

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statens säkerhetsfond och kreditinstitutslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 februari 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statens säkerhetsfond och kreditinstitutslagen (RP 5/2009 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 7/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pekka Laajanen och lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- avdelningschef Liisa Halme, Finansinspektionen

- professor Sami Torstila, Helsingfors handels-högskola
- professor i nationalekonomi Vesa Kanniainen, Helsingfors universitet
- byråchef Jouni Timonen, Finlands Bank
- chef för juridiska ärenden Heikki Alanen, Nordea Bank Finland Abp
- avdelningsdirektör Taina Kallio, OP-Centralen anl
- chefen för juridiska ärenden Jukka Huotari, Sampo Bank Abp
- direktör Erkki Kontkanen, Finansbranschens Centralförbund
- verkställande direktör Heikki Suutala, Paikallisosuuspankkiliitto ry
- revisionsdirektör Pertti Manninen, Sparbanksförbundet
- minister Matti Louekoski
- ekonomie magister Kaarlo Jännäri.

Skriftligt utlåtande har lämnats av justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen om statens säkerhetsfond och kreditinstitutslagen. Lagen om statens säkerhetsfond kompletteras med bestämmelser om att en inlåningsbank som fått problem med sin kapitaltäckning kan åläggas att lämna in en stödansökan till Statens säkerhetsfond. Statsrådet kan ålägga ban-

ken att ansöka om finansiellt stöd då de i lagen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Innan statsrådet fattar sitt beslut ska finansministeriet inhämta yttrande från Finlands Bank och Finansinspektionen.

En förutsättning för statsrådets beslut är att kapitaltäckningen har försämrats så mycket att

banken inte utan statligt stöd har förutsättningar att fortsätta sin koncessionsenliga verksamhet och att bankens likvidation eller konkurs kunde leda till allvarliga störningar på finansmarknaden. Om banken inte lämnar in sin stödansökan inom den tidsfrist som statsrådet har satt ut kan bankens aktier och kapitallån enligt vad statsrådet beslutar lösas in till Statens säkerhetsfond mot full ersättning. I fråga om andelsbanker och sparbanker är det i stället affärsverksamheten som är föremål för inlösen.

Enligt förslaget fogas till lagen en bestämmelse som berättigar statsrådet att för högst sex månader begränsa kreditinstitutens, fondbolagens, förvaringsinstitutens, värdepappersföretagens, fondbörsernas, optionsföretagens, clearingorganisationernas och värdepapperscentralens koncessionsenliga och regelmässiga verksamhet, eller att besluta om begränsningar och förbud som

gäller offentlig eller multilateral handel. En förutsättning för att tillämpa bestämmelsen är att statsrådets åtgärder, på grund av allvarliga internationella störningar på finansmarknaden eller andra staters agerande, är nödvändiga för att trygga stabiliteten och en störningsfri verksamhet på Finlands finansmarknad och hos finansmarknadsaktörerna.

Lagen föreslås bli kompletterad så att stödåtgärderna kan gälla en inlåningsbanks holdingföretag. I lagen stryks bestämmelsen som gör det möjligt att bevilja finansiellt stöd till säkerhetsfonder som avses i kreditinstitutslagen.

I kreditinstitutslagens bestämmelser om säkerhetsfonder föreslås motsvarande tekniska justeringar som i lagen om statens säkerhetsfond.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Ekonomiutskottet föreslår att lagförslagen godkänns med en ändring i lagen om statens säkerhetsfond.

Det är viktigt att stabiliteten i och förtroendet för vårt finansiella system kan säkerställas under alla förhållanden och det hör i sista hand till det allmänna. Ett fungerande och pålitligt finansiellt system är en grundförutsättning för smidig samhällsverksamhet.

I dagsläget är läget i vårt finansiella system det att det inte finns något som tyder på att lagen om statens säkerhetsfond måste tillämpas. Det är ändå nödvändigt att ge det allmänna vissa befogenheter för alla eventualiteter om till exempel en bank med koncession i Finland skulle drabbas av problem med kapitaltäckningen och en likvidation eller konkurs kan leda till allvarliga störningar på finansmarknaden. På de villkor som anges i lagen kan då aktierna och kapitallånen i en aktiebank och affärsverksamheten i andra banker än aktiebanker lösas in till statens säkerhetsfond.

Begränsning i verksamheten och grundlagsutskottets utlåtande

Med stöd av 19 b § i lagen om statens säkerhetsfond kan statsrådet på de villkor som anges i lagen begränsa den koncessionsenliga eller regelmässiga verksamheten för aktörerna på finansmarknaden och besluta om begränsningar och förbud i handeln med värdepapper för högst sex månader.

Regleringen bygger på ett med tanke på de grundläggande rättigheterna starkt samhälleligt intresse, säger grundlagsutskottet. Det faktum att åtgärderna måste vara nödvändiga och bara får vidtas under en skäligen kort tid samt att statsrådet måste höra vissa parter före beslutet äger också relevans. Överklaganderätten är inte begränsad utan statsrådets beslut får överklagas enligt förvaltningsprocesslagen.

Men grundlagsutskottet anser att reglerna för tidsfristen kunde "trots allt kompletteras med det som nämns i motiven, att beslutet ska gälla så kort tid som möjligt och att begränsningarna ska upphävas genast då det inte längre finns grund för dem. Med hänsyn till att bestämmelserna ska

vara exakta och noga avgränsade är det inte heller helt oproblematiskt att begränsningarnas och förbudens innehåll är relativt öppet. Utskottet ser det som angeläget att båda punkterna i 19 b § 1 mom. kompletteras åtminstone med exempel på de begränsningar och förbud som statsrådet kan lägga fast med stöd av bestämmelsen".

Regeringen menar att det är en avsevärd brist i den gällande lagstiftningen att den inte ger myndigheterna befogenheter att i förebyggande syfte ingripa i finansmarknadsaktörernas verksamhet eller i mekanismerna på marknaden, trots att allvarliga internationella störningar på finansmarknaden och åtgärder av myndigheterna i andra stater kan hota stabiliteten och aktörernas villkor på den finländska marknaden.

Med hänvisning till utomstående information håller utskottet med regeringens uppfattning att det i dagsläget inte finns något i vårt finansiella system som tyder på att lagen om statens säkerhetsfond måste tillämpas. Men det är enligt utskottet bra att i förebyggande syfte införa befogenhetsbestämmelser om marknaden någon gång i framtiden skulle hotas av allvarliga störningar. Finansmarknaden är en viktig del av de grundläggande samhällsfunktionerna och det är därför av största vikt att förtroendet för dem inte vacklar.

Det är svårt att i förväg komplettera 19 b § 1 mom. 1 och 2 punkten med en tillräckligt tydlig exempelförteckning eftersom det inte finns något som tyder på att lagen kan komma att tillämpas i någon specifik situation. Händelserna på finansmarknaden kan vara så nya och annorlunda att det är svårt att förutse vilka åtgärder som kan behövas. Åtgärderna från statsrådets sida är villkorade, det vill säga de ska vara nödvändiga. Det i sin tur betyder att bestämmelserna bara kan sättas in om målen med dem inte kan tillgodoses med andra myndighetsbefogenheter. Dessutom måste finansministeriet först begära yttrande från Finlands Bank och Finansinspektionen. Beslutet av statsrådet får överklagas till högsta förvaltningsdomstolen som är skyldig att behandla ärendet skyndsamt.

Följaktligen föreslår ekonomiutskottet att bestämmelsen godkänns enligt propositionen. Om

det blir aktuellt med att tillämpa lagen måste statsrådet inom ramen för begränsningarna i lagen ha rätt att bestämma om åtgärder utifrån det rådande läget.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond

11 a §. Åläggande att ansöka om stöd. Statsrådet ska ha rätt att ålägga en bank med koncession i Finland att lämna in en ansökan till statens säkerhetsfond för att få finansiellt stöd som statsrådet anser nödvändigt, om banken har problem med sin kapitaltäckning.

Grundlagsutskottet anser att förslaget på denna punkt inte utgör något problem "med avseende på det grundlagsfästa egendomsskyddet. Men eftersom begränsningar av grundläggande rättigheter styrs av proportionalitetsprincipen bör villkoret i 11 a § 1 mom. 1 punkten bindas till att kapitaltäckningen *av grundad anledning* kan väntas bli sämre. Samma krav på grundad anledning bör fogas till 3 punkten". Enligt 3 punkten kan en bank åläggas att ansöka om stöd om dess likvidation eller konkurs kan leda till allvarliga störningar på finansmarknaden.

Utskottet hänvisar till utlåtandet från grundlagsutskottet och kompletterar 1 mom. 1 och 3 punkten med kravet på att det ska finnas grundad anledning.

12 b §. Inlösen av stöddagande bankers aktier, kapitallån och affärsverksamhet. Enligt 5 mom. får statsrådets beslut inte överklagas genom besvär till den del det gäller huruvida det finns inlösenrätt eller inte. Regeringen anser besvärsförbudet vara nödvändigt "eftersom myndighetsbeslut om en bank som övertagits av Statens säkerhetsfond måste kunna fattas i brådska ordning. Dessutom är det skäl att beakta att det efter att myndighetsbeslutet verkställts i allmänhet inte längre är möjligt att återställa den inlösta ekonomiska helheten".

Grundlagsutskottet motiverar sin ståndpunkt och framhåller att besvärsförbudet måste stry-

kas för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Följaktligen stryker utskottet besväräförbudet i 5 mom. och lägger till ett nytt 6 mom. Det nya momentet föreskriver att beslutet av statsrådet får överklagas, men att det kan verkställas trots överklagandet och måste följas tills överklagandet har avgjorts. Högsta förvaltningsdomstolen måste behandla överklagandet skyndsamt.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår ekonomiskutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om statens säkerhetsfond

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 30 april 1992 om statens säkerhetsfond (379/1992) 1 § 2 mom., sådant det lyder i lag 126/2007,
ändras 1 § 3 mom., 11, 12 och 12 b §, av dem 1 § 3 mom. sådant det lyder i lag 245/1996, 11 § sådant den lyder i lag 1237/1997 och 12 b § sådant den lyder i lagarna 1508/2001 och 644/2006, samt fogas till lagen nya 11 a och 19 b § som följer:

1 och 11 §
(Som i RP)

(2—4 mom. som i RP)

11 a §

12 §
(Som i RP)

Åläggande att ansöka om stöd

12 b §

Statsrådet kan ålägga en bank med koncession i Finland att till fonden lämna in en ansökan för att få finansiellt stöd som statsrådet anser behövt, om

1) bankens kapitaltäckning har försämrats eller *på goda grunder* kan väntas bli så mycket sämre att det inte finns förutsättningar att fortsätta den koncessionsenliga verksamheten,

(2 punkten som i RP)

3) bankens likvidation eller konkurs *på goda grunder* kan *anses* leda till allvarliga störningar på finansmarknaden.

Inlösen av stöddagande bankers aktier, kapital-lån och affärsverksamhet

(1—4 mom. som i RP)

Ett beslut enligt denna paragraf fattas vid statsrådets allmänna sammanträde. Före beslutet ska finansministeriet inhämta yttranden av Finlands Bank och Finansinspektionen. En förutsättning för ett beslut är att statens intresse inte i tillräcklig utsträckning kan tryggas genom stödvillkor som avses i 12 a §. Om beslutet gäller inlösen av aktier är en förutsättning dessut-

om att avvikelse från jämlikheten mellan aktieägarna inte får ske utan vägande skäl. (*Utesl.*).

Ett beslut av statsrådet enligt 5 mom. får verkställas utan att ha vunnit laga kraft. Om beslutet överklagas, ska det följas fram till dess att överklagandet har avgjorts. Högsta förvaltningsdomstolen ska behandla överklagandet skyndsamt. (Nytt)

19 b §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 29 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Antti Rantakangas /cent
medl. Janina Andersson /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Matti Kangas /vänst
Toimi Kankaanniemi /kd
Miapetra Kumpula-Natri /sd (delvis)

Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Petteri Orpo /saml
Sirpa Paatero /sd
Kimmo Tiilikainen /cent
Markku Uusipaavalniemi /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.