

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsbolag och vissa lagar som har samband med den (solvens I)

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2003 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsbolag och vissa lagar som har samband med den (solvens I) (RP 161/2003 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- övermatematiker Pertti Pulkkinen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om försäkringsbolag ändras. Det huvudsakliga syftet är att bestämmelserna om försäkringsföretagens verksamhetskapital ska motsvara EG-direktiven om liv- och skadeförsäkringar. Propositionen innehåller också förslag till ändring av lagen om försäkringsföreningar, lagen om utländska försäkringsbolag och lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa. De nya solvensbestämmelserna

ska enligt avsikt tillämpas på räkenskapsperioder som börjar den 1 januari 2004 eller senare.

I den del av motiveringen som gäller lagstiftningsordning bedöms bestämmelserna med hänsyn till grundlagens 80 §. Förslaget motsvarar de gällande solvensbestämmelserna. De nuvarande bestämmelserna har emellertid antagits utan grundlagsutskottets medverkan, och därför har regeringen ansett det befogat med ett utlåtande av grundlagsutskottet i detta avseende.

Utskottet har tagit upp de brister som finns i parallelltexterna i bilagorna till propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Normgivningsbemyndigande

Allmänt. Förslaget innehåller flera bestämmelser med bemyndigande att anta förordningar och myndighetsföreskrifter. Dessa bestämmelser måste bedömas med avseende på 80 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i paragrafen kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska det dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att bestämmelser om bemyndigande genom lag ska vara exakta och noggrant avgränsade (GrUU 1/2004 rd, s. 2/I).

Enligt grundlagens 80 § 2 mom. kan även andra myndigheter än de som nämns i 1 mom. genom lag 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. Dessutom ska tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande vara exakt avgränsat.

Grundlagsutskottet har upprepade gånger understrukit att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt inskränker tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Genom förordning eller myndighetsföreskrifter kan det således inte meddelas allmänna rättsregler i frågor som hör till området för lag (GrUU 1/2004 rd, s. 2/I, GrUU 24/2002 rd, s. 3/II).

11 kap. 13 § lagen om försäkringsbolag. Enligt lagförslaget ska ett försäkringsbolags verksamhetskapital, återförsäkring och övriga omständigheter som inverkar på bolagets solvens ordnas på ett sätt som tryggar de försäkrade förmånerna. Omständigheter som påverkar solvensen ska ordnas med beaktande av sannolika fluktua-

tioner i intäkterna och kostnaderna samt kalkylerbara övriga osäkerhetsfaktorer.

Försäkringsbolagen åläggs i 1 mom. en skyldighet när det gäller att ordna omständigheter som inverkar på bolagets solvens. Enligt momentet är tryggheten av de försäkrade förmånerna en viktig utgångspunkt när det gäller att ordna de nämnda omständigheterna. Utskottet anser att regleringen är tillräckligt exakt, när omständigheternas bokföringsmässiga och därmed tekniska särdrag beaktas liksom även det faktum att regleringen gäller bolag som bedriver försäkringsverksamhet och inte enskilda.

Bemyndigandet i 2 mom. har formulerats så att det är synnerligen omfattande. Enligt det kan social- och hälsovårdsministeriet utfärda närmare bestämmelser om tillämpningen av 1 mom. Enligt uppgift är det emellertid meningen att utfärda närmare bestämmelser genom förordning bara om sätten att beräkna ett försäkringsbolags solvenskapital och om tillhörande företagsekonomiska faktorer. Om bemyndigandebestämmelsen i 2 mom. tolkas så pass snävt utgör den inget problem med avseende på grundlagen (GrUU 60/2002 rd, s. 4/I). Bemyndigandet bör dock formuleras om för att motsvara en så pass snäv tolkning.

Rätt att göra lagändring. De eurobelopp som anges i lagförslaget 2 kap. 5 § kan med stöd av paragrafens 3 mom. ändras så att de motsvarar utvecklingen i den allmänna prisnivån. Här ges den som utfärdar förordning rätt att ändra lagen. Bestämmelsen innebär att bemyndigandet är bundet vid en tillräckligt exakt beräkningsgrund, och således påverkar bemyndigandet inte behandlingsordningen (GrUU 14/2003 rd, s. 4/I). Detsamma gäller 11 kap. 14 § och, i lagförslag 2, 2 kap. 5 § 4 mom. och 10 a kap. 6 § 1 och 2 mom.

Det är omotiverat att ge den som utfärdar förordning rätt att ändra lagen, om det inte finns särskilda och vägande skäl för detta. Detta gäller även om rätten att ändra lag skulle vara exakt avgränsad. Ett särskilt och vägande skäl kan ut-

göras av att en bestämmelse som anger penningbelopp måste ändras exceptionellt ofta. Huvudregeln är ändå att rätten att göra lagändringar ska kvarstå hos lagstiftaren. Därför vore det befogat att ytterligare överväga om det i sak över huvud taget behövs bemyndiganden att ändra lagen i de föreslagna lagarna (GrUU 14/2003 rd, s. 4/I, GrUU 62/2002 rd, s. 3/II).

Utskottet påpekar att 2 kap. 5 § 3 mom. i lagförslag 1 inte nämner vem som får utfärda förordning och att 2 kap. 5 § 4 mom. i lagförslag 2 inte nämner att förordning får utfärdas.

Försäkringsinspektionens rätt att meddela föreskrifter. Enligt lagförslagets 11 kap. 5 § 2 mom. kan försäkringsinspektionen meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av 2—5 § i samma kapitel. Bemyndigandet gäller detaljerade lagbestämmelser om vilka poster som hänförs till ett försäkringsbolags verksamhetskapital och om vilka poster som ska avdras från detta kapital. Att ge den expertmyndighet som svarar för tillsynen rätt att meddela föreskrifter utgör inget problem med avseende på grundlagen på grund av de yrkesrelaterade särdragen i anknytning till denna bokföringstekniska reglering (GrUU 61/2002 rd, s. 8/I). Utskottet anser ändå att det är motiverat att precisera formuleringen av bemyndigandet "om tillämpningen av" så att bemyndigandet kopplas till ordalydelsen i de nämnda lagrummen t.ex. så att Försäkringsinspektionen kan meddela "närmare föreskrifter om de poster som enligt 2—5 § skall hänföras till verksamhetskapitalet och dras av från det". Även bemyndigandebestämmelsen i 1 kap. 1 § 4 mom. i lagförslag 2 bör preciseras på samma sätt.

Enligt 11 kap. 5 § 2 mom. kan Försäkringsinspektionen också meddela anvisningar. Bestämmelsen är helt onödig, eftersom en myndighet också utan särskilt bemyndigande får meddela anvisningar inom ramen för sin lagstadgade uppgift. Lagens bestämmelser om meddelande av anvisningar bidrar dessutom till att gränsen blir oklar mellan dels förpliktande rättsregler i en myndighetsföreskrift som utfärdats med stöd av lag, dels rekommenderade anvisningar. Bestämmelsen om meddelande av anvisningar bör lämpligen strykas i lagförslaget, menar utskottet (GrUU 6/2003 rd, s. 4/I).

Övrigt

Ikraftträdande. Enligt lagförslagets ikraftträdelsebestämmelser ska lagarna tillämpas på räkenskapsperioder som börjar den 1 januari 2004 eller senare. Ett försäkringsbolag kan emellertid med tillsynsmyndighetens samtycke tillämpa de bestämmelser som gäller när lagarna träder i kraft fram till 2007 och på vissa tilläggsvillkor till 2009. Utskottet anser därför att de retroaktiva inslagen i regleringen inte utgör ett problem med avseende på grundlagen (GrUU 38/1996 rd, s. 2/II). Det är ändå lämpligare att lagarna inte tillämpas på räkenskapsperioder som börjar innan lagarna trätt i kraft.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 2/2004 rd — RP 161/2003 rd

Helsingfors den 19 februari 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd (delvis)
medl. Leena Harkimo /saml (delvis)
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv
Markus Mustajärvi /vänst

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

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.