

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 53/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om affärsbanker och andra kreditinstitut i aktiebolagsform, lag om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform, sparbankslag, lag om temporärt avbrytande av en depositionsbanks verksamhet, lag om upphävande av lagen om ombildning av sparbank till bank i aktiebolagsform samt till lagar om ändring av vissa till dessa anslutna lagar

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 oktober 2001 en proposition med förslag till lag om affärsbanker och andra kreditinstitut i aktiebolagsform, lag om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform, sparbankslag, lag om temporärt avbrytande av en depositionsbanks verksamhet, lag om upphävande av lagen om ombildning av sparbank till bank i aktiebolagsform samt till lagar om ändring av vissa till dessa anslutna lagar (RP 180/2001 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsut-

skottet skall lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Erkki Sarsa, finansministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris licentiaten Pekka Lämsineva.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att den gällande lagen om aktiebolag i regel skall tillämpas på fusion, delning och likvidation som gäller kreditinstitut i aktiebolagsform. Däremot skall lagen om andelslag tillämpas på fusion, delning och likvidation som gäller kreditinstitut i andelslagsform. Enligt förslaget skall samma principer som tillämpas på kreditinstitut i aktiebolags- och an-

delslagsform också tillämpas på sparbanker. Bestämmelserna om borgenärsskyddsförfarande i dessa lagar skall inte tillämpas på insättare som omfattas av insättningsgarantin. Insättarna har rätt att säga upp sina insättningar inom en viss tid efter att de har fått information om fusion eller delning.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart riksdagen har godkänt dem.

I motiveringen till lagstiftningsordningen nämns att lagen om statens säkerhetsfond, som nu också föreslås bli ändrad, har stiftats i grund-

lagsordning. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning med stöd av den s.k. luckteorin. Men regeringen anser det nödvändigt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Egendomsskydd

Tvångsinlösning. I avsnittet om lagstiftningsordning nämner regeringen 12 b § i det nionde lagförslaget. Med stöd av paragrafen kan en stödtagande banks aktier mot full ersättning lösas in till statens säkerhetsfond, staten eller ett egendomsförvaltningsbolag, som fonden har bestämmanderätten i, i stället för att stödvillkoren för ett bankstöd tillämpas.

I 15 § 2 mom. grundlagen föreskrivs att "angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag". Enligt grundlagsutskottets uppfattning kräver inte villkoret om ett allmänt behov nödvändigtvis att inlösningen sker till förmån för en offentlig sammanslutning (t.ex. GrUU 4/2000 rd, s. 4, första spalten). Grundlagen är således inget hinder för att aktierna lösas in till ett egendomsförvaltningsbolag. Dessutom har utskottet ansett att kravet på ett allmänt behov bör "konkretiseras med hjälp av materiella bestämmelser i lagen" (GrUU 38/1998 rd, s. 7, andra spalten). I det aktuella fallet hänger det allmänna behovet samman med offentligt stöd. I sådana fall är det motiverat att också staten kan förvärva aktier i ett kreditinstitut för att det så kallade ägaransvaret skall fullföljas. Av dessa skäl konkretiseras det allmänna behovet i tillräcklig omfattning i detta sammanhang, anser grundlagsutskottet.

Vidare har grundlagsutskottet ansett att kravet på full ersättning uppfylls om inlösningslagen tillämpas på grunderna för och fastställandet av ersättningen för inlösning (GrUU 4/2000 rd, s. 4, första spalten). Men enligt propositionen tillämpas lagen om aktiebolag på

fastställande av aktiernas gängse pris och på inlösningsförfarandet. Eftersom principen om full ersättning framgår av själva 12 b § och eftersom inlösning tillämpas som förfarande, vilket är allmänt i aktiebolag, anser utskottet att förslaget stämmer överens med 15 § 2 mom. grundlagen.

Med avseende på kravet på bestämmelser i lag och proportionalitetsprincipen innebär propositionen ett problem så till vida att det inte framgår av 12 b § när stödvillkoret skall tillämpas och när tvångsinlösning kommer i fråga. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste lagen kompletteras med kriterier för prövningen i dessa fall. Alternativet tvångsinlösning kan till exempel förbindas med villkoret att statens intresse inte kan garanteras i tillräcklig omfattning om stödvillkoret tillämpas. Dessutom bör det skrivas ut i bestämmelsen att bara en del av aktierna vid inlösning måste behandla aktieägarna lika. Detta nämns också i motiveringen till propositionen.

Lagförslaget anger heller ingenting om vem som beslutar att inlösning skall verkställas. I 14 § finns bestämmelser om befogenheterna för statsrådets allmänna sammanträde. Paragrafen föreslås inte nu bli ändrad i propositionen. Utskottet anser det motiverat att beslutsfattandet i anknytning till 12 b § påförs statsrådets allmänna sammanträde.

Andra omständigheter. Med avseende på det grundlagsfästa egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. grundlagen är det av allmän betydelse att regleringen gäller ett avgränsat område och att de professionella juridiska personerna inom detta område spelar en särskild roll för andra personers ekonomiska ställning eftersom de ägnar sig åt in- och utlåning.

Enligt propositionen skall fusioner anmälas till Finansinspektionen, som kan motsätta sig en fusion. Om Finansinspektionen motsätter sig får registreringsmyndigheten inte ge tillstånd till fusionen. Dessutom har Finansinspektionen enligt propositionen rätt att förbjuda en delning av banker och överlåtelse av rörelse.

Syftet med att myndigheterna har rätt att ingripa är att trygga kapitaltäckning och effektiv övervakning. I sista hand handlar det om att skydda bankkundernas ekonomiska intressen. Förslaget gäller enligt utskottets uppfattning därför en godtagbar grund för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 52/2001 rd, s. 2, andra spalten). Med avseende på kravet på exakta och noggrant avgränsade lagbestämmelser är det viktigt att kriterierna för myndigheternas rätt att ingripa till stor del preciseras genom bestämmelserna om villkoren för koncession. Dessutom måste det anses befogat att myndigheten får motsätta sig åtgärden, om den äventyrar kreditinstitutets kapitaltäckning.

Också bestämmelserna om insättarens rätt att på vissa villkor säga upp sin insättning utan hinder av de ursprungliga avtalsvillkoren måste bedömas med avseende på egendomsskyddet. Bestämmelserna tillåter ett retroaktivt ingrepp i ett avtalsförhållande och innebär att gäldenären, banken, är skyldig att betala tillbaka kundens medel oavsett de ursprungliga avtalsvillkoren. Bestämmelserna avser i själva verket att i exceptionella lägen reglera insättarnas tillgodohavanden (och tillgodohavanden som ägare till grundfondsandelar i en sparbank har). Förslagen gäller likvidation och konkurs och därför är det med avseende på syftet med bestämmelserna befogat att förmögenhetsförhållandena kan utredas slutgiltigt inom en rimlig tid efter att verksamheten har upphört. Regleringen kan anses vara verkställighetsrättslig i den meningen att den enligt utskottets uppfattning huvudsakligen kan sättas i kraft genom en vanlig lag, även om bestämmelserna gäller egendom (GrUU 9/1998 rd).

Begränsningarna i 24 a § i det första lagförslaget, 18 § 2 mom. och 128 § 1 mom. i det tredje lagförslaget och 59 § 1 mom. i det femte lagförslaget gäller bland annat vissa typer av utlåning,

förvärv av vissa grundfondsandelar och upptag av insättningar och krediter från vissa institut. I bakgrunden till begränsningarna finns en ambition att till exempel förhindra att ekonomiskt stöd ges ut på ett sätt som avviker från normal bankverksamhet. De gäller ett syfte som är accepterat i vårt samhälle och strider inte mot proportionalitetskravet, om de är mycket lindriga (jfr GrUU 52/2001 rd, s. 3, andra spalten).

Lagarna innehåller flera bestämmelser som på ett eller annat sätt ingriper i kreditinstitutens rätt att använda sin egendom. De gäller till exempel det tillåtna syftet med sparbankernas grundkapital och olika typer av begränsningar i vinstutdelning. Denna typ av bestämmelser hänför sig till en användning av egendom som måste anses normal och i vissa fall t.o.m. nödvändig för kreditinstituten. Detta utgör inget problem med avseende på egendomsskyddet.

Näringsfriheten

Propositionen föreskriver att minst hälften av en banks stiftare och styrelsemedlemmar samt verkställande direktören och firmatecknaren skall vara bosatta, eller om en stiftare är en juridisk person, ha sitt säte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (2 § i det andra lagförslaget, 2 § 2 mom. och 42 § 3 mom. i det tredje lagförslaget och 2 § i det femte lagförslaget). Finansinspektionen kan ge banken rätt att avvika från kravet. I sak betyder bestämmelserna att personer som kommer utanför EES i vissa fall måste ha tillstånd för att få starta verksamhet av denna typ. Syftet med tillståndsplikten är att övervaka att bankens administration är tillförlitlig. Utskottet menar att detta är en godtagbar grund för tillståndsplikt och att den är befogad med avseende på både 18 § 1 mom. och 6 § 2 mom. grundlagen.

Enligt propositionen överläts det helt och hållet åt Finansinspektionen att pröva rätten att avvika från kravet. En så här öppen bestämmelse är inte godtagbar med avseende på näringsfriheten enligt grundlagen, trots att kreditinstitutens verksamhet bör ses som en bransch som på grund av skyddet för insättare och låntagare är förenad med ett extra stort krav på tillförlitlig-

het. Men behovet av effektiv förhandsövervakning tillåter att ett visst mått av prövning överläts på förfarandet med undantagslov (jfr GrUU 28/2001 rd, s. 6—7). Lagförslagen bör kompletteras med bestämmelser om de saker som Finansinspektionen måste beakta vid sin prövning. Detta är en förutsättning för att lagförslagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 3 § i det tionde lagförslaget föreskrivs om temporärt avbrytande av en depositionsbanks verksamhet. Med stöd av paragrafen och villkoren i den kan finansministeriet avbryta verksamheten vid en bank för högst en månad. Åtgärden kan förlängas med högst en månad i sänder och pågå sammanlagt högst sex månader.

Åtgärden att avbryta verksamheten är ett radikalt ingrepp i näringsfriheten. I förslaget bygger den dock på starka samhällsintressen. Enligt utskottets mening är förslaget inget problem med avseende på näringsfriheten, i synnerhet om man ser till att åtgärden är kortvarig och till att finansministeriet enligt 4 § måste höra vissa parter.

Under avbrottet i verksamheten får banken med stöd av 10 § inte ta emot insättningar från allmänheten eller andra medel som skall betalas tillbaka utan tillstånd från finansministeriet. Bankverksamheten drabbas således av andra begränsningar. Samtliga föreslagna begränsningar är befogade med tanke på de starka samhällsintressena. De bereder inga problem med avseende på 18 § 1 mom. grundlagen.

Grundlagens 124 §

Sparbanksinspektionen. Enligt 7 kap. i det tredje lagförslaget tillsätts sparbanksinspektionen av sparbankernas centralorganisation. Den inspekterar och övervakar sparbankerna och deras dotterbolag. Finansinspektionen leder och övervakar sparbanksinspektionens verksamhet. På grundval av åtagandena kan denna sägas bedriva en verksamhet som på sätt och vis kompletterar och bistår myndigheternas övervakning. Detta måste utan tvekan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift i enlighet med 124 § grundlagen.

Sparbanksinspektionen inriktar sig bara på juridiska personer som är verksamma inom ett begränsat specialområde. Därför anser utskottet att det med avseende på 124 § grundlagen räcker till att 95 § föreskriver att det som föreskrivs i lagen om finansinspektionen och dess företrädare i tillämpliga delar gäller sparbanksinspektionens och dess företrädares rättigheter och jäv. I 3 kap. lagen om finansinspektionen finns bestämmelser om tillsynsbefogenheter och i 4 kap. om tjänstemännen vid finansinspektionen. För tydlighetens skull föreslår utskottet att lagen skall föreskriva att de anställda vid sparbanksinspektionen handlar under straffrättsligt tjänsteansvar, när de utför inspektioner.

Andelsbankernas centralinstitut. Enligt 3 § 5 mom. i det femte lagförslaget är centralinstitutet skyldigt att ge medlemskreditinstitutet anvisningar för deras verksamhet i vissa syften och att utöva tillsyn över deras verksamhet. Bestämmelser om centralinstitutets uppgifter finns också i andra lagrum. Med avseende på de samlade åtagandena är det klart att andelsbankernas centralinstitut har hand om offentliga förvaltningsuppgifter i den mening som 124 § grundlagen avser.

Också andelsbankernas centralinstitut vänder sig bara till juridiska personer som är verksamma inom ett begränsat specialområde. Hänvisningarna i 52 § betyder att till exempel jävsbestämmelserna i 17 § lagen om finansinspektionen inte tillämpas ens på tillsynsverksamheten. En viktig punkt är dessutom att lagen inte har några bestämmelser om den rättsliga ställningen för företrädare för centralinstitutet när de har hand om andra offentliga förvaltningsuppgifter än den tillsyn som avses i 50 och 51 §. På grund av dessa brister uppfyller bestämmelserna inte kraven i 124 § grundlagen. Bestämmelserna måste kompletteras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ombud. Med stöd av 5 § i det tionde lagförslaget tillsätter Finansinspektionen ett ombud i en bank vars verksamhet har avbrutits, för att övervaka att beslutet om avbrott efterlevs. Ombudet behöver inte ovillkorligen stå i tjänsteförhållan-

de till finansinspektionen. Först och främst utför ombudet en offentlig förvaltningsuppgift i enlighet med 124 § grundlagen och med hänsyn till sina tillsynsbefogenheter (jfr GrUU 25/2000 rd, s. 1—2). Till följd av denna bestämmelse i grundlagen anser utskottet att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om den kompletteras med bestämmelser om jäv och behörighetsvillkor för ombudet. Dessutom vore det på sin plats att skriva ut att ombudet arbetar under straffrättsligt tjänsteansvar.

Utredningsman. De föreslagna lagarna föreskriver att tillsynsmyndigheten i vissa fall kan tillsätta utredningsmän. Enligt författningarna om de olika bolagsformerna hör det till normal praxis att en utredningsman tillsätts för att utreda bolagets tillstånd och en eventuell upplösning. Tillsynsmyndigheten har ingen möjlighet att styra eller övervaka utredningsmännens arbete, som inte har något särskilt ansvar gentemot tillsynsmyndigheten. Även om likvidation i ett kreditinstitut är kombinerat med ett stort offentligt intresse är det av betydelse att förfarandet

med utredningsmän, som är normal praxis i flera bolagsformer, nu också utnyttjas av kreditinstitut. Utredningsmännens arbete har enligt utskottets uppfattning inga sådana typiska drag för offentliga förvaltningsuppgifter som kräver att förfarandet behandlas i enlighet med 124 § grundlagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, det andra, det tredje, det femte, det nionde och det tionde lagförslaget dock bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 2 § i det andra lagförslaget, 2 § 2 mom. och 42 § 3 mom. i det tredje lagförslaget, 2 och 52 § i det femte lagförslaget, 12 b § i det nionde lagförslaget och 5 § i det tionde lagförslaget beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 27 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd

Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.