

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2004 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 den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 maj 2004 en proposition med förslag till lag om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 69/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Erkki Sarsa, finansministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat, som ersätter den nuvarande lagen med samma namn. Genom lagen genomförs EG-lagstiftningen om tillsyn över finansiella konglomerat. I lagförslaget ingår bestämmelser bland annat om finans- och försäkringskonglomerat, tillsynsmyndigheterna och deras uppgifter och fördelningen av tillsynsansvaret i fråga om multinationella konglomerat. Vidare finns där förslag till ändring av ett flertal lagar som hänför sig till totalreformen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa, dock senast den 11 augusti 2004. De föreslagna bestämmelserna om tillsyn över

konglomerats ekonomiska ställning skall enligt förslaget likväl tillämpas från och med den 1 januari 2005.

I motiveringen till lagstiftningsordningen räknas en del punkter upp som regeringen vill fästa särskild vikt vid med tanke på grundlagen. De har att göra med myndigheternas möjlighet att komma överens om det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över multinationella konglomerat, myndigheternas prövningsrätt och delegering av normgivningsmakten. Enligt motiveringen kan lagarna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen har ansett att utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Tillsynsmyndigheternas behörighet

De finländska myndigheterna. Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen samarbetar enligt föreslagna 7 § 1 mom. vid tillsynen över finans- och försäkringskonglomeraten. Deras status som samordnande tillsynsmyndighet för vardera typen av konglomerat bestäms utifrån 2 och 3 mom. Men med stöd av 8 § 1 mom. kan Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen ingå avtal om att de uppgifter som hör till den samordnande tillsynsmyndigheten antingen helt eller delvis delegeras till den ena av dem.

Möjligheten att ingå avtal om den behöriga myndigheten är beaktansvärd med avseende på den bestämmelse i 21 § i grundlagen som säger att var och en har rätt att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. Betydelsefullt är också grundlagens 2 § 3 mom. Där sägs att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och att lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. En obegränsad delegering av uppgifter från en myndighet till en annan är problematisk också med tanke på rättsskyddet (GrUU 52/2001 rd, s. 5/I, GrUU 14/2003 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet har i sin praxis intagit en reserverad hållning till möjligheten att göra avsteg från bestämmelser om behöriga myndigheter i lag. Inte minst i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt ska framgå av lagen (GrUU 21/2001 rd, s. 4/I) eller annars exakt (GrUU 47/2001 rd, s. 3/II) eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden (GrUU 45/2001 rd, s. 5/I) och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (GrUU 7/2001 rd, s. 4/II; se också GrUU 11/2002 rd, s. 6, GrUU 52/2001 rd, s. 5, GrUU 47/2002 rd, s. 4—5, GrUU 65/2002 rd, s. 4/II).

I förslaget handlar det inte om att tillsynsmyndigheternas egentliga uppgifter eller behörighet skulle ordnas med avvikelse från lagens

bestämmelser utan om en möjlighet att överföra samordningsuppgifter enligt 31 § från en i lagen nämnd myndighet till en annan i lagen nämnd myndighet. Enligt 8 § 3 mom. kan det ske på villkor att det finns vägande skäl till en överföring med hänsyn till en effektiv tillsyn över konglomeratet. En skriftlig avsiktsförklaring skall upprättas om avtalet och den ska delges företaget i toppen av konglomeratet. Förslaget uppfyller kravet på noggrannhet och exakthet i utskottets praxis och utgör inget problem med tanke på tillsynsobjektens rättsskydd. Men utskottet anser att det ytterligare gott kunde övervägas om inte förslaget bör kompletteras med en bestämmelse motsvarande artikel 10.3 i direktivet om att konglomeratet innan ett avtal om överföring ingås bör beredas tillfälle att yttra sig.

Överföring till en myndighet i en EES-stat. Den samordnande tillsynsmyndigheten kan med stöd av 8 § 1 mom ingå avtal med tillsynsmyndigheten i en eller flera stater som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet om att den sistnämnda myndigheten helt eller delvis åtar sig att vara samordnande tillsynsmyndighet. Utifrån 6 § 3 mom. tillämpas i så fall inte finländsk lag utan lagen i den behöriga EES-staten på tillsynen över finans- och försäkringskonglomeratet. Avtalet kan enligt 8 § 2 mom. ingås ömsesidigt så att Finansinspektionen eller Försäkringsinspektionen fungerar som samordnande tillsynsmyndighet. I så fall tillämpas finländsk lag på tillsynen. Motsvarande bestämmelser finns i 9 a och 9 b § i det andra lagförslaget.

Förslaget att en myndighet ska kunna ingå avtal om att överföra sina lagfästa uppgifter till en annan statlig myndighet eller åta sig en sådan myndighets uppgifter är speciellt. I det förra fallet innebär ett avtal samtidigt att man avstår från att tillämpa finländsk lag på tillsynen av en verksamhetsutövare som står under myndighetens tillsyn.

I sin praxis har grundlagsutskottet inte ställt sig helt avvisande till att en myndighet ges behö-

riighet att ingå avtal med en myndighet i en annan stat, även om en sådan reglering har ansetts exceptionell (GrUU 16/2004 rd, s. 4/I). Utskottet har utifrån 94 § i grundlagen ställt vissa villkor för behörigheten att ingå avtal: Bemyndigandet får inte vara obegränsat med hänsyn till den bemyndigade och innehållet och därtill ska där anges de myndigheter eller andra parter som myndigheten får ingå avtal med (GrUU 16/2004 rd, s. 4/I, GrUU 40/2000 rd, s. 2/I, GrUU 15/1994 rd, s. 4; se också GrUU 33/2001 rd, s. 3). Av 94 § 1 mom. i grundlagen följer att en myndighet inte genom en vanlig lag kan ges behörighet att ingå avtal i frågor som kräver riksdagens godkännande.

Lagförslagen uppfyller kraven i grundlagsutskottets praxis. Avtalsparterna framgår tillräckligt exakt av lagen. Likaså framgår bemyndigandets innehåll och villkoren för att ingå avtal relativt noggrant av lagen, även om bestämmelserna på denna punkt är komplicerade. Det handlar om huruvida tillsynsmyndigheterna i EES-staterna i enskilda fall kan avgöra vilka av dem som svarar för tillsynen över och samordningen av multinationella finans- och försäkringskonglomerat. Utskottet anser att det i sig är möjligt för myndigheterna att sinsemellan komma överens om arbetsfördelningen på grund av att tillsynen över multinationella tillsynsobjekt får vissa särdrag.

Ett villkor för avtal är att det finns vägande skäl till det med hänsyn till en effektiv tillsyn över konglomeratet (8 § 3 mom. och 9 b § 3 mom. i det andra lagförslaget) och att företaget i toppen av konglomeratet eller moderföretaget i konsolideringsgruppen inte är ett finskt reglerat företag (8 § 1 mom. och 9 b § 1 mom. i det andra lagförslaget). Ett ytterligare villkor som enligt propositionens motivering följer av branschvisa koncessionsbestämmelser (t.ex. 11 § 3 mom. i det andra lagförslaget och 10 § 2 mom. i det sjunde lagförslaget) är att tillsynsmyndigheten i en annan stat med stöd av sin nationella lagstiftning har en behörighet motsvarande finska myndigheters. Utskottet anser att bestämmelserna om villkoren för att ingå avtal lämpligen bör kompletteras med en passus om detta.

Suveränitet. Bestämmelserna i 31 § i det åttonde lagförslaget och 4 a § i det nionde lagförslaget om rätt för myndigheterna i en annan stat att göra inspektioner i Finland och deras möjlighet att delta i dem är med hänsyn till utskottets tidigare praxis inte problematiska med tanke på suveränitetsbestämmelserna i grundlagens 1 § (GrUU 67/2002 rd, s. 5/II, GrUU 61/2002 rd, s. 8).

Normgivningsbemyndigande

De föreslagna bestämmelserna om myndigheternas behörighet att utfärda förordningar ska bedömas med tanke på 80 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs att andra myndigheter än de som nämns i 1 mom. genom lag kan bemyndigas 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 dessutom vara exakt avgränsat.

Grundlagsutskottet har flera gånger bedömt bestämmelser om Finansinspektionens och Försäkringsinspektionens behörighet att utfärda förordningar (t.ex. GrUU 25/2000 rd, s. 3—4, GrUU 52/2001 rd, s. 4, GrUU 24/2002 rd, s. 3—4, GrUU 67/2002 rd, s. 6, GrUU 16/2003 rd, s. 3, GrUU 2/2004 rd, s. 3) och ansett att dessa myndigheter kan ges bemyndiganden av föreslagen typ. Verksamheten har många sådana yrkesmässiga särdrag som i utskottets praxis betraktats som det slag av särskilda skäl 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. Bemyndigandet i 26 §, som i sig förefaller omfattande, har i paragrafen begränsats genom att det dessutom bundits upp till Europeiska gemenskapens lagstiftning (GrUU 56/2002 rd, s. 3/II).

Den samordnande tillsynsmyndigheten kan med stöd av 16 § 3 mom. meddela närmare föreskrifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen skall ordnas och kraven på en tillförlitlig förvaltning. Utskottet anser i linje med sin tidigare praxis (GrUU 16/2003 rd, s. 3/II) 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 med tanke på grundlagen.

Grundlagsutskottet vill ytterligare erinra att 80 § 1 och 2 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Genom myndighetsbestämmelser går det därmed inte att meddela allmänna rättsregler till exempel om omständigheter som det enligt grundlagen ska föreskrivas om i lag eller förordning (GrUU 9/2004 rd, s. 8). På grund av 10 § 1 mom. i grundlagen går det därmed inte att med stöd av till exempel 16 § 7 mom. i det andra lagförslaget meddela bestämmelser om skydd för personuppgifter eller till exempel i personuppgiftslagen reglerade omständigheter som har att göra med förteckningen i momentet.

Finansinspektionen kan med stöd av 29 § ge utlåtanden och anvisningar om hur bestämmelserna i 4 kap. ska tillämpas. Bestämmelsen är helt onödig eftersom en myndighet också utan särskilt bemyndigande får utfärda anvisningar inom ramen för sin lagfästa uppgift. Dessutom bidrar bestämmelser om meddelande om anvisningar till att gränsen mellan förpliktande rättsregler i myndighetsbestämmelser som utfärdas med stöd av lag och anvisningar typ rekommendationer fördunklas. Bestämmelsen om meddelande av anvisningar och utlåtanden bör enligt utskottet strykas i lagförslaget (GrUU 6/2003 rd, s. 4/I, GrUU 2/2004, s. 3/II). Samma anmärkning gäller för 31 § 1 mom. 5 punkten.

Andra synpunkter

Avvikelse från tillämpningen av lagen. Den samordnande tillsynsmyndigheten kan med stöd av 5 § 2 och 3 mom. och 6 § 5 mom. fatta beslut om att lagen inte tillämpas på de konglomerat eller företag som avses i momenten.¹

¹ Om avtal ingås enligt 8 § 1 mom. och 9 b § 1 mom. i det andra lagförslaget leder det på grund av 6 § 3 mom. och 9 a § 3 mom. i det andra lagförslaget till att lagen inte tillämpas. I så fall tillämpas lagen i den behöriga EES-staten på tillsynen över konglomeratet.

Bestämmelserna har vissa kopplingar till grundlagen och därför är det med tanke på kravet på bestämmelser i lag inte helt problemfritt att myndigheterna kan bestämma om lagen tillämpas eller inte (jfr GrUU 8/2002 rd, s. 3/II). Men i sak handlar det om möjligheten till ett slags undantagslov för en enskild aktör som bestäms enligt bestämmelser i lag. I de situationer som avses i 5 § 2 mom. 1, 2 och 4 punkten krävs det enligt 3 mom. att de övriga centrala tillsynsmyndigheterna ger sitt samtycke och att tillämpningen av lagen bara spelar en obetydlig roll med tanke på bestämmelsernas syfte eller att det med tanke på syftet inte är ändamålsenligt eller att det är missvisande om lagen tillämpas. Ett villkor i de situationer som avses i 5 § 2 mom. 3 punkten och 6 § 5 mom. är att det inte finns särskilda skäl för att tillämpa lagen.

I ett sammanhang som detta där det krävs yrkesmässig expertis kan bestämmelserna enligt utskottets åsikt anses begränsa myndigheternas behörighet i tillräcklig grad (jfr GrUU 8/2002 rd, s. 3/II), trots att uttrycket "särskilda skäl" är mycket vagt. Enligt motiveringen kan särskilda skäl enligt 5 § 3 mom. föreligga t.ex. då konglomeratets absoluta storlek på marknaden är stor eller då förbindelserna utanför balansräkningen är exceptionellt många, medan det särskilda skälet enligt 6 § 5 mom. kan vara t.ex. att det finns grundad anledning att dra den slutsatsen att företagen i konglomeratet i själva verket styrs tillsammans. Lagrummen bör enligt utskottets mening lämpligen kompletteras med exempel på "särskilda skäl" och jämförandeklausuler som hänvisar till den ("... andra med dem jämförbara särskilda skäl").

Egendomsskydd. Föreslagna 12 och 13 § om att den samordnande tillsynsmyndigheten kan begränsa en sådan ägares bestämmandeinflytande som förvärvat aktier eller andelar svarar mot bestämmelserna i gällande lag som kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 52/2001 rd, s. 2—3; se EkUB 19/2001 rd) och de inverkar inte på behandlingsordningen. På tillsynsmyndighetens beslutsfattande tillämpas förvaltningslagen. Myndighetsåtgärder som be-

gränsar ägarens bestämmandeinflytande ska därmed uppfylla bl.a. kraven på ändamålsbundenhet och proportionalitet i 6 § i förvaltningslagen.

Näringsfrihet. I lagförslagen ingår sådana bestämmelser motsvarande gällande lag och som kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 52/2001 rd, s. 3—4) som begränsar vissa personers rätt att vara verkställande direktör i ett bolag eller delta i bolagets förvaltning (t.ex. 14 § i det första lagförslaget, 12 b § i det sjunde lag-

förslaget, 12 § i det tionde lagförslaget, 6 kap. 3 § i det elfte lagförslaget). Bestämmelserna inverkar inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 27 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Markus Mustajärvi /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.