

## FÖRSVARsutskottets BETÄNKANDE 2/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och av vissa la- gar som har samband med den

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 22 oktober 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 200/2002 rd) till försvarsutskottet för beredning.

##### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 57/2002 rd) om ärendet. Utlåtandet ingår som bilaga till betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Seppo Tanninen och äldre regeringssekreterare Irmeli Vuori, finansministeriet

- regeringsråd Markku Sorvari, social- och hälsovårdsministeriet
- äldre regeringssekreterare Matti Piispanen, försvarsministeriet
- utvecklingschef Heikki Poukka, Pensionsmyndigheten
- jurist Pirjo Kyyrönen, Finansinspektionen
- viceordförande i direktionen Matti Loukoski och jurist Hannu Karppinen, Finlands Bank
- förvaltningsdirektör Maarit Humaloja, Försäkringsinspektionen
- jurist Hannu Ijäs, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund rf
- säkerhetschef Juhani Saarento, Bankföreningen i Finland.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att beredskapslagen ändras i överensstämmelse med de behov och krav som följer av förändringarna på finansmarknaden och inom försäkringsbranschen samt av ändringarna i lagstiftningen om dem. I beredskapslagen föreslås bli kompletterad med bestämmelser om statsrådets befogenheter att reglera finansmarknaden och försäkringsbranschen under undantagsförhållanden.

I den gällande beredskapslagen nämns inte kredit- och finansinstitut eller finansmarknaden i ett mera allmänt perspektiv i regleringsbestämmelserna. Det samma gäller försäkringsbolagen och pensionsinstituterna samt frivillig försäkringsrörelse. Det betyder samtidigt att statsrådet inte kan reglera finansmarknaden vid undantagsförhållanden. Däremot kan statsrådet reglera försäkringsrörelsen vid undantagsförhållanden i

den mån aktiviteten gäller förmåner som ingår i den lagstadgade försäkringen.

Kreditinstitut, vissa finansiella institut, fondbolag och värdepapperscentralen samt försäkringsbolag och pensionsanstalter föreslås bli skyldiga att ha beredskap för att driva de funktioner som är allra viktigast för att finansmark-

naden och försäkringsbranschen skall fungera under undantagsförhållanden.

Den föreslagna lagen om ändring av beredskapslagen skall behandlas i grundlagsordning. Förslaget till lag om ändring av beredskapslagen och vissa lagar som har samband med den avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *Allmän bedömning av befogenheterna*

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslagen nödvändiga och tillstyrker dem, men anför följande anmärkningar och ändringsförslag.

Beredskapslagen ändrades nyligen genom en lag som trädde i kraft den 1 mars 2000 (198/2000). Därmed anpassades beredskapslagen till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen. Dessutom beaktades vissa nya behov som kommit fram i planeringen av beredskapen. Vissa andra ändringar som berodde på annan lagstiftning infördes också i lagen.

I sitt betänkande (FsUB 1/2000 rd—RP 186/1999 rd) om en proposition med förslag till lagar om ändring av beredskapslagen, lagen om försvarstillstånd och lagen om räddningsväsendet framhöll försvarsutskottet att befogenheterna i beredskapslagen har visat sig överensstämma med behoven. De enda bristerna gällde byggande och lagstadgad försäkring, sociala bidrag och utkomststöd och regleringen av finansmarkanden. Av dessa tre kategorier togs två redan då in i beredskapslagen. Som utskottet då påpekade pågick en utredning av möjligheterna att införa en reglering av finansmarknaden.

I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 2001 hänvisar statsrådet till en pågående översyn av beredskapslagen i finansministeriet. Lagen skulle anpassas efter de behov och krav som den monetära unionen och förändring-

arna på finansmarknaden hade fört med sig. I samma sammanhang nämnde statsrådet också att det fanns planer på att i speciallagstiftningen om respektive område ta in bestämmelser om skyldighet för de viktigaste aktörerna på finansmarknaden att ha en viss beredskap inför undantagsförhållanden.

Syftet med beredskapslagen är att under undantagsförhållanden trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet. I dagens samhälle är högsta möjliga mått av en störningsfri finansmarknad ett absolut krav för att målen i beredskapslagen skall nås. Det är ytterst viktigt att beredskapslagen uppdateras också i detta hänseende, framhåller försvarsutskottet.

De gällande bestämmelserna om finansmarknaden är från 1980-talet. De är föråldrade både vad gäller begreppsapparat och effektivitet. Lagen säger ingenting om reglering ifråga om kredit- och finansinstitut eller av finansmarkanden i ett vidare perspektiv. Dessutom saknas bestämmelser om den frivilliga försäkringsverksamheten. Som ovan nämns trädde bestämmelser om befogenheter att utöva tillsyn över och reglera lagstadgade försäkringar i kraft den 1 mars 2000.

Ett karakteristiskt drag för finansmarknaden är att den allmänt taget är kriskänslig. Störningar kan uppstå på finansmarknaden också under normala förhållanden. Kriser kan också uppstå till följd av yttre faktorer, till exempel internationella konjunkturstörningar eller grus i maski-

neriet i mekanismer som är mycket viktiga för Finland. Också faktorer på hemmamarknaden till exempel insolvens hos stora aktörer eller tekniska problem i systemet, kan medföra störningar på finansmarknaden. Vid kriser kan hoten mot en stabil och störningsfri aktivitet på finansmarknaden vara mångdubbelt fler.

Insatserna för finansmarknaden under undantagsförhållanden bör ta sikte på att säkerställa möjligheterna att föra en effektiv ekonomisk politik. När det uppstår en samhällsekonomisk kris har samhället de facto ett mycket stort behov av att reglera finansmarknaden. I sådana situationer är det också av största vikt att försäkringsbranschen kan fungera. Därför bör lagstiftningen kunna säkerställa att varken finansmarknaden eller försäkringsbranschen drabbas av orimligt stora störningar under undantagsförhållanden och att samhällsomfattande finansiella behov, som alltså är av stor betydelse för de fundamentala funktionerna i vårt samhälle och för försvaret, kan tillgodoses med minsta möjliga störningar.

Exempel på insatser för att trygga de viktigaste funktionerna på finansmarknaden under alla förhållanden är att det finns krav av olika rang för viktiga datasystem, som är kopplade till befogenheterna. Skyldigheten att ha beredskap inför kriser är än så länge inte heltäckande. Finansmarknaden har inte fullgoda instrument att röra sig med så länge den lagfästa skyldigheten att ordna med beredskap inte gäller andra parter på finansmarknaden än myndigheterna inom den finansiella sektorn.

Genom den föreslagna ändringen skall beredskapslagen anpassas till de krav som ställs för att samhällsfunktionerna skall kunna tryggas under undantagsförhållanden med hjälp av reglering av finansmarknaden och försäkringsbranschen. Dessutom ingår nödvändiga bestämmelser om Finland och euroområdet i lagförslaget. De föreslagna ändringarna i beredskapslagen och vissa andra lagar motsvarar sitt syfte och har beretts både länge och grundligt. Enligt vad utskottet har erfarit har bestämmelserna testats i olika situationer på manövern Pato-2000 för finansmarknaden.

I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 2001 angavs en nationell beredskapsstrategi som det viktigaste uppdraget för den närmaste tiden. I strategiarbetet ingår att göra utvärderingar av utvecklingstrenderna inom respektive förvaltningar och att utifrån dem lägga upp kriterier för förändringar, hot, och möjligheter. Strategiarbetet bör utmynna i funktioner som måste vara intakta under alla förhållanden. En fungerande finansmarknad är en av de viktigaste aspekterna också i detta sammanhang. En fungerande finansmarknad är ett av de viktigaste segmenten i de strategiska uppdragen och prestationskraven för att uppehålla och trygga livsviktiga samhällsfunktioner.

#### *Yttranden från Europeiska centralbanken*

Med hänvisning till EG-fördraget och rådets beslut 98/415/EG har regeringen inhämtat yttrande av Europeiska centralbanken (ECB) om propositionen. Centralbanken lämnade sitt yttrande den 31 oktober 2002 och i enlighet med rådets beslut har yttrandet sänts till riksdagen.

I yttrandet har ECB en mycket kritisk inställning till propositionen. Centralbanken anser att en medlemsstat, i detta fall Finland, inte har någon rätt att införa bestämmelser som under vissa förhållanden kan påverka ECBS uppgifter. Det samma gäller verksamheten inom ECB och Finlands Bank så länge deras handlings- och beslutskapacitet är intakta.

Med hänvisning till information från finansministeriet påpekar försvarsutskottet att ECB och de nationella centralbankerna i artikel 108 i EG-fördraget inte är beroende av gemenskapsinstitutionerna eller medlemsstaternas regeringar när de fullgör sina uppgifter. I artikel i stadgan för ECB och ECBS hänvisas det till de befogenheter som ECB och de nationella centralbankerna har när de fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom fördraget och stadgan. Enligt artikel 14.4 i stadgan kan de nationella centralbankerna utföra andra uppgifter än de som anges i stadgan. Oavhängigheten enligt artikel 108 i EG-fördraget gäller således inte dessa uppgifter.

Det ligger i linje med propositionen och motivtexten i den att EG-fördraget lyfts fram extra mycket. Också i 10 § i den gällande beredskapslagen sägs att begränsas tillämpningen av lagen av internationella avtal som är förpliktande för Finland. Som ECB framhåller är EG-fördraget och stadgan för ECBS och ECB bindande för Finland. Däremot har ECB inga befogenheter att ingripa i nationella lagar.

Beredskapslagstiftningen ingår inte i Europeiska gemenskapens befogenheter. Men åtgärderna inom ramen för beredskapsområdet är dock av den karaktären att de kan ha betydande effekter för framför allt den inre marknaden, som är ett av de viktigaste områdena som regleras av Europeiska gemenskapen. Därför understryker utskottet att samarbetet inom ramen för EU och ECBS är viktigt och har högsta prioritet också i krisituationer.

Enligt artikel 34.2, andra stycket, är yttrandet från ECB inte bindande, påpekar försvarsutskottet. Det betyder samtidigt att medlemsstaten kan välja att beakta eller att låta bli att beakta det som ECB framhåller i sitt yttrande. Utskottet anser att yttrandet inte är något skäl för att ändra propositionen. I detaljmotiveringen nedan klarlägger utskottet vissa punkter, också i relation till yttrandet från ECB.

ECB föreslår att också kommissionen skall ha möjlighet att lägga fram sin på frågan. Förslaget har ingen förankring i EG-fördraget, stadgan eller EG:s sekundärrätt. Därför anser utskottet det inte nödvändigt att begära yttrande av kommissionen.

### ***Detaljmotivering***

#### ***Beredskapslagen***

Beredskapslagen kan tillämpas under de förhållanden som räknas upp i 2 §. Förteckningen över undantagsförhållanden är uttömmande och regeringen föreslår inga ändringar i paragrafen. Men lagen blir inte automatiskt tillämplig om någon av de situationer som nämns i 2 § aktualiseras. Tvärtom måste det i varje enskild situation bedömas om läget kräver att befogenheterna enligt beredskapslagen tas i bruk och om det i

så fall uppfyller villkoren i undantagsbestämmelserna i EU-fördraget. I motivtexten säger regeringen ut att den första reaktionen på en kris-situation är att samarbeta inom ramen för EU och ECBS, vilket nämns ovan. Om samarbetet kan trygga hörnstenarna för den nationella existensen och den nationella välfärden på det sätt som beredskapslagen avser behöver inte vare sig beredskapslagen eller regleringsbefogenheterna tillämpas.

Med myndighet i 2 § i beredskapslagen avses en myndighet i Finland. Det har inte ansetts vara nödvändigt att införliva övernationella institutioner, till exempel ECB, i bestämmelsen

Det är republikens president som har makt att slå fast att undantagsförhållanden råder. Genom en förordning av republikens president bemyndigas statsrådet att utnyttja befogenheterna enligt beredskapslagen. I 3 § föreskrivs att förordningen skall utfärdas för viss tid, och för högst ett år i sänder.

Tillämpningen begränsas vidare av 10 §. Paragrafen föreskriver att de begränsningar av tillämpningsområdet för finsk lag som följer av internationella avtal som är förpliktande för Finland eller av allmänt erkända folkrättsliga regler skall iakttas vid tillämpningen av lagen. Med avseende på reglering av valuta och finansmarknad är EG-fördraget, fördraget om internationella valutafonden (EMF), regelverket om Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), avtalet om Världshandelsorganisationen (WTO) och överenskommelser om ömsesidigt främjande och skydd för investeringar den typen av internationella avtal som är förpliktande för Finland och är av betydelse för regleringen av valuta och finansmarknad.

Bestämmelserna i 12, 12 a och 12 b § medför nya och betydelsefulla regleringsbefogenheter för statsrådet. De är viktiga med avseende på målen med propositionen. Utskottet har ingenting att anmärka mot befogenheterna. Statsrådet föreslås få mycket omfattande befogenheter att reglera dels finansmarknaden, dels också försäkringsrörelse under de undantagsförhållanden som beredskapslagen avser. Enligt utskottet är det motiverat med så stora befogenheter efter-

som man aldrig i förväg kan förutse hur djup en kris blir och vilken typ av åtgärder då kan behövas för att trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv — och i vilken omfattning.

I 40 b—40 d § ingår bestämmelser om en försäkringsgarantikommission för undantagsförhållanden. Ur lagen kan det inte direkt utläsas någon befogenhet för kommissionen att utöva offentlig makt. Men som grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande kan statsrådet med stöd av 12 b § 5 mom. helt eller delvis överföra rätten att bevilja och administrera försäkringsgarantin på kommissionen. Kommissionen har en omfattande rätt att få information. Grundlagsutskottet föreslår att bestämmelsen preciseras. Försvarsutskottet har preciserat 40 d § 1 mom. i detta syfte.

Det finns en hög tröskel att tillämpa beredskapslagen, särskilt när det gäller finansmarknaden. Justitieministeriet har meddelat att en översyn av uppbyggnaden av beredskapslagen inleds 2003. I det sammanhanget kan definitionerna på undantagsförhållanden och myndigheternas befogenheter med fördel ses över också beträffande finansmarknaden. Också detta talar för en övergripande revidering av beredskapslagen, framhåller försvarsutskottet.

#### *De övriga lagförslagen*

Ändringarna i de övriga lagarna i propositionen gäller främst skyldigheten att vidta förberedelser. Skyldigheten att vidta förberedelser för finansmarknaden föreslås ingå i en ny 6 a § i kreditinstitutslagen, i en ny 4 a § i lagen om placeringsfonder, i en ny 13 a § i lagen om värdeandelssystemet och i en ny 13 a § i lagen om utländska kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet i Finland. De aktörer som avses i lagrummen skall genom deltagande i beredskapsplanering på finansmarknaden och förberedelser av verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan fullföljas så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden (förberedelser). Utskottet håller med regeringen om att det behövs bestämmelser i lag för att man skall kunna vara säker på att den grundläggande beredskapen fungerar redan i förväg. Då kan re-

servsystemen aktiveras tillräckligt snabbt i kris-situationer. Syftet med förberedelseskyldigheten är att finansmarknaden och försäkringsbranschen, som är viktiga funktioner med avseende på ett fungerande samhälle och befolkningens försörjning, skall vara tryggade i krissituationer.

Utskottet menar att förberedelserna inför kris-situationer så långt som möjligt bör bygga på de reservsystem som existerar under normala förhållanden. Reservsystem som kontinuerligt används inom produktionslivet garanterar att systemen underhålls och uppdateras. Om man förlitar sig på reservsystem som inte är integrerade i den normala produktionen kan varken underhåll eller uppdatering garanteras. Detta har dock konsekvensen att reservsystem för normala förhållanden måste planeras mer med tanke på att de också skall fungera i krissituationer.

Bestämmelserna om förberedelser stämmer överens med de förpliktande bestämmelser om vilka förberedelser näringsidkare måste göra som redan finns i vår lagstiftning. Utskottet menar att bestämmelserna är ordnade på behörigt sätt. Det finns ingen anledning att i bestämmelserna om skyldigheten att göra förberedelser inom banksektorn eller på finansmarknaden och inom försäkringsbranschen avvika från det normala skrivsättet.

Regeringen utgår från att bankerna har en lagstadgad skyldighet att göra förberedelser också för de tjänsteföretag som de anlitar. Bankerna anlitar tjänsteföretagen framför allt för IT-funktioner och penningförsörjning. Utläggningen av tjänster grundar sig då privaträttsliga avtal. Som regeringen säger i propositionen är det inte befogat att en bank med hänvisning till ett privaträttsligt avtal kan få befrielse från den lagstadgade skyldigheten att göra förberedelser eller lyfta över skyldigheten på någon annan företagare. Också vid verksamheter och uppgifter som lagts ut på andra aktörer är det alltid fråga om bankverksamhet.

Den 3 december 2002 antog riksdagen en lag om ändring av kreditinstitutslagen. Enligt lagändringen får ett aktiebolag eller ett andelslag från allmänheten ta emot medel som skall återbetalas på anfordran på kundkonton till ett be-

lopp om högst 3 000 euro. Medlen på kontot skall bara få användas till betalning av varoreller tjänster som ett aktiebolag eller ett andelslag säljer eller för att tas ut kontant. I ett expertutlåtande till utskottet anser Bankföreningen i Finland att företag som tar emot denna typ av medel från kunderna bör omfattas av skyldigheten att göra förberedelser. Utskottet påpekar att det primära syftet med skyldigheten är att under undantagsförhållanden säkerställa att finansiella tjänster som är nödvändiga för ett fungerande samhälle och befolkningens försörjning fungerar. Kundkontona representerar inte denna typ av nödvändiga finansiella tjänster. Därför är det enligt utskottets mening inte befogat att utsträcka skyldigheten till den typen av verksamhet.

Utöver aktörerna på finansmarknaden föreslås också försäkringsbolag och pensionsanstalter och Pensionsskyddscentralen åläggas skyldighet att upprätthålla de viktigaste funktionerna inom försäkringsbranschen under undantagsförhållanden. Utskottet anser ändringarna vara på sin plats. Den lagstadgade skyldigheten kommer sannolikt att intensifiera samarbetet mellan de berörda parterna och därigenom ha den fördelen att beredskapsplanerna allt mer anpassas till varandra och fungerar säkert i krisförhållanden.

Enligt propositionen kan Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen meddela anvisningar om förberedelseskyldigheten för de instanser som de övervakar. Eftersom de båda myndigheterna under normala förhållanden

meddelar anvisningar som komplement till lagstiftningen om riskhantering är det befogat att de har rätt att meddela närliggande anvisningar för förberedelser inför undantagsförhållanden. Däremot kan varken Finansinspektionen eller Försäkringsinspektionen åläggas att meddela bindande bestämmelser, eftersom det skulle strida mot begränsningarna mot 80 § i grundlagen.

#### *Lagstiftningsordning*

I överensstämmelse med utlåtandet från grundlagsutskottet kan lagförslagen 2—16 behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Däremot skall det första lagförslaget behandlas i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver.

#### *Förslag till beslut*

På grundval av det ovanstående föreslår försvarsutskottet

*att lagförslagen 2—16 godkänns utan ändringar,*

*att det första lagförslaget i övrigt godkänns i enlighet med propositionen, men att 40 d § 1 mom. godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag), och*

*att det första lagförslaget behandlas i den ordning som 73 § i grundlagen föreskriver.*

*Utskottets ändringsförslag*

40 d §

Försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden har utan hinder av vad som någon annanstans i lag bestäms om tystnadsplikt eller utlämnande av uppgifter rätt att av myndigheter samt försäkrings- och pensionsanstal-

ter få de uppgifter som är *nödvändiga* för *beviljande och administrering av försäkringsgarantin för undantagsförhållanden.*

(2—4 mom. som i RP)

Helsingfors den 30 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ilkka Kanerva /saml  
medl. Klaus Bremer /sv  
Reijo Kallio /sd  
Antero Kekkonen /sd  
Seppo Lahtela /cent (delvis)  
Reijo Laitinen /sd  
Raimo Mähönen /sd

Olli Nepponen /saml  
Lauri Oinonen /cent  
Aulis Ranta-Muotio /cent  
Ismo Seivästö /kd  
Harry Wallin /sd  
ers. Kari Myllyniemi /cent  
Markku Rossi /cent.

Sekreterare var

utskottsrådet Alpo Rivinoja.

**FsUB 2/2002 rd — RP 200/2002 rd**