

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och vissa lagar i samband med den samt om godkännande av avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden samt till lag om genomförande av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lag om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och vissa lagar i samband med den samt om godkännande av avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden samt till lag om genomförande av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen (RP 175/2014 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jaakko Weuro, konsultativ tjänsteman Armi Taipale och specialsakkunnig Päivi Leino-Sandberg, finansministeriet
- juris kandidat Piia-Noora Kauppi
- professor Tuomas Ojanen
- forskare Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk.

PROPOSITIONEN

Avsikten med propositionen är att genomföra Europeiska unionens s.k. resolutionsdirektiv och direktivet om ändring av insättningsgarantidirektivet, göra de ändringar i den nationella lagstiftningen som orsakas av unionens resolutions-

förordning samt att genomföra avtalet om en gemensam resolutionsfond.

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag, en lag om myndigheten för finansiell stabilitet samt en lag om förvaltningsavgift

till Verket för finansiell stabilitet. Vidare föreslås ändringar i lagen om Finansinspektionen, i kreditinstitutslagen och i lagen om Finlands Bank. Lagen om statens säkerhetsfond och lagen om tillfällig bankskatt föreslås bli upphävda. Vidare föreslås det att riksdagen godkänner avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden samt lagen om genomförande av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Det föreslås också ändringar i flera andra lagar som gäller närmast inlåningsbanker.

Den föreslagna resolutionslagen gäller utöver kreditinstitut och värdepappersföretag dessutom företag som hör till samma företagsgrupp som de. I lagen föreskrivs om företags beredskap för resolution, om resolution av företag som råkat i finansiella svårigheter och om omorganisering eller avveckling av verksamheten i företag under resolution. Myndigheten för finansiell stabilitet har enligt förslaget befogenhet att besluta om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och att använda resolutionsverktyg och -befogenheter i stället för att försätta ett företag i likvidation eller konkurs.

Genom lagen om myndigheten för finansiell stabilitet inrättas Verket för finansiell stabilitet, som i egenskap av nationell resolutionsmyndighet använder de resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter som avses i resolutionslagen. Till verkets uppgifter hör att hos instituten ta ut stabilitetsavgifter i enlighet med resolutionsförordning och att överföra de insamlade medlen, dvs. Finlands finansieringsandel, till en gemensam resolutionsfond. Verket förvaltar en fond som står utanför statsbudgeten.

Det föreslås att lagen om statens säkerhetsfond och lagen om tillfällig bankskatt upphävs. Det föreslås att de medel som bankskatten in-

bringat överförs dels till resolutionsfonden och dels till statens budget.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2015. Lagen om genomförande av de bestämmelser i avtalet om en gemensam resolutionsfond som hör till området för lagstiftningen ska träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom statsrådets förordning, samtidigt som avtalet träder i kraft för Finlands del.

Den del av motiveringen som gäller lagstiftningsordning är omfattande. Där granskas lagförslagen med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen, näringsfriheten enligt dess 18 § 1 mom. och rättsskyddskravet enligt dess 21 § 1 mom. samt med avseende på dess 81 §, där det sägs att om statsskatt bestäms genom lag. De föreslagna administrativa påföljderna granskas med avseende på *ne bis in idem*-förbudet. I propositionsmotiven granskas också frågan om inrättande av en fond utanför statsbudgeten i ljuset av 87 § i grundlagen. Avtalet om den gemensamma resolutionsfonden innehåller enligt regeringens bedömning inga bestämmelser som berör grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom., och avtalet kan därför godkännas med enkel majoritet och den föreslagna ikraftträdandelagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt regeringens uppfattning kan alla andra lagförslag utom lagförslag 2 behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Lagförslag 2 ska behandlas i den ordning som föreskrivs i grundlagens 87 §. Regeringens anser dock att det finns anledning att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Verket för finansiell stabilitet och dess befogenheter samt begränsning av verksamheten

på finansmarknaden

Regeringen föreslår att en ny myndighet för finansiell stabilitet inrättas. Den föreslås heta Verket för finansiell stabilitet. Verket ska vara den

nationella resolutionsmyndigheten som säkerställer stabiliteten på finansmarknaden och omorganiserar sådana kreditinstituts och värdepappersföretags verksamhet som drabbats av finansiella svårigheter (1 kap. 2 § 1 mom. i lagförslag 1). Det föreslås få helt nya och omfattande befogenheter som medger långtgående intrång i egendomsskyddet och näringsfriheten, vilka är grundlagsgaranterade i 15 § respektive 18 §. Till befogenheterna hör exempelvis att ställa institut under resolutionsförvaltning, skriva ned det nominella värdet på och konvertera skulder, skriva ned aktier, andelar och andra poster i eget kapital, ogiltigförklara aktier och andelar och överföra affärsverksamhet.

Dessutom får statsrådet befogenheter att begränsa verksamheten på finansmarknaden. Bestämmelser om sådan begränsning har med grundlagsutskottets medverkan införts i lagen om statens säkerhetsfond (GrUU 7/2009 rd). Regeringen föreslår nu att den lagen upphävs och att bestämmelser med motsvarande innehåll ska ingå i resolutionslagen (16 kap. 1—3 § i lagförslag 1). Statsrådet kan på de villkor som föreskrivs i lag för högst sex månader begränsa koncessionsenlig och regelmässig verksamhet för företag på finansmarknaden och besluta om begränsningar och förbud i fråga om värdepappershandel.

När det gäller sådan verksamhet har grundlagsutskottet ansett att samhällliga intressen som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt för att garantera stabiliteten på finansmarknaden och därmed också skydda kunderna, talar för reglering som innebär kraftfulla ingrepp i det grundlagsskyddade egendomsskyddet och den grundlagsskyddade näringsfriheten (se t.ex. GrUU 43/2004 rd, s. 2/I).

Verket för finansiell stabilitet kan utöva sina befogenheter först när ett institut inte längre är funktionsdugligt eller hotas av ett insolvensförfarande. Resolutionsverktygen utgör ett alternativ till likvidation och konkurs. Användningen av verktygen har begränsats så att de som är ägare och borgenärer i förhållande till ett kreditinstitut eller värdepappersföretag under resolution

inte ska försättas i en sämre ställning än de skulle ha vid en likvidation eller konkurs (4 kap. 1 § och 13 § 1 § i lagförslag 1). De föreslagna bestämmelserna kan bedömas i ljuset av utskottets exekutionsrättsliga (konkurs och utsökning) praxis. I sin etablerade praxis har grundlagsutskottet ansett att konkurs- och utsökningslagstiftning kan sättas i kraft genom vanliga lagar på samma sätt som annan exekutionslagstiftning (GrUU 13/2013 rd, s. 2/I, och de där nämnda utlåtandena). Bestämmelser som berör egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen måste dock vara tillräckligt exakt avgränsade och noggranna. Dessutom ska bestämmelserna väga in parternas rättigheter och skyldigheter i rätt proportion för att inte vara oskäligen för någon part eller grundlöst diskriminera eller gynna någon. De föreslagna bestämmelserna uppfyller dessa krav och utskottet har inget att invända i detta avseende.

När grundlagsutskottet utvärderade de gällande bestämmelserna om begränsning av verksamheten på finansmarknaden påpekade det att reglerna för tidsfristen trots allt skulle kunna kompletteras med det som nämns i motiven (s. 128—129) om att beslutet ska gälla så kort tid som möjligt och att begränsningarna ska upphävas genast då det inte längre finns grund för dem. Med hänsyn till att bestämmelserna ska vara exakta och noga avgränsade är det inte heller helt oproblemiskt att begränsningarnas och förbudens innehåll är relativt öppet, menade utskottet. Utskottet erinrar om vad det sagt tidigare och ser det fortfarande som angeläget att båda punkterna i 16 kap. 1 § i resolutionslagen kompletteras åtminstone med exempel på de begränsningar och förbud som statsrådet kan lägga fast med stöd av bestämmelsen (GrUU 7/2009 rd, s. 3).

Verket för finansiell stabilitet har enligt förslaget (12 kap. 1 § 1 mom. 2 punkten) trots sekretessbestämmelserna rätt att utföra inspektioner i kreditinstitut och värdepappersföretag i den utsträckning som dess uppgifter kräver. I sin praxis har grundlagsutskottet emellertid ändå fäst avseende vid att det i reglering som gäller inspektioner av tillsynskaraktär hos företag för klarhets skull bör hänvisas till den allmänna be-

stämelsen om inspektioner i 39 § i förvaltningslagen (se GrUU 15/2014 rd, s. 2/II, GrUU 3/2014 rd, s. 4/II, och de där nämnda utlåtandena). Därför bör lagförslaget också i det här fallet kompletteras med en hänvisning till 39 § i förvaltningslagen. Om det t.ex. på grund av typen av inspektion finns ett behov att till någon del avvika från förvaltningslagens bestämmelser måste det lagstiftas separat om detta i enlighet med kraven i grundlagen.

Inrättande av en fond utanför budgeten

Lagförslag 2 innebär att en stabilitetsfond som står utanför statsbudgeten inrättas. Den är sammansatt av en resolutionsfond för stabilitetsavgifter från kreditinstitut och av en insättningsgarantifond för insättningsgarantiavgifter från inlåningsbanker. Orsaken till att fonden ska inrättas är resolutionsdirektivet, som kräver att ett nationellt finansieringssystem för resolutioner skapas genom en fond. Den nationella resolutionsmyndighetens skyldighet är att se till att de avgiftsskyldiga inrättningarna betalar in stabilitetsavgifterna till fullt belopp och i rätt tid och att avgifterna överförs vidare till den resolutionsnämnd som avses i EU:s resolutionsförordning (RP s. 61/I och 193/II).

Fonder som står utanför statsbudgeten utgör undantag från principen om budgetens fullständighet och anses kringskära riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd, s. 139/II). Enligt grundlagens 87 § kan det genom lag bestämmas att en fond ska lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. Villkoren bör tolkas synnerligen restriktivt (GrUU 14/2012 rd, s. 4/II, och GrUB 10/1998 rd, s. 23/I). Det kan anses att fullgörandet av en viss uppgift oundgängligen förutsätter att en fond inrättas när det är fråga om en bestående statlig uppgift och de budgetekonomiska redskapen, såsom nettobudgetering, flerårsbudgetering eller förslags- eller reservationsanslag, inte är lämpliga för uppgiften (RP 1/1998 rd, s. 140/I). Det krävs två tredjedels majoritet för att godkänna ett lagförslag om att inrätta en sådan fond eller för att väsentligt utvidga fonden och dess ändamål.

Enligt propositionsmotiven är det exceptionellt att ett institut eventuellt behöver försättas i resolution och att det behövs resolutionsfinansiering eller betalning av insättningsgaranti, och dessutom är det svårt att förutse. Stabilitetsfondens beredskapsuppgifter har karaktären av bestående statliga uppgifter, och det är svårt att förutse de eventuellt stora utgiftsposter som uppgifterna kräver och dessutom att finansiera dem med de budgetekonomiska redskapen. Utskottet anser att villkoren i grundlagens 87 § uppfylls för att inrätta en fond utanför statsbudgeten. Men det krävs sådan kvalificerad majoritet som anges i den paragrafen för att lagförslaget om inrättande av fonden ska kunna godkännas. Lagstiftningsordningen ska anges i lagingsressen och därför bör den kompletteras.

Avgifter

Enligt förslaget ska de administrativa kostnaderna för verkets och fondens verksamhet täckas med avgifter som tas ut av de kreditinstitut, värdepappersföretag och filialer till tredjeländers kreditinstitut och värdepappersföretag som hör till resolutionslagens tillämpningsområde (1 § i lagförslag 4). I konstitutionell mening anses avgiften utgöra skatt och därför ska de föreslagna bestämmelserna granskas med avseende på 81 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt 6 § 1 mom. ska Verket för finansiell stabilitet vid behov fastställa förvaltningsavgiften så mycket lägre att det sannolikt inte uppkommer något överskott, om beloppet som tas ut som förvaltningsavgifter sannolikt skulle överstiga verkets kostnader. I propositionsmotiven om lagstiftningsordningen granskas de föreslagna bestämmelserna i ljuset av grundlagsutskottets tolkningspraxis i fråga om skattelättnader. Utskottet har i och för sig ansett att det är konstitutionellt möjligt att ge en myndighet befogenhet att bevilja skattelättnader. Möjligheten att bevilja lättnad måste emellertid vara ett tydligt undantag i förhållande till de lagstadgade grunderna för skatten (se t.ex. GrUU 5/2010 rd, s. 4/I).

En sänkt förvaltningsavgift ter sig ändå inte som ett sådant undantag. Avgiften måste i fråga

om alla avgiftsskyldiga sänkas så att den proportionellt sett sjunker lika mycket för alla. Den kan behöva sänkas främst till följd av att verkets verksamhetskostnader och avgifter är svåra att förutse (RP s. 192/II). Enligt utskottets uppfattning är det fråga om grunderna för skattens storlek, och då ska regleringen vara såtillvida exakt utformad att den prövningsrätt som de tillämplande myndigheterna har när det gäller att bestämma skattens storlek ska vara bunden till sin natur (RP 1/1998 rd, s. 135). Därför måste regleringen preciseras i detta avseende.

Verket för finansiell stabilitet kan besluta att av ett institut ta ut en rimlig ersättning för sina kostnader för användningen av resolutionsverktyg (7 kap. 2 § 3 mom. i lagförslag 1). I grundlagens 81 § 2 mom. står det att bestämmelser om de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas verksamhet ska utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen ska bestämmelser om avgiftsberäkningen, t.ex. vilka självkostnadsvärden eller företagsekonomiska som ska iaktas, utfärdas genom lag (RP 1/1998 rd, s. 135/II). Förslaget måste kompletteras med bestämmelser om grunderna för avgiftens storlek

Besvärsförbud

Verket för finansiell stabilitet ska innan värdet på aktier och andelar skrivs ned och resolutionsåtgärder vidtas se till att det berörda institutets tillgångar och skulder värderas. Värderingar får inte separat överklagas genom besvär (5 kap. 10 § 2 mom. i lagförslag 1). Besvärsförbudet följer av resolutionsdirektivet. Enligt regeringens motivering om lagstiftningsordningen är det motiverat att ha ett förbud mot att överklaga eftersom värderingen ingår i de brådskande resolutionsåtgärderna. Besvärsförbudet är enligt utskottets uppfattning inte problematiskt med avseende på 21 § 2 mom. i grundlagen, eftersom det går att hänskjuta frågan om värderingens riktighet till domstol som en del av verkets beslut enligt 5 kap. 10 § 1 mom.

Behovet av riksdagens godkännande och behandlingsordningen

Regeringen förslår att riksdagen godkänner avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden och ger sitt samtycke till en förklaring som gäller avtalet och EU:s resolutionsförordning.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Bestämmelser som av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande är bl.a. internationella förpliktelser som binder riksdagens budgetmakt (RP 1/1998 rd, s. 149/II).

Avtalet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning och som binder riksdagens budgetmakt. De redovisas på behörigt sätt i motiven. Därmed krävs riksdagens godkännande för avtalet om den gemensamma resolutionsfonden. Grundlagsutskottet har i sin praxis utgått från att riksdagen genom ett explicit beslut ger sitt samtycke till reservationer, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i en internationell förpliktelse för Finland eller förpliktelsens omfattning i relation till själva avtalet (se t.ex. GrUU 13/2012 rd, s. 2/I). Regeringens förslag om att riksdagen ska ge sitt samtycke till förklaringen motsvarar utskottets praxis.

Bestämmelserna i överenskommelsen berör inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. Det är därmed möjligt att med enkel majoritet besluta om att godkänna avtalet och att behandla lagförslaget om sättande ikraft av avtalet i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens samtycke behövs för att godkänna det avtal som avses i propositionen och för att avge en förklaring enligt propositionen,

GrUU 35/2014 rd — RP 175/2014 rd

att beslut om detta ska fattas med enkel majoritet,

att lagförslag 1 och 3—18 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och

att lagförslag 2 ska behandlas i den ordning som föreskrivs i 87 § i grundlagen.

Helsingfors den 7 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd
ers. Lea Mäkipää /saf
Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Sekreterare var

biträdande generalsekreterare Timo
Tuovinen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Artikel 125 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt förbjuder EU-medlemsstater att åta sig ekonomiska förpliktelser som en annan medlemsstat har ingått. Som vi ser det försöker man kringgå artikeln genom det mellanstatliga avtal som nu är föremål för beslut. Det som särskilt tyder på detta är att överenskommelse inte längre ska träffas genom antagande av en förordning, vilket avviker från läget under 2013 års avtalsförhandlingar. Detta beror på att någon tillräcklig rättslig grund för ett sådant förfaringsätt inte står att finna i artikel 114 i fördraget eller så har man åtminstone konstaterat att den artikeln är problematisk som rättslig grund. Situationen förändras inte av att en förklaring avges i anslutning till avtalet, utan i stället understryker det avtalsproblematiken. I själva verket skulle det krävas att EU-fördragen ändras för att avtalet ska kunna ingås inom EU. I grund och botten är det fråga om sådan överföring av behörighet till Europeiska unionen som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet och då ska beslutet om att godkänna avtalet i riksdagen fattas med minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösternas i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen.

De sakkunniga som grundlagsutskottet hör har de facto stor betydelse för grundlagsutskottets ställningstaganden när utskottet kontrollerar lagförslagets grundlagsenlighet. Det är grundlagsutskottets uppgift att övervaka grundlagsenligheten (GL 74 §). Kontrollen av grundlagsenligheten går inte ut på att bara göra obser-

vationer utan att vid behov genom åtgärder se till att saker görs på tillbörligt sätt.

Det räcker inte med att det i ett sakkunnigutlåtande sägs att något är problematiskt. Exempelvis har det problemet bara noterats och påpekats att den nationella behörigheten så småningom överförs till EU och att detta beror på EU-fördragen.

Utän en samlad bedömning ser den oundvikliga följden ut att bli att Finland försätts i ett läge där landet inte längre är suveränt i traditionell bemärkelse. Och även om man anser utövande av internationell behörighet är suveränitet har rättslig reglering som tillkommer på det sättet inte acceptans i folklagen.

Avvikande mening

Vi anser

att riksdagens samtycke behövs för att godkänna det avtal som avses i propositionen och för att avge en förklaring enligt propositionen,

att riksdagen ska fatta beslut om detta med två tredjedelars majoritet,

att riksdagen ska behandla lagförslag 3 i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen,

att lagförslag 1 och 4–18 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och att lagförslag 2 ska behandlas i den ordning som föreskrivs i 87 § i grundlagen.

Helsingfors den 7 november 2014

Vesa-Matti Saarakkala /saf
Lea Mäkipää /saf