

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Finansinspektionen och vissa lagar i samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 maj 2008 en proposition med förslag till lag om Finansinspektionen och vissa lagar i samband med den (RP 66/2008 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Erkki Sarsa, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslår regeringen en ny lag om Finansinspektionen. Genom lagen inrättas en ny myndighet för finans- och försäkringstillsyn, som på svenska föreslås ha kvar namnet Finansinspektionen. Den nya myndigheten övertar huvuddelen av den gamla Finansinspektionens och Försäkringsinspektionens uppgifter. Den nuvarande lagen om Finansinspektionen och lagen om Försäkringsinspektionen föreslås bli upphävda. Den nya Finansinspektionen föreslås i likhet med den gamla verka i anslutning till Finlands Bank. Ärenden som gäller Finansinspektionen ska i statsrådet behandlas av finansministeriet.

Finansinspektionens uppgifter motsvarar huvudsakligen den nuvarande Finansinspektionens och Försäkringsinspektionens uppgifter. Enligt förslaget ska på tillsynsobjekten både inom finansbranschen och inom försäkringsbran-

schen i princip tillämpas samma tillsynsbefogenheter och administrativa påföljder. De föreslagna befogenheterna motsvarar i huvudsak de som Finansinspektionen har för närvarande.

Enligt förslaget ska Finansinspektionen kostnader huvudsakligen täckas på motsvarande sätt som enligt gällande lag, t.ex. med åtgärdsavgifter och särskilda tillsynsavgifter av skattenatur som uppbärs hos tillsynsobjekten. I lagen om Finansinspektionens tillsynsavgifter föreskrivs om tillsynsavgifterna. Enligt förslaget motsvarar tillsynsavgifterna med vissa ändringar den gällande lagen om tillsynsavgift till Finansinspektionen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2009.

I motiven till lagstiftningsordningen behandlas Finansinspektionens administrativa ställning och befogenheter samt täckande av tillsynskostnaderna med tillsynsavgifter. Enligt motivering-

en kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom lagförslagen emellertid innehåller vissa frågor som har betydelse för

tolkningen av grundlagen har regeringen ansett att grundlagsutskottets utlåtande bör inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Finansinspektionens administrativa ställning

Enligt lagförslag 1 i regeringens proposition ska Finansinspektionen verka i anslutning till Finlands Bank. Eftersom Finlands Bank enligt 91 § 1 mom. i grundlagen står under riksdagens garanti och vård innebär förslaget sakligt sett att Finansinspektionen kommer att vara underställd riksdagen. Enligt 119 § 1 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelserna om förvaltningen under riksdagen särskilt genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen är avsikten med denna formulering att det ska vara ett undantag att förvaltning förläggs direkt under riksdagen, och huvudregeln är att statsförvaltningen ska vara organiserad under statsrådet och ministerierna (RP 1/1998 rd, s. 174/I). Grundlagen medför ändå inget uttryckligt hinder för organisering av en ny tillsynsmyndighet i anslutning till Finlands Bank. Utskottet menar också att den föreslagna lösningen motiverats på lämpligt sätt och att den därför i detta avseende inte är något problem ur konstitutionell synvinkel. Däremot har utskottet noterat det som också framgår av propositionsmotiven, nämligen att inrättandet av den nya Finansinspektionen genom sammanslagning av Försäkringsinspektionens och den nuvarande Finansinspektionens uppgifter för med sig sådana uppgifter för den nya tillsynsmyndigheten som är svåra att motivera för en myndighet som finns i anslutning till centralbanken. Därför menar utskottet att det finns skäl att så snabbt som möjligt ändra lagstiftningen på lämpligt sätt så att Finansinspektionen inte längre svarar för dessa.

Finansinspektionens befogenheter

Allmänt. Finansinspektionen kommer i enlighet med lagförslag 1 i propositionen att få flera för

tillsynsobjektens del betydande befogenheter. Det rör sig ändå inte om kvalitativt sett nya befogenheter eftersom motsvarande bestämmelser redan nu finns i den gällande lagen om Finansinspektionen och i vissa andra lagar.

Näringsfrihet. Finansinspektionen har enligt lagförslag 1 i propositionen befogenhet att återkalla ett tillsynsobjekts verksamhetstillstånd, begränsa den tillståndsenliga verksamheten och begränsa ledningens verksamhet för viss tid. Dessutom får Finansinspektionen tilldela tillsynsobjekt och andra finansmarknadsaktörer offentliga anmärkningar och varningar. Myndigheten har dessutom befogenhet att under de förutsättningar som lagen särskilt föreskriver påföra en ordningsavgift eller en påföljdsavgift. Vidare kan den förbjuda en viss planerad åtgärd eller ålägga tillsynsobjekt eller andra finansmarknadsaktörer att avsluta verksamheten. Lagen innehåller liknande bestämmelser i fråga om utländska EES-filialer.

De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på den näringsfrihet och frihet att utöva yrke som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen. Liknande bestämmelser har dock redan tidigare införts med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 67/2002 rd), och enligt utskottets bedömning är förslagen inte heller nu problematiska ur konstitutionell synvinkel. Utskottet har ändå noterat att myndigheten enligt propositionsmotiven i första hand i stället för att återkalla verksamhetstillståndet ska begränsa den tillståndsenliga verksamheten enligt 27 § eller begränsa ledningens verksamhet för viss tid enligt 28 §. Utskottet anser att man i syfte att undvika onödiga kontradiktoriska slutsatser också ska låta detta framgå av det inledande stycket i det föreslagna 26 § 1 mom.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Finansinspektionen får enligt den föreslagna 29 § tillsätta ombud för att övervaka auktoriserade tillsynsobjekts verksamhet. Dessutom får myndigheten enligt 34 § på de villkor som där anges anlita en revisor eller en annan utomstående sakkunnig för en utredning som kräver särskild sakkunskap. Dessa bestämmelser är betydelsefulla med avseende på 124 § i grundlagen. Utskottet har redan tidigare bedömt liknande bestämmelser för den nuvarande Finansinspektionens del (GrUU 67/2002 rd, s. 5). Att bestämmelserna nu får ökad räckvidd påverkar inte bedömningen att bestämmelserna inte är problematiska i konstitutionellt hänseende.

Yttrandefrihet. Enligt 36 § får Finansinspektionen förbjuda i bestämmelsen angivna personer att i vissa tillsynsärenden lämna information till den som en undersökning avser eller till någon annan. Utskottet har redan tidigare ansett att motsvarande reglering är oproblematisk med avseende på den yttrandefrihet som 12 § i grundlagen garanterar (GrUU 67/2002 rd, s. 4—5).

Rättnis rättegång. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska garantierna för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Till dessa garantier hör bl.a. rätten att underhanda förtroligt med sitt rättegångsbiträde. Rätten till rättvis rättegång är också skyddad i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Bestämmelserna där anses likaså garantera rätten till förtroliga underhandlingar med biträdet.¹ I detta avseende är det problematiskt att ordalydelsen i 25 § 1 mom. avgränsas så att den bara gäller advokater enligt lagen om advokater och deras biträden. Däremot är de begränsningar som gäller för Finansinspektionen enligt paragrafrubriken och propositionsmotiven avsedda att också täcka in andra rättegångsombud och rättegångsbiträden. Utskottet anser det vara konstitutionellt sett viktigt att paragrafens tillämpningsområde i fråga om den personkrets som omfattas utvidgas så att

det motsvarar vad som avsetts (jfr GrUU 58/2002, s. 2).

Egendomsskydd. Finansinspektionen får enligt 30 § i lagförslag 1 begränsa användningen av ett auktoriserat tillsynsobjekts utdelningsbara tillgångar. Dessutom får myndigheten i enlighet med 33 § ålägga ett tillsynsobjekt eller en annan finansmarknadsaktör att inom skälig tid vidta åtgärder för att återkalla en åtgärd eller verkställigheten av ett beslut eller att vidta rättelseåtgärder. Utskottet har i ett annat sammanhang konstaterat att sådana befogenheter, särskilt med tanke på förutsättningarna för dessa, inte är problematiska för det i 15 § i grundlagen tryggade egendomsskyddet (GrUU 67/2002, s. 4/II).

Eftersom vi också nu beaktar de föreskrivna villkoren för åtgärderna är inte heller de befogenheter som Finansinspektionen får genom 61 § i lagförslaget problematiska, dvs. att vid vite förbjuda en filial som bedriver försäkringsverksamhet att avyttra eller pantsätta ett tillsynsobjekts egendom i Finland och förbjuda ett bolag att betala försäkringars återköpsvärde till försäkringstagarna innan de missförhållande som avses i bestämmelsen har rättats till.

Normgivningsbemyndigande. Grundlagsutskottet har tidigare i flera olika sammanhang ansett det vara möjligt att ge Finansinspektionen och Försäkringsinspektionen normgivningsbemyndigande (se t.ex. GrUU 17/2004 rd, s. 3/II, GrUU 2/2004 rd, s. 3/I, GrUU 16/2003 rd, s. 3 och GrUU 67/2002 rd, s. 6/I). Den verksamhet som lagstiftningen gäller är förknippad med många sådana yrkesmässiga särdrag som utskottet i sin praxis ansett vara att betrakta som särskilda skäl enligt 80 § 2 mom. i grundlagen. Samma motivering kan gälla för den nya Finansinspektionens normgivningsbemyndigande.

Enligt 35 § i lagförslag 1 får Finansinspektionen för tillsynsobjekt och för finansiella institut och försäkringsföretag som hör till samma koncern som ett tillsynsobjekt utfärda för tillsynen nödvändiga tekniska föreskrifter om löpande bokföring av transaktioner och om bokföring av åtaganden utanför balansräkningen. Genom

¹ Se Matti Pellonpää, *Euroopan ihmisoikeussopimus*, 4. uudistettu painos, Helsinki 2005, s. 428.

dessa bestämmelser kan undantag göras från de bestämmelser i bokföringslagen som nämns i paragrafen. I sak motsvarar bestämmelsen 21 § i den gällande lagen om Finansinspektionen, som har stiftats med grundlagsutskottets samverkan, och den är inte problematisk i konstitutionellt hänseende (GrUU 67/2002 rd, s. 6/I).

Grundlagsutskottet har inte heller något att invända mot 18 § 2 mom., 37 § 5 mom. och 60 § 5 mom., enligt vilka Finansinspektionen får utfärda föreskrifter om regelbunden inrapportering av vissa uppgifter till myndigheten (GrUU 67/2002 rd, s. 6/I). Inte heller befogenheten enligt 68 § 2 mom. utgör något problem, dvs. att myndigheten får utfärda sådana föreskrifter om avgiftsbelagda prestationer och avgifternas storlek som preciserar lagen om grunderna för avgifter till staten.

Suveränitet

I lagförslag 1 föreskriver 60 § 1 mom. att hemstatens tillsynsmyndighet inom ramen för sin behörighet själv eller genom en representant kan inspektera utländska EES-filialers verksamhet i den omfattning som är nödvändig för tillsynen över utländska EES-tillsynsobjekt, om den före inspektionen har informerat Finansinspektionen om saken. I sak motsvarar detta 29 § i den gällande lagen om Finansinspektionen. Behovet av sådan reglering beror på de EG-direktiv som nämns i propositionsmotiven. Grundlagsutskottet ansåg i samband med att den nuvarande lagen om Finansinspektionen stiftades att bestämmelserna i 1 § i grundlagen om Finlands suveränitet inte hindrar sådan reglering eftersom det är fråga om ett specialområde och ett samarbete inom ramen för Europeiska gemenskapen (GrUU 67/2002 rd, s. 5/II). Det föreligger inget behov att ändra på denna bedömning.

Myndighetens behörighet att ingå avtal

Enligt 67 § 1 mom. kan Finansinspektionen ingå ett avtal med hemstatens tillsynsmyndighet om att Finansinspektionen utför sådana uppdrag i anslutning till tillsynen över utländska EES-tillsynsobjekt som hör till hemstatens tillsynsmyndighets ansvar. Finansinspektionen kan också

avtala med värdstatens tillsynsmyndighet om att denna ska utföra uppdrag som avser ett tillsynsobjekt som ligger på Finansinspektionens ansvar. I 2 mom. finns liknande bestämmelser om utförande av uppdrag som gäller grupp-tillsyn.

Det är exceptionellt att en myndighet ges befogenhet att ingå avtal med en annan stat eller en internationell organisation. Grundlagsutskottet har i sin praxis ställt vissa villkor för en sådan avtalsbefogenhet: bemyndigandet får inte vara obegränsat i relation till den bemyndigade och bemyndigandets innehåll, och dessutom ska det i bemyndigandet anges vilka myndigheter eller andra parter som avtal kan ingås med (se t.ex. GrUU 14/2008 rd, s. 3/I, GrUU 16/2004 rd, s. 4/I och GrUU 40/2000 rd, s. 2). Myndigheter kan inte heller genom en vanlig lag ges rätt att ingå avtal i frågor där ett beslut kräver samtycke av riksdagen (GrUU 16/2004, s. 4/II).

Utskottet anser att det i och för sig är möjligt för myndigheterna att sinsemellan komma överens om arbetsfördelningen på grund av att tillsynen över multinationella tillsynsobjekt får vissa särdrag (jfr GrUU 17/2004 rd, s. 3/I). I den föreslagna bestämmelsen är det Finansinspektionen som får bemyndigandet, och dessutom anges där de parter som myndigheten får ingå avtal med. Innehållet i dessa avtal framgår dock inte helt klart av bestämmelserna, eftersom man bara hänvisar till utförande av uppdrag i anslutning till tillsynen eller tillsynsrelaterade uppdrag. Av propositionsmotiven framgår det att avtalen närmast avses gälla informationsanskaffning, informationsanalys och tekniskt genomförande av inspektioner. Bestämmelsen måste preciseras så att den motsvarar detta syfte, om lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Finansinspektionens tillsynsavgift

Grundlagsutskottet har redan tidigare konstaterat att den tillsynsavgift som den nuvarande Finansinspektionen bestämmer är skatt i konstitutionell mening (se GrUU 41/2004 rd och GrUU 67/2002 rd, s. 4/I). På motsvarande sätt är propositionens lagförslag 2 om Finansinspektionens tillsynsavgift av betydelse med avseende på 81 § 1 mom. i grundlagen. Enligt det ska bestämmel-

ser om statsskatt utfärdas genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek och om de skattskyldigas rättsskydd. Enligt utskottets praxis ska bestämmelserna i lagen dessutom vara på så sätt exakta att de binder de tillämpande myndigheternas prövning när de bestämmer skattens storlek (se t.ex. GrUU 41/2002 rd). Lagförslaget uppfyller dessa krav. Bestämmelserna om nedläggning av avgiften motsvarar grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt (GrUU 41/2004 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 dock bara om utskottets konstitutionella anmärkning om 67 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 7 november 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv (delvis)
Tuula Peltonen /sd (delvis)
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Johannes Koskinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.