

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 43/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om förvaltare av alternativa investeringsfonder

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 september 2013 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förvaltare av alternativa investeringsfonder (RP 94/2013 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

- lagstiftningsråd Ilkka Harju och överinspektör Janni Hiltunen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- tf. professor Leena Halila
- professor Jukka Mähönen
- forskare Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Förvaltare av alternativa investeringsfonder kallas nedan AIF-förvaltare. Genom lagen genomförs direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder, nedan AIFM-direktivet. Dessutom föreslås ändringar i 30 andra lagar, av vilka de viktigaste är lagen om placeringsfonder, lagen om fastighetsfonder och lagen om Finansinspektionen.

Genom den föreslagna lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder utvidgas regleringen av finansmarknaden till att gälla sådan kapitalinvestering och fastighetsinvestering i form av kommanditbolag, som hittills har jäm-

ställt med portföljförvaltning som bedrivits inom ramen för näringsfriheten. AIF-förvaltare som bedriver sådan verksamhet ska enligt förslaget ha auktorisation som beviljas av Finansinspektionen.

Avsikten är att lagarna ska träda i kraft så snart som möjligt efter att de antagits och fastställts. Direktivet ska ha genomförts senast den 22 juli 2013.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms bestämmelserna om att låta systemet med närings-tillstånd omfatta skötsel av alternativa investeringsfonder och bestämmelserna om finansinspektionens behörighet med avseende på näringsfriheten som tryggas i 18 § 1 mom. i grund-

lagen. Bestämmelserna om sökande av ändring och administrativa sanktioner granskas i ljuset av 21 § om rättsskydd samt 98 och 99 § om domstolar och deras uppgifter i grundlagen. I motiven till lagstiftningsordning behandlas normgiv-

ningsbemyndigandena med avseende på 80 § i grundlagen samt organ som ger beslutsrekommendationer med avseende på 13 § i grundlagen. Lagförslagen kan enligt regeringens åsikt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är främst genomföra kraven enligt Europeiska unionens lagstiftning - särskilt direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Den centrala utgångspunkten är att bevara det nuvarande systemet med näringsstillstånd och att utsträcka det till förvaltningen av alternativa placeringsfonder, som i många avseenden påminner om placeringsfondsverksamhet.

De bestämmelser i förslagen som är relevanta för författningen motsvarar i hög grad innehållet i de gällande lagarna om finansmarknaden och placeringar. De krav som grundlagsutskottet i sin praxis (se t.ex. GrUU 17/2012 rd , GrUU 28/2008 rd , GrUU 16/2003 rd , GrUU 67/2002 rd , GrUU 24/2002 rd) har uppställt för denna typ av lagstiftning har huvudsakligen blivit väl beaktad i regleringen. Propositionsmotiven innehåller ett synnerligen omfattande och grundligt avsnitt om lagstiftningsordningen. Utskottet framställer iakttagelser endast om vissa detaljer i bestämmelserna.

Näringsfrihet

En AIF-förvaltare ska ha auktorisation om den förvaltar AIF-fonder vars sammanlagda tillgångar överskrider de gränser som avses i 2 § i lagförslag 1. Om tillgångarna underskrider gränserna är fondförvaltaren registreringskyldig. I lagförslagets 3, 4 och 5 kapitel ingår bestämmelser om bl.a. tillståndspliktighet, förutsättningar för att bevilja auktorisation och att återta auktorisationen samt om förutsättningarna för registrering.

Den föreslagna regleringen om tillståndspliktighet, som förutsätts i EU:s lagstiftning, är godtagbar med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen och innehållet uppfyller också i övrigt i huvudsak de krav på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som uppställts i motsvarande sammanhang (jfr t.ex. GrUU 17/2012 rd, s. 2 och GrUU 16/2003 rd, s. 2). Men det bör särskilt observeras att när det gäller bestämmelser om näringsverksamhet har utskottet brukat anse att återkallande av tillstånd får mer kännbara följder än avslag på tillståndsansökan. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 17/2012 rd, s. 2).

Bestämmelser om återkallande av auktorisation ingår enligt 4 kap. 8 § 1 mom. i 26 § i lagen om Finansinspektionen. Dessutom kan Finansinspektionen enligt momentets 7 punkt återkalla auktorisationen om AIF-förvaltaren allvarligt och systematiskt har överträtt denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av dem. Bestämmelsen är relevant till den del återkallelsen är bunden till allvarliga förseelser. Däremot verkar det inte vara en förutsättning för återkallande av auktorisationen att innehavaren av auktorisationen ska beredas möjlighet att åtgärda bristen innan återkallandet. I det avseendet kan det inte anses vara tillräckligt att bestämmelsen hänvisar till 26 § i lagen om Finansinspektionen, vars 3 mom. i sig är en adekvat bestämmelse om koppling av återkallandet till en möjlighet att

korrigera bristen eftersom bestämmelsen enligt sin ordalydelse inte verkar gälla de situationer som avses i 4 kap. 8 § 1 mom. i lagförslag 1. Att återkalla auktorisationen bör således också i detta fall uttryckligen kopplas till en förutsättning motsvarande det syfte som avses i 26 § 3 mom. i lagen om Finansinspektionen.

Administrativa påföljder

I 22 kap. 1 och 2 § i lagförslag 1 uppräknas de bestämmelser i lagförslaget för vars försummelse eller överträdelse AIF-förvaltaren påförs en ordningsavgift eller påföljdsavgift i enlighet med 38 och 40 § i lagen om Finansinspektionen.

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid motsvarande reglering i samband med bedömningen av lagstiftningen om värdepappersmarknaden (GrUU 17/2012 rd, s. 5-6). Grundlagsutskottet hänvisade då till sin hävdvunna tolkning enligt vilken sådana avgifter med avseende på 81 § i grundlagen varken är skatter eller avgifter, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Utskottet har i sak jämställt ekonomiska påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Utskottet har också ansett att det är fråga om betydande utövning av offentlig makt. Lagen måste exakt och tydligt föreskriva om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, rättsskyddet för den betalningsskyldige och grunderna för verkställigheten av lagen. Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av grundlagens 8 §, inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang.

Bestämmelserna om administrativa påföljder uppfyller huvudsakligen de krav som utskottet ställt i sin praxis. Men utskottet fäster ändå uppmärksamhet vid 9 punkten i 22 kap. 2 § 1 mom. i

lagförslag där det hänvisas till 1 § i lagförslaget kap. 13. Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska bl.a. konsumentskyddslagen iakttas när AIF-fonder marknadsförs till icke-professionella kunder. Regleringen verkar som helhet innebära att alla typer av brott mot konsumentskyddslagen räknas till de gärningar eller försummelser som sanktioneras genom påföljdsavgift. En sådan reglering är alltför oprecis, anser grundlagsutskottet. Också regleringens förhållande till systemet bakom konsumentskyddslagen verkar i detta avseende bli vagt. Därför bör regleringen till denna del göras åtskilligt mer specifik.

Straffbestämmelser

Straffbestämmelser om AIF-brott ingår i 22 kap. 5 § i lagförslag 1.

Bestämmelserna måste bedömas med avseende på kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen. Principen innebär att brottsrekvisitet ska anges tillräckligt exakt för att det utifrån bestämmelsens lydelse ska gå att sluta sig till om en åtgärd eller försummelse är straffbar (se t.ex. GrUU 68/2010 rd s. 4).

Med avseende på legalitetsprincipen fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid 22 kap. 5 § 3 punkten i lagförslag 1. Med stöd av den döms bl.a. den som marknadsför andelar i en AIF-fond i strid med 19 kap. 3 § för AIF-brott. Detta 19 kap. innehåller i 3 § 2 mom. en hänvisningsbestämmelse enligt vilken det föreskrivs om marknadsföring till icke-professionella kunder i 13 kap. Denna hänvisning, som alltså också gäller 13 § 1 mom. ovan får uppenbarligen till följd att också kriminaliseringen gäller alla brott mot konsumentskyddslagen. Regleringen bör också till denna del göras åtskilligt mer specifik.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 43/2013 rd — RP 94/2013 rd

Helsingfors den 5 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kimmo Kivelä /saf

Jukka Kopra /saml
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Sampsa Kataja /saml
Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.