

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 67/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om Finansinspektionen och till vissa lagar som har samband med den

*Till ekonomiutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 15 oktober 2002 en proposition med förslag till lag om Finansinspektionen och till vissa lagar som har samband med den (RP 175/2002 rd) till ekonomiutskottet och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Erkki Sarsa, finansministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- enhetschef Liisa Halme och chefsjurist Markku Lounatvuori, Finansinspektionen
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att den gällande lagen om Finansinspektionen skall ersättas med lagen om Finansinspektionen. Bestämmelsen om Finansinspektionens arbetssätt föreslås bli ändrade och kompletterade så att de motsvarar den utveckling som har skett på finansmarknaden samt i fråga om tillsynen över finansmarknaden. I propositionen föreslås inga ändringar i Finansinspektionens ställning som administrativ myndighet.

Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och stadfästs.

I motiveringen till lagstiftningsordning behandlas bestämmelserna om verksamhetstill-

stånd med avseende på vad som i 18 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om rätten till närings- och yrkesutövning, nya bestämmelser om normgivningsbefogenheter, egendomsskyddet i 20 och 21 § i det första lagförslaget, Europeiska ekonomiska samarbetsområdets rätt att inspektera, bestämmelser om företagsledningen, tillsynsavgift och bestämmelserna om sökande av ändring. Tillsynsavgiften konstateras vara i konstitutionell mening en skatt och därför skall grunderna för skattens storlek stadgas i lag. Regeringen meddelar dessutom att det inte har funnits någon möjlighet att överföra de för närvarande genom direktionens beslut fastställda avgiftsgrunderna till lagnivå. Trots detta menar regeringen att lag-

förslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har dock ansett det nödvändigt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Lagstiftningen om verksamhetstillstånd*

*Grunderna för övervägandena.* Lagstiftningen om verksamhetstillstånd är av betydelse med avseende på vad 18 § 1 mom. i grundlagen säger om näringsfrihet. Grundlagsutskottet har ansett att näringsfrihet är huvudregeln enligt grundlagen, men att tillståndspflicht i undantagsfall kan tillåtas. Bestämmelser om tillståndspflicht måste dock ingå i lag och lagen måste uppfylla de generella kraven på begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. De lagfästa begränsningarna i näringsfriheten måste vara exakta och noggrant avgränsade. Dessutom måste begränsningarnas omfattning och villkoren för begränsningar framgå av lagen. Vad beträffar inbörden har utskottet ansett det angeläget att bestämmelserna om villkoren för tillstånd och tillståndets kontinuitet är förutsebara för myndigheterna. I detta hänseende spelar det en viss roll bland annat i hur hög grad myndigheternas befogenheter följer så kallad bunden prövning eller lämplighetsprövning (se t.ex. GrUU 28/2000 rd, s. 1—2 och GrUU 28/2001 rd, s. 6/II). Dessutom skall myndigheternas befogenheter att till tillståndet foga villkor som gäller verksamheten basera sig på exakta bestämmelser i lag (GrUU 19/2002 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet har av hävd ansett att återkallande av tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper i individens rättsliga ställning och har då kraftigare effekter än om en ansökan om tillstånd avslås (GrUU 28/2001 rd, s. 7/I, GrUU 19/2002 rd, s. 2/II). Därför har utskottet ansett att det för att bestämmelsen skall vara rätt proportionerad är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att

eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till att uppenbara brister i verksamheten har korrigerats (GrUU 40/2002 rd, s. 4/II).

*Bedömning av förslagen.* Enligt propositionen skall befogenheten att bevilja finans- och kapitalmarknadsaktörer koncessioner och verksamhetstillstånd överföras från finansministeriet till Finansinspektionen. I lag föreskrivs särskilt om förutsättningarna för beviljande och återkallelse av verksamhetstillstånd och det föreslås inga ändringar i dessa bestämmelser (t.ex. 10, 11 och 12 § i det andra lagförslaget). Den omständigheten att tillståndsmyndigheten förändras har i detta fall ingen betydelse för lagstiftningsordningen.

Utskottet påpekar att det för en tid sedan konstaterade (GrUU 24/2002 rd, s. 2/I) att "det karakteristiska för kreditinstitutsverksamhet är att medel i stor skala tas emot från allmänheten och därför är det nödvändigt med en viss grad av myndighetskontroll. För en allmän koncessionsplikt talar vissa faktorer som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och som framför allt avser att garantera stabiliteten på den finansiella marknaden och som därmed också skyddar kunderna."

Med stöd av 11 § 3 mom. i det andra lagförslaget om villkor för koncession kan koncessionen förenas "med sådana begränsningar eller villkor gällande kreditinstitutets affärsverksamhet, som är nödvändiga för tillsynen". Detta är i och för sig mycket allmänt utformat. Uttrycket begränsas dock till kreditinstituten utifrån den tillsyn, och de mål för tillsynen, som bestäms enligt lag. På grund av att bestämmelsen är så allmänt utformad finner utskottet det dock motiverat att bedömningen om huruvida villkoren och begränsningarna är tillåtna eller inte kopplas

samman med det som är nödvändigt med tanke på tillsynen.

Vad gäller de nuvarande bestämmelserna om återkallande av tillstånd har utskottet fäst uppmärksamhet vid att befogenheten att återkalla ett tillstånd inte t.ex. i 12 § 1 mom. i kreditinstitutslagen, som det andra lagförslaget inte gäller, i enlighet med utskottets praxis bottnar i allvarliga eller väsentliga förseelser. Med tanke på kravet på proportionalitet i fråga om begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är bestämmelserna om offentlig anmärkning och offentlig varning i 25 och 26 § i det första lagförslaget positiva. Dessa påföljder kan användas till exempel när ett tillsynsobjekt handlar i strid mot bestämmelserna om finansmarknaden eller i strid mot villkoren i sitt verksamhetstillstånd om ärendet inte föranleder strängare åtgärder. På detta sätt genomförs proportionalitetsprincipen inom lagstiftningen om finansmarknaden i sin helhet i det avseendet att återkallande av verksamhetstillstånd inte kommer i fråga som första åtgärd vid obetydliga förseelser. Därför finner utskottet också dessa bestämmelser förenliga med grundlagen. — Utskottet påpekar att den begränsning som nämns i motiveringen om att offentlig anmärkning inte tilldelas när ett tillsynsobjekt på eget initiativ omedelbart efter att ha uppdagat ett fel har vidtagit korrigerande åtgärder inte framgår av formuleringen i 25 §. Detta är viktigt med avseende på proportionalitetsprincipen och det är skäl att inta det i lagtexten.

#### *Rätt att utöva yrke*

Enligt 17 a § 3 mom. i det andra lagförslaget kan finansinspektionen för viss tid förbjuda en person att vara ett kreditinstituts styrelsemedlem eller verkställande direktör (likaså 12 b, 3 § i det tionde lagförslaget). Med hänsyn till grundlagen finns det en godtagbar grund i 18 § för en begränsning av detta slag. Utskottet menar att det dock är skäl att påpeka att möjligheten att förbjuda, i motsats till vad som sägs i motiveringen utgående från lagtexten inte gäller uppdrag som suppleant i styrelse eller vice verkställande direktör. Bestämmelser om detta bör om man så

vill redan med tanke på de grundläggande rättigheterna intas i lag.

Enligt 33 § i det första lagförslaget får medlemmarna och suppleanterna i Finansinspektionens direktion inte höra till tillsynsobjektens förvaltning eller vara revisorer eller anställda hos tillsynsobjekten. Mot bakgrunden av utskottets praxis är förslaget oproblematiskt i konstitutionellt hänseende (GrUU 52/2001 rd, s. 3—4).

Enligt 17 § i det nionde lagförslaget skall minst hälften av hypoteksföreningens styrelsemedlemmar samt verkställande direktören vara bosatta inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Finansinspektionen kan dock bevilja hypoteksföreningen tillstånd att avvika från detta krav. Mot bakgrunden av utskottets praxis är också detta förslag oproblematiskt i konstitutionellt hänseende (GrUU 53/2001 rd, s. 3—4; se också GrUU 28/2001 rd, s. 6—7).

I fråga om 35 § i det första lagförslaget påpekar utskottet att en medlem eller suppleant av direktionen endast kan avstängas från sitt uppdrag och gå miste om sina arvodesförmåner om han är misstänkt för tjänstebrott. Utskottet anser att denna begränsning, som i sak preciserar bestämmelsen, bör intas i paragrafen.

#### *Tillsynsavgift*

Enligt 38 § 2 mom. i det första lagförslaget skall 20 § i den lag om Finansinspektionen som upphävs tillämpas till 31.12.2004. Den ifrågavarande 20 § gäller en tillsynsavgift som uppbärs för att täcka finansinspektionens kostnader. Förslaget är konstitutionellt betydelsefullt med tanke på vad 81 § i grundlagen säger om statliga skatter och avgifter. En betalnings konstitutionella karaktär inverkar på de krav som grundlagen ställer på sättet att reglera betalningen.

Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen bestäms om statsskatter genom lag som skall innehålla bestämmelser om grunder för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Det skall av en skattelag helt entydigt framgå vad skattskyldigheten omfattar. Bestämmelserna i lagen skall också vara så tillvida exakt utformade att den prövningsrätt som de tillämpande myndigheterna har när det gäller att

bestämma skattens storlek skall vara bunden till sin natur. Enligt 81 § 2 mom. i grundlagen skall bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottets praxis är det utmärkande draget för konstitutionella avgifter att de är ersättningar eller motprestationer för offentlig service; om det inte finns någon motprestation är betalningen i konstitutionell mening en skatt (RP 1/1998 rd, s. 134—135, GrUU 61/2002 rd, s. 5/II och GrUU 66/2002 rd, s. 3).

Tillsynsavgiften uppbärs i allmänhet för att finansiera Finansinspektionens verksamhet vilket enligt utskottets uppfattning snarare syftar på en konstitutionell skatt än en betalning. Dessutom har utskottet konstaterat att ju större skillnaden mellan en avgift och kostnaderna för en prestation inte minst i samband med en offentlig-rättslig uppgift är, desto närmare ligger det till hands att betrakta prestationen som en konstitutionell skatt. Det spelar också enligt utskottet en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Det talar för en skatt om det inte går att tacka nej till prestationer som någon är skyldig att tillhandahålla och skyldigheten direkt med stöd av lag gäller rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit. Att en penningprestation möjligen har ett begränsat syfte spelar ingen roll vid bedömningen av prestationens konstitutionella natur. På grundval av dessa omständigheter finner utskottet att tillsynsavgiften i konstitutionell mening är en skatt. Regeringen har också kommit till samma slutsats i motiveringen till förslagets lagstiftningsordning.

Det konstateras i förslaget att avgiftsgrunderna för närvarande fastställs genom direktionens beslut. I lagförslaget ingår inga bestämmelser om grunderna för storleken av tillsynsavgiften vilket innebär att storleken inte bestäms genom lag vilket grundlagen förutsätter. Därför strider 38 § 2 mom. mot 81 § 1 mom. i grundlagen. Förutsättningen för att förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning är därför att reglerna till denna del anpassas till kraven om skattelag i grundlagen eller att 38 § 2 mom. slopas.

Om det inte i detta sammanhang går att formulera bestämmelserna om tillsynsavgiften på det sätt som utskottets konstitutionella anmärkningar förutsätter bör lagförslaget på grund av detta behandlas i grundlagsordning. Utskottet anser att detta inte behövs utan konstaterar att det i så fall bör stiftas en temporär undantagslag om tillsynsavgiften. Giltigheten kan lämpligen begränsas till till exempel två år. Medan undantagslagen är i kraft bör det införas en lagstiftning av permanent karaktär som uppfyller kraven i grundlagen (se GrUU 61/2002 rd, s. 6—7 och andra stycket i utlåtandet och GrUU 66/2002 rd, s. 5).

#### *Andra synpunkter*

*Egendomsskyddet.* Enligt 19 § i det första lagförslaget kan Finansinspektionen ålägga tillsynsobjektet att återkalla verkställigheten, åtgärden eller förfarandet eller att vidta rättelseåtgärder. Dessutom kan finansinspektionen enligt 20 § begränsa användningen av tillsynsobjektets utdelningsbara tillgångar och enligt 23 § förbjuda tillhandahållande investerings-tjänster och vissa förvarings- och förvaltnings-tjänster. Regleringen innebär ett ingrepp i egendomsskyddet, som tryggas i 15 § i grundlagen. Utskottet anser att förslagen inte är problematiska med tanke på de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter särskilt med tanke på förutsättningarna för dessa befogenheter (se GrUU 24/2002 rd, s. 2).

Utskottet har noterat att "tillsynsobjektets stadgar" i 19 § 1 mom. enligt motiveringen avser tillsynsobjektets stadgar som baserar sig på bestämmelser om finansmarknaden eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dem. Detta bör framgå av lagen.

*Yppandeförbud.* Enligt 16 § i det första lagförslaget kan finansinspektionen utfärda förbud mot yppande av uppgifter om en inspektion som den utför för att undersöka ett brott eller en förseelse eller mot yppande av information eller redogörelser. Om man ser på saken ur den i 12 § i grundlagen skyddade yttrandefriheten finner ut-

skottet inte förslaget problematiskt med tanke på grundlagen.

Det tekniska problemet med regleringen är att det inte framgår vem förbudet kan gälla. Ett annat problem är om yppandeförbudet skall bibehållas vid eventuellt ändringssökande. Utskottet finner det dessutom motiverat att precisera att ett av Finansinspektionen utfärdat förbud är i kraft högst tills Finansinspektionen har överlämnat ärendet till polisen för förundersökning eller beslutat att inte anmäla ärendet.

*Anmälningsskyldighet.* Enligt 34 § 2 mom. i det första lagförslaget skall medlemmarna och suppleanterna i Finansinspektionens direktion samt Finansinspektionens tjänstemän göra anmälan om sina krediter. Med anledning av detta påpekar utskottet att enligt 5 kap. 2 § 3 mom. i värdepappersmarknadslagen, till vilket paragrafen hänvisar, finns offentlighetsstadganden som gäller dessa aktieinnehav i en lag som föreslås slopas med det första lagförslaget. Detta har inte beaktats i förslaget. Likaså kan man fråga sig om bestämmelser om offentlighet i fråga om uppgifter skall anmälas enligt 34 § 1 mom. hade varit motiverade i detta sammanhang.

*Överföring av en förvaltningsuppgift på andra än myndigheter.* Finansinspektionen kan enligt 18 § 1 mom. i det första lagförslaget anlita en revisor eller någon annan utomstående sakkunnig för en utredning som är nödvändig för tillsynen (GrUU 52/2001 rd, s. 4—5). Dessutom kan Finansinspektionen med stöd av 22 § under vissa förutsättningar tillsätta ombud för att övervaka tillsynsobjekts verksamhet (GrUU 53/2001 rd, 4—5). Dessa förslag betyder att en förvaltningsuppgift överförs på andra än myndigheter och de bör därför bedömas med hänsyn till 124 § i grundlagen.

Utskottet finner att dessa möjligheter att anlita utomstående personer vid tillsynen är ett ändamålsenligt sätt att sköta tillsynen, speciellt om man beaktar, att det primära tillsynsansvaret och makten kvarblir hos finansinspektionen. Det är fråga om sådan reell tillsynsverksamhet i vilken man kan se till att de grundläggande fri- och rätt-

tigheterna som grundlagen förutsätter tryggas genom att de som utför tillsynen är lämpliga och kompetenta för uppgiften (GrUU 40/2002 rd, s. 3/II). De bestämmelser i lagförslaget som gäller kraven på dessa omständigheter är motiverade. Med tanke på grundlagen är det också viktigt att dessa personer handlar under tjänsteansvar. Därför finner utskottet förslagen oproblematiska med tanke på grundlagen. Det är dock skäl att överväga om lagförslaget bör kompletteras med en liknande bestämmelse som den i 14 kap. 5 c § 3 mom. i lagen om försäkringsbolag enligt vilken också de övriga bestämmelserna som gäller Finansinspektionens tjänstemän i motsvarande tillsynsuppdrag skall tillämpas på dessa personer.

Lagförslagens 18 och 22 § innehåller också bestämmelser om ett arvode som skall betalas av medel som tillhör den som åtgärden gäller. Utskottet finner det befogat att i bestämmelserna notera det krav som nämns i motiveringen att arvodet skall motsvara den allmänna nivån i branschen.

*Utländsk tillsynsmyndighet.* Tillsynsmyndigheter i en EES-stat kan med stöd av 29 § 1 mom. i det första lagförslaget göra eller låta göra vissa inspektioner. Möjligheten för myndigheter i en främmande stat att självständigt använda offentlig makt i Finland är av betydelse med tanke på bestämmelserna i 1 § grundlagen om Finlands suveränitet. Detta förslag bygger på den tvingande bestämmelsen i respektive direktiv. Det är fråga om ett specialområde och ett samarbete inom ramen för Europeiska gemenskapen. Dessutom utgör de som inspektionerna gäller en mycket begränsad grupp. Utskottets helhetsbedömning är att det föreslagna inspektionsbemyndigandet inte inverkar på behandlingsordningen för lagförslaget (GrUU 61/2002 rd, s. 8).

*Rätten att få och lämna uppgifter.* Bestämmelserna i förslaget om rätten att få och lämna uppgifter anknyter i allmänhet direkt till övervakningen av finansmarknaden. Då det gäller sambandet med bestämmelserna i ett sådant begränsat specialfall finner utskottet det godtagbart att

vissa avvikelser görs från utskottets allmänna tolkningslinjer, i synnerhet när de uppgifter som kommer i fråga primärt inte är i 10 § i grundlagen avsedda personuppgifter. Därför har utskottet ingenting att anmärka mot bestämmelserna i 36 § i det första lagförslaget av konstitutionella orsaker trots att innehållet i de uppgifter som lämnas ut endast beskrivs på allmän nivå och rätten att lämna uppgifter inte är begränsad till sådana uppgifter som är nödvändiga för mottagaren. Utskottet menar dock att det är motiverat att en sådan begränsning görs i 2 mom. andra meningen därför att de som mottar uppgifter helt tydligt kan hänföras till den privata sektorn.

*Bemyndigande.* Finansministeriets rätt att utfärda förordning (t.ex. 10,1 § och 27,2 § i det andra lagförslaget) gäller utredningar som bifogas olika ansökningar och är inte problematiska med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen.

Finansinspektionen kan med stöd av 15 § 2 mom. i det första lagförslaget meddela föreskrifter om uppgifter som regelbundet skall rapporteras till den. Bestämmelserna gäller inte skyldigheten att lämna uppgifter utan sättet på vilket uppgifterna lämnas och är som sådan inte problematisk med tanke på 80 § 2 mom. i grundlagen.

Finansinspektionen kan också med stöd av 21 § utfärda för tillsynen relevanta föreskrifter om löpande bokföring av affärstransaktioner och bokföring av förbindelser utanför balansräkningen. Med stöd av bestämmelserna kan man avvika från vad som föreskrivs i 2 kap. 4—10 § i bokföringslagen och i föreskrifter som har meddelats med stöd av dem.

Förslaget förefaller problematiskt ur konstitutionell synvinkel eftersom dessa allmänna föreskrifter med karaktären av en norm enligt ett uttryckligt omnämnande kan avvika från lagens bestämmelser. Utskottet har noterat att målen för dessa föreskrifter dock utgör en mycket begränsad grupp som i princip kan specificeras. Det är därför inte fråga om en faktisk normgivningssi-

tuation utan snarare en enskild föreskrift av allmän karaktär som samtidigt gäller flera objekt. Enligt en utredning till utskottet anknyter dessa föreskrifter dessutom direkt till bokföringstekniken och andra tekniska procedurer. Av dessa orsaker finner utskottet inte förslaget problematiskt ur konstitutionell synvinkel. Utskottet anser dock att det är motiverat att också i själva bestämmelsen ge dessa föreskrifter karaktären av teknisk procedur.

*Lagen om förvaltningsförfarande.* Enligt 3 § 2 mom. i den gällande lagen skall lagen om förvaltningsförfarande tillämpas på finansinspektionen. Motsvarande bestämmelse har utelämnats från det första lagförslaget, närmast dess 1 § 2 mom. Hänvisningen i denna paragraf till Finlands Bank kan med anledning av lagens 24 § tänkas leda till att lagen om förvaltningsförfarande också skall tillämpas på Finansinspektionen. Utskottet finner det dock lämpligare att i lagen bevara ett uttryckligt omnämnande om att lagen om förvaltningsförfarande tillämpas på Finansinspektionen.

*Utnämning av direktör för Finansinspektionen.* Enligt 11 § 2 mom. i det första lagförslaget utnämns direktören för Finansinspektionen av republikens president. Bankfullmäktige gör framställning till statsrådet om tillsättning av tjänsten. En översyn av detta utnämningförfarande som redan tillämpas bör avvägas när en reform av utnämningen av medlemmar av Finlands Banks direktion utreds.

### **Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkning beträffande 38 § 2 mom. blir behörigen beaktad.*

Helsingfors den 22 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Marjukka Karttunen /saml  
Jouni Lehtimäki /saml  
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
Ilkka Taipale /sd  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.