

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av försäkringsbolagslagen och vissa lagar i samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 september 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av försäkringsbolagslagen och vissa lagar i samband med den (RP 83/2013 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Outi Antila och konsultativ tjänsteman Virva Walo, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Jukka Mähönen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i försäkringsbolagslagen, lagen om utländska försäkringsbolag, lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag, lagen om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat, lagen om Finansinspektionen, lagen om olycksfallsförsäkring, trafikförsäkringslagen och patientskadelagen. I försäkringsbolagslagen föreslås nya krav på företagsstyrningssystem i försäkringsbolag. Företagsstyrningssystemet ska vara tillräckligt med avseende på arten och omfattningen av försäkringsbolagets affärsverksamhet. Vidare preciseras bl.a. bestämmelserna om koncession och om examensnämnden för försäkringsmatematiker. Syftet med propositionen är att bestämmelserna om tillförlitlig förvaltning ska hålla en adekvat nivå och att i syn-

nerhet försäkringsbolagens stabilitet och riskhantering ska förbättras. Med propositionen genomförs även bestämmelserna i direktivet om ändring av finanskonglomeratdirektivet.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2014 med undantag för de bestämmelser i försäkringsbolagslagen, lagen om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat och lagen om Finansinspektionen som hänför sig till genomförandet av direktivet om ändring av finanskonglomeratdirektivet och som avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har godkänts och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen hur koncessionsbestämmelserna och befogenheten att frånta en person rätten att vara

ansvarig försäkringsmatematiker förhåller sig till grundlagens 18 § 1 mom. om näringsfrihet och rätt till arbete. Bemyndigandet för Finansinspektionen att utfärda föreskrifter bedömer re-

geringen mot grundlagens 80 § 2 mom. om normgivningsbemyndigande. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfrihet

Den som vill bedriva försäkringsverksamhet ska enligt 2 kap 3 § 1 mom. i försäkringsbolagslagen ansöka om koncession hos Finansinspektionen. Regeringen föreslår att koncessionsvillkoren skärps genom tillägg av ett villkor i 2 kap. 6 § 2 mom. med krav på att bolaget kan anses bedriva sin verksamhet i enlighet med bestämmelserna om företagsstyrningssystemet. Paragraferna om ett försäkringsbolags företagsstyrningssystem föreskriver bl.a. om riskhantering, intern kontroll och intern revision samt om allmänna krav på företagsstyrningen. Det är ekonomiskutskottets sak att bedöma hur de föreslagna bestämmelserna inverkar på bolagens administrativa börda.

Bestämmelserna om koncessionsplikt är relevanta med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda men att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet. Den här typen av bestämmelser måste uppfylla de allmänna kraven på lagar som begränsar någon grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 19/2009 rd och GrUU 31/2006 rd). Det finns godtagbara och vägande skäl för kravet på koncession för försäkringsverksamhet och för den föreslagna skärpningen. De är kopplade till kundernas rättigheter, en störningsfri försäkringsmarknad och förtroendet för försäkringsbolagen. Den föreslagna skärpningen av koncessionsbestämmelserna är inget problem med tanke på grundlagen.

Förbud mot att vara ansvarig försäkringsmatematiker

Ett försäkringsbolag ska ha en ansvarig försäkringsmatematiker vars behörighet social- och hälsovårdsministeriet har fastställt. Ministeriet har enligt 31 kap. 8 § 1 mom. i lagförslag 1 befogenhet att frånta en person som fått behörighet som försäkringsmatematiker rätten att arbeta som ansvarig försäkringsmatematiker. Detta förutsatt att personen i fråga på ett väsentligt sätt brutit mot lagar om försäkringsverksamhet eller mot bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av dem eller om hen i något annat avseende på ett väsentligt sätt har handlat felaktigt eller klandervärt vid utövningen av yrket. I stället för att frånta behörigheten kan ministeriet tilldela försäkringsmatematikern en anmärkning eller varning. Påföljd kan åläggas bara på framställning av examensnämnden för försäkringsmatematiker. Nämnden ska ge den berörda personen tillfälle att bli hörd innan den gör sin framställning. Ministeriets beslut kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på den näringsfrihet och frihet att utöva yrke som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har inte tidigare sett något problem i att liknande befogenheter getts bl.a. Finansinspektionen, som för viss tid kan begränsa ledningens verksamhet vid ett auktoriserat tillsynsobjekt, exempelvis ett försäkringsbolag (GrUU 28/2008 rd, GrUU 17/2004 rd, GrUU 16/2003 rd, GrUU 67/2002 rd, GrUU 52/2001 rd). Målgruppen för ett eventuellt förbud är snäv och exakt definierad. Det finns godtagbara och vägande skäl för befogenheten som är förknippade med försäkringsbranschen och de lagfästa uppgifterna för ansvariga försäkrings-

matematiker. Bestämmelserna är alltså inget problem ur konstitutionell synvinkel.

Normgivningsbemyndigande

Finansinspektionens behörighet att utfärda föreskrifter måste bedömas i skenet av grundlagens 80 § 2 mom. Enligt det momentet kan också andra än i 1 mom. nämnda myndigheter bemyndigas genom lag 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. Dessutom ska tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande vara exakt avgränsat.

Grundlagsutskottet har i många sammanhang tidigare ansett det acceptabelt att Finansinspektionen och dess företrädare, dvs. den tidigare Fi-

nansinspektionen och Försäkringsinspektionen, ges normgivningsbemyndigande (GrUU 28/2008 rd och de utlåtanden som nämns där). Den verksamhet som lagstiftningen gäller är förknippad med många sådana yrkesmässiga särdrag som utskottet har brukat betrakta som särskilda skäl enligt 80 § 2 mom. i grundlagen. Befogenheterna är tillräckligt avgränsade i lagen om man ser till den reglerade verksamhetens karaktär och särdrag. Normgivningsbemyndigandet är därmed inget problem i konstitutionellt hänseende.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 18 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Eeva-Johanna Eloranta /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Elisabeth Naucélér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.