektionen i sak sorterar under riksdagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första,

GrUU 52/2001 rd — RP 165/2001 rd

*andra och femte lagförslaget bara om
utskottets konstitutionella anmärkning-
ar om 2 § 3 mom. och 9 § 2 mom. i det*

*första lagförslaget, 19 § 2 mom. i det
andra lagförslaget och 15 § 2 mom. i det
femte lagförslaget behörigen beaktas.*

Helsingfors den 23 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.