

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om försäkringsbolag och av vissa lagar som har samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Ekonomiutskottet begärde den 26 maj 2000 ett utlåtande från grundlagsutskottet om de konstitutionella aspekterna i propositionen med förslag till lagar om ändring av lagen om försäkringsbolag och av vissa lagar som har samband med den (RP 32/2000 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Markku Sorvari, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om försäkringsbolag och lagen om försäkringsföreningar skall ändras. De flesta av de föreslagna ändringarna kommer sig av Europaparlamentets och rådets direktiv om extra tillsyn över försäkringsföretag som ingår i en försäkringsgrupp. Tillsynen över transaktioner mellan företagen inom en försäkringsgrupp uppdras åt Försäkringsinspektionen. Även på vissa andra punkter föreslås Försäk-

ringsinspektionen få större tillsynsbefogenheter. Regeringen föreslår i detta sammanhang också vissa andra ändringar i de nämnda lagarna samt i lagen om utländska försäkringsbolag och i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

I propositionen ingår inte någon särskild motivering till lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Tillsättande av ombud

Försäkringsinspektionen kan på de villkor som nämns i 14 kap. 5 c § i förslaget tillsätta ett om-

bud för att övervaka ett försäkringsbolags verksamhet. Ombudet har i sitt uppdrag samma befogenheter som Försäkringsinspektionen enligt 14 kap. 1—4 §. Ombudet har följaktligen rätt att utföra granskningar i bolagets lokaler, rätt att

omhändertade handlingar som är föremål för granskning, rätt att delta i de organs sammanträden som beslutar om försäkringsbolagsärenden samt rätt att sammankalla bolagets styrelse eller förvaltningsråd eller bolagsstämma. Likartade regler ingår i 12 kap. 6 d § i den föreslagna lagen om ändring av lagen om försäkringsföreningar.

Bestämmelser av detta slag bör ställas i relation till 124 § grundlagen. Där föreskrivs att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Syftet med ett ombud är att effektivisera Försäkringsinspektionens tillsyn när ett bolag eller en förening drabbas av allvarliga störningar. I vissa fall kan det vara på sin plats med ett ombud för att Försäkringsinspektionen skall få tillgång till information och kunna sätta in tillsynen vid rätt tidpunkt. Det faktum att ombudet skall lämna Försäkringsinspektionen de utredningar som inspektionen bestämmer ger en fingervisning om hurdant ombudsuppdraget är till karaktären.

De befogenheter ombudet föreslås få är rätt omfattande med hänsyn till de huvudsakliga målen med regleringen. Ombudet, som främst tillsätts för att ta fram information och bedriva intensifierad tillsyn över bolaget eller föreningen, har dock inte sådana uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt och som därmed enligt 124 § grundlagen endast får anförtros myndigheter (se GrUU 23/2000 rd), menar utskottet. När det gäller att inhämta information är det å andra sidan inte nödvändigt att ge ombudet rätt att sammankalla bolagets eller föreningens organ. På denna punkt är det skäl att ändra de föreslagna bestämmelserna, exempelvis så att Försäkringsinspektionen på förslag från ombudet kan sammankalla något av försäkringsbolagets eller försäkringsföreningens organ för att behandla ett av inspektionen angivet ärende.

Av kravet på rättssäkerhet och god förvaltning följer att såväl lagen om försäkringsbolag som lagen om försäkringsföreningar måste kompletteras med bestämmelser om att ombudet i sitt uppdrag står under straffrättsligt tjänsteansvar och i sitt övervaknings- och granskningssuppdrag skall följa samma regler som gäller för tjänstemän vid Finansinspektionen i motsvarande uppdrag. Det är också skäl att till lagarna foga bestämmelser om behörighetsvillkor för ombudet.

Som regeringen påpekar i motiveringen (s. 15, första spalten) innebär det ett mycket kraftigt ingrepp i bolagets eller föreningens verksamhet när ett ombud tillsätts. Enligt motiveringen förutsätter tillsättandet av ett ombud att det förekommit avsevärda brister eller oegentligheter i bolagets eller föreningens verksamhet. Preciseringarna beträffande när åtgärden kan vidtas framgår av motiveringen men inte av lagparagraferna. Utskottet anser att villkoren för tillsättande av ett ombud i 14 kap. 5 c § lagen om försäkringsbolag och 12 kap. 6 d § lagen om försäkringsföreningar bör preciseras så att ett ombud inte kan tillsättas, om det i bolagets eller föreningens verksamhet inte har förekommit brister eller oegentligheter som allvarligt äventyrar kundernas intressen eller bolagets existens.

Granskningar i anknytning till extra tillsyn

I 14 b kap. 10 § 4 mom. lagen om försäkringsbolag föreslås bestämmelser om Försäkringsinspektionens rätt att uppdra en granskning i anknytning till s.k. extra tillsyn åt den försäkringsinspektionsmyndighet i en stat tillhörande Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som framställt begäran om granskning.

Att Finansinspektionen skall kunna tillåta en annan stats myndighet att självständigt utföra granskning är problematiskt mot bakgrunden av grundlagens bestämmelser om att Finland är en suverän stat, med beaktande av att direktivet om extra tillsyn inte kräver att bestämmelsen skall ha det föreslagna innehållet. Det föreligger inga vägande skäl för regleringen, som inte heller är förknippad med sådana särdrag som skulle göra förslaget problemfritt med tanke på Finlands su-

veränitet (jfr GrUU 11/2000 rd). Dessutom finns det risk för att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och andra krav på god förvaltning äventyras när det inte klart framgår av lagen utifrån vilka regler den granskning en annan stats myndighet utför sker. I 14 b kap. 10 § 4 mom. lagen om försäkringsbolag bör följaktligen passusen om tillstånd för en annan stats myndighet att utföra granskning strykas för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Däremot ställer grundlagen inga hinder för att en annan stats myndighet ges möjlighet att delta i en granskning som Försäkringsinspektionen utför.

Enligt 14 b kap. 10 § 4 mom lagen om försäkringsbolag kan Försäkringsinspektionen också uppdra en i momentet nämnd granskning åt en revisor eller sakkunnig utanför Försäkringsinspektionen. Förslaget omfattar inte de bestämmelser som är nödvändiga med hänsyn till granskningsobjektets rättssäkerhet och kravet på god förvaltning. Om lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste sådana bestämmelser läggas till lagen eller alternativt måste lagen ändras så att Försäkringsinspektionen vid granskningar får biträdas av en utomstående revisor eller sakkunnig.

Samtidigt är det skäl att precisera 43 § 2 mom. i det andra lagförslaget så att Försäkringsinspektionen får förordna en särskild sakkunnig bara för att biträda Försäkringsinspektionen vid en inspektion som denna utför.

Fullmakter för Försäkringsinspektionen att utfärda föreskrifter

I lagförslaget ingår flera bestämmelser om Försäkringsinspektionens rätt att utfärda föreskrifter. Fullmakterna i 10 kap. 3 c § och 14 b kap. 3, 4 och 7 § lagen om försäkringsbolag samt 10 kap. 4 a § och 12 a kap. 4 och 7 § lagen om försäkringsföreningar är sådana som bör bedömas utgående från grundlagens bestämmelser om delegering av lagstiftningsbehörighet.

Myndigheter under ministerienivå kan enligt 80 § 2 mom. grundlagen 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 skall vara exakt avgränsat.

Den föreslagna regleringen avser en försäkringsverksamhet som allmänt taget kan anses präglas av sådana yrkesrelaterade särdrag att också den expertmyndighet som svarar för tillsynen inom sektorn kan ges rätt att utfärda normer. De föreskrifter som utfärdas med stöd av fullmakterna gäller försäkringsbolag och försäkringsföreningar. Fullmakternas räckvidd är därmed noggrant avgränsad.

Befogenheten i 14 b kap. 7 § 4 mom. lagen om försäkringsbolag att utfärda närmare föreskrifter om innehållet i planen för att återställa en sund solventställning är tillräckligt begränsad och exakt i lagen. Detsamma gäller fullmakten i 12 a kap. 7 § 4 mom. lagen om försäkringsföreningar. Sett ur grundlagsperspektiv är befogenheterna att utfärda föreskrifter helt problemfria.

Försäkringsinspektionen har enligt 10 kap. 3 c § lagen om försäkringsbolag rätt att utfärda närmare föreskrifter om den interna kontrollen och riskkontrollsystemen i ett försäkringsbolag. Som fullmakten är formulerad lämnar den rätt stort spelrum. I lagen utgår man från att ett försäkringsbolag skall ha "tillräcklig" intern kontroll och "tillräckliga" riskkontrollsystem med beaktande av arten och omfattningen av bolagets verksamhet. Att bestämmelsen är så här vag kan försvaras med att hänsyn måste tas till att kraven på försäkringsbolagen varierar. Utskottet är av den uppfattningen att den föreslagna fullmakten kommer att användas för att utfärda föreskrifter till försäkringsbolagen om processuella och tekniska detaljfrågor främst i anknytning till den interna kontrollen och riskhanteringen. Om fullmakten tillämpas på detta sätt föreligger inget dilemma visavi grundlagen. Utskottet menar dock att fullmakten så vitt möjligt bör preciseras (jfr 14 b kap. 4 § lagen om försäkringsbolag och 12 a kap. 4 § lagen om försäkringsföreningar). Detsamma gäller fullmakten i 10 kap. 4 a § lagen om försäkringsföreningar.

I 14 b kap. 3 § 2 mom. lagen om försäkringsbolag ges Försäkringsinspektionen rätt att utfär-

da föreskrifter om principerna vid tillämpningen av 1 mom. i samma paragraf. Enligt 1 mom. får Försäkringsinspektionen under de i lagen angivna förutsättningarna besluta att bestämmelserna i 14 b kap. om extra tillsyn över försäkringsgrupper inte tillämpas på ett företag som omfattas av extra tillsyn. Det vore lämpligare att de allmänna principerna för styrning av Försäkringsinspektionens beslut i enskilda fall kom från ett ministerium, anser utskottet. Samma anmärkning gäller principerna i 12 a kap. 3 § 2 mom. lagen om försäkringsföreningar.

Andra omständigheter

Enligt 1 kap. 1 b § lagen om försäkringsbolag avses i lagen med ministeriet social- och hälsovårdsministeriet, om inte något annat bestäms genom förordning. En likartad passus om bestämmelser i förordning ingår i 2 § i det andra lagförslaget och i 1 a § i det tredje lagförslaget. Även om 68 § 3 mom. grundlagen medger att fördelningen av ärenden mellan ministerierna

kan regleras genom lag eller statsrådsförordning, är det enligt utskottet inte lämpligt att i en förordning avvika från de uttryckliga bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden som ingår i lag (GrUU 23/2000 rd). Passusarna är dessutom inte förenliga med andan i ett uttalande riksdagen antog i samband med grundlagsreformen, nämligen att ett ministeriums behörighet bör anges med ministeriets namn i lagförslag (se RSV 262/1998 rd). Klausulen "om inte något annat bestäms genom förordning" bör följaktligen strykas i lagarna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, det första lagförslaget dock bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 14 b kap. 10 § 4 mom. beaktas på lämpligt sätt.

Helsingfors den 22 september 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.