

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av kreditinstitutslagen och vissa la- gar som har samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 april 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av kreditinstitutslagen och vissa lagar som har samband med den (RP 33/2002 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pekka Laajanen, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av
— lagstiftningsråd Risto Eerola.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kreditinstitutslagen och en del andra lagar skall ändras. Som kreditinstitutsverksamhet skall betraktas även generell betalningsförmedling och utgivning av elektroniska pengar. Vidare föreslås förbudet för andra än depositionsbanker att ta emot insättningar bli ändrat. Kreditinstitutslagen skall kompletteras med en bestämmelse om kundens rätt till grundläggande banktjänster.

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

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms frågan om utvidgning av koncessionssystemet och Finansinspektionens rätt att meddela föreskrifter samt upphävande av bestämmelserna om sparkasseverksamhet i lagen om andelslag efter en övergångstid på fem år. Enligt propositionen kan lagarna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen anser i alla fall att det behövs ett utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfriheten

Koncessionsplikt. Föreslagna 1 § 1 mom. 2 punkten innebär en utvidgning av det nuvarande systemet med koncessioner för kreditinstitut. Enligt 2 punkten tillämpas lagen också på generell betalningsförmedling och utgivning av elektroniska pengar enligt direktivet om elektroniska pengar. Grundlagsutskottet har ansett att näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen är huvudregel, som det i undantagsfall är möjligt att avvika från på vissa villkor i form av koncessionsplikt av denna typ (se t.ex. GrUU 19/2002 rd, s. 2/I).

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. På samma sätt är också de föreslagna utvidgningarna i koncessionsplikten acceptabla. Enligt gällande 11 § är koncessionsprövningen bunden prövning. Utskottet ser inte den föreslagna utvidgningen av koncessionsbestämmelserna som relevant med tanke på grundlagen.

Begränsning av verksamheten. Det första lagförslagets 2 d och 2 e § gäller begränsningar i ett kreditföretags och betalningsförmedlingsföretags verksamhet. Dessa i sig relativt obetydliga begränsningar bör ses mot strävan att skydda kundernas ekonomiska intressen och därför är inte heller de enligt utskottets mening konstitutionellt problematiska.

Förbud. Enligt det tredje lagförslagets 15 b § kan Finansinspektionen för högst tre månader förbjuda ett värdepappersföretag eller ett kreditinstitut att tillhandahålla vissa investerings-, förvarings- och förvaltningstjänster och att ta emot

medel. Detta är möjligt om Finansinspektionen med beaktande av värdepappersföretagets eller kreditinstitutets finansiella tillstånd har anledning att misstänka att värdepappersföretaget eller kreditinstitutet hotas av insolvens och att den ersättningsfond som ger investerarskydd uppenbarligen kan bli tvungen att ersätta investerarnas fordringar.

För dessa förbud som ingriper i näringsfriheten finns det tungt vägande skäl som är acceptabla inte minst med tanke på skyddet för investerarnas rättigheter och de grundläggande fri- och rättigheterna. Förbudens tidsbundenhet och de exakta villkoren är betydelsefulla med tanke på proportionalitetskravet. Enligt utskottets uppfattning är förslaget inte problematiskt med tanke på den i grundlagen tryggade näringsfriheten.

Egendomsskyddet

Sparkasseverksamhet. Utifrån det fjärde lagförslaget upphävs 21 kap. i lagen om andelslag som gäller andelslag som i detta nu bedriver sparkasseverksamhet inom en övergångsperiod på 10 år. Därefter tillämpas kreditinstitutslagen på sparkasseverksamhet.

I lagförslagets 2 § 3 mom. föreskrivs att det sammanlagda beloppet av sådana medlemsplaceringar som har mottagits av en och samma medlem och som skall återbetalas på anfordran inte får överstiga 6 000 euro efter 31.12.2007. När övergångsperioden går ut är maximibeloppet enligt 4 mom. 3 000 euro, vilket svarar mot bestämmelsen i 2 a § 3 mom. i det första lagförslaget. När dessa övergångstider går ut skall ett andelslag som bedriver sparkasseverksamhet deponera det överstigande beloppet enligt den s.k. deponeringslagen.

Förslagen innebär ingrepp i avtalen mellan andelslagen och deras medlemmar. Avtalsförhållandens fortbestånd omfattas av det egendomsskydd som grundlagens 15 § 1 mom. garanterar var och en. Men avtalsförhållandenas okränkbarhet har inte blivit absolut i utskottets praxis (GrUU 5/2002 rd). Syftet med den föreslagna omorganiseringen av kreditinstitutsverk-

samheten är acceptabel på ett sådant sätt som krävs av en inskränkning i en grundläggande rättighet. Med tanke på proportionalitetsprincipen är det väsentligt att ingreppen i avtalsförhållandena blir relativt små på grund av de föreslagna övergångsperioderna. Utskottet ser inget konstitutionellt problem i detta.

Utskottet har dessutom uppmärksammat den explicita bestämmelsen om att 3 och 7 § i deponeringslagen inte skall tillämpas, vilket betyder att äganderätten inte kan överföras enbart som en följd av ett andelslags deponeringsskyldighet. Inte heller på denna punkt är regleringen därmed problematisk med tanke på egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen. För en medlemsplacerare är det viktigt att bli underrättad om att övergångstiderna går ut och om andelslagets deponeringsskyldighet i det sammanhanget.

De grundläggande banktjänsterna. Enligt 50 a § i det första lagförslaget får en depositionsbank vägra att öppna ett vanligt inlåningskonto och att bevilja en produkt som är avsedd för användningen av ett sådant konto eller vägra att sköta ett uppdrag om avser betalningsförmedling endast om det föreligger vägande skäl för vägran. I denna bestämmelse som avser att främja tillgången till grundläggande banktjänster är det ur bankens synvinkel fråga om ett kontraheringstvång som enligt lag gäller som huvudregel för banken, vilket formellt sett innebär en inskränkning i bankens befogenhet att fatta beslut om nya avtalsförhållanden.

Det finns en godtagbar grund för den föreslagna bestämmelsen med hänsyn till hur stor roll banktjänsterna spelar i det moderna samhället. Utskottet menar att det av samma orsak inte heller finns någonting att anmärka på i fråga om proportionalitetskravet. Med tanke på egendomsskyddet kan förslaget genomföras genom en vanlig lag.

Normgivningsbemyndigande

Finansinspektionens normgivningsbemyndigande bör bedömas med tanke på 80 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs att även andra myndighe-

ter än de som nämns i 1 mom. genom lag kan 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. Jämfört med ett bemyndigande att utfärda förordning ställs det på ett bemyndigande av detta slag ett längregående krav enligt det allmänna kravet på exakt avgränsning att de ärenden som bemyndigandet omfattar skall definieras noggrant i lagen. Dessutom skall bemyndigandet enligt en explicit bestämmelse i grundlagen vara exakt avgränsat till sitt tillämpningsområde. Ur grundlagssynvinkel är det exceptionellt att andra myndigheter har normgivningsmakt. I samband med grundlagsreformen nämndes det som ett exempel på en myndighets normgivningsmakt en teknisk reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning (RP 1/1998 rd, s. 134/I och GrUB 10/1998 rd, s. 23/II). — Utskottet har upprepade gånger framhållit att grundlagens 80 § 2 mom. direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandet (t.ex. GrUU 19/2002 rd, s. 5) bemyndigandet att utfärda bestämmelser skall på det hela taget tolkas snävt (GrUU 26/2001 rd, s. 6/I).

Många av de föreslagna bemyndigandebestämmelserna är av sådan typ att de ur grundlagssynvinkel lämpar sig som grund för andra myndigheters normgivningsmakt, inte minst då verksamheten har gott om särdrag som kan karakteriseras som yrkesrelaterade (GrUU 16/2002 rd, s. 3/II). Men utskottet uppmärksammar 25 § 3 mom. i det första lagförslaget. Den gäller skyldighet för kreditinstitutet att till Finansinspektionen anmäla sådana i bestämmelsen specificerade fall där institutet har för avsikt att bedriva affärsverksamhet genom ett ombud. Genom bemyndigandebestämmelsen i momentet får Finansinspektionen befogenhet att meddela närmare föreskrifter om innehållet i anmälan och om när den affärsverksamhet som bedrivs genom ombud kan anses vara så ringa att anmälan inte behöver göras.

Problemet med förslaget är att det bara indirekt framgår av lagen att anmälan också kan lämnas ogjord. Med tanke på den exakthet och noggranna avgränsning som kan krävas av ett bemyndigande måste bestämmelsen preciseras. Dessutom lämnar sista meningen i lagrummet det oklart om det också omfattar normgivningsbefogenheten. — Motsvarande problem finns i det första lagförslaget 68 § 3 mom. och det andra lagförslaget 16 b § 3 mom. och 29 § 3 mom.

Utifrån 68 § 3 mom. i det första lagförslaget och 29 § 3 mom. i det andra lagförslaget kan Finansinspektionen meddela föreskrifter om de krav som ställs på riskkontrollsystemen och den övriga interna kontrollen i dessa bestämmelser och på en tillförlitlig förvaltning. I linje med sin tidigare praxis (GrUU 52/2001 rd, s. 4) menar utskottet att bemyndigandet främst avser föreskrifter om den interna kontrollen och riskhanteringen och om tekniska detaljer kring en tillförlitlig förvaltning. Om bemyndigandena förstås på detta sätt bereder de inga problem.

Andra aspekter

Bestämmelsen i 2 c § 2 mom. i det första lagförslaget som inskränker användningen av ordet insättning tangerar yttrandefriheten som är tryggt i 12 § 1 mom. i grundlagen. Skyddet av yttrandefriheten omfattar också marknadsföring, trots att marknadsföring i utskottets praxis inte ingår i yttrandefrihetens kärnområde (GrUU 19/2002 rd, s. 3/I).

Den föreslagna inskränkningen är välbehövlig med tanke på det ekonomiska skyddet för enskilda personer, eftersom det bara är återbetalbara medel som definierats som insättningar som kan ersättas ur insättningsgarantifonden. Det är

således viktigt att allmänheten kan särskilja om medlen anses som insättningar eller inte. Inskränkningen har en godtagbar grund och den står inte heller i strid med proportionalitetsprincipen. Dessutom framgår innehållet i inskränkningen med tillräcklig exakthet av lagen. Förslaget är inte problematiskt med tanke på yttrandefriheten.

Bestämmelsen om grundläggande banktjänster i 50 a § i det första lagförslaget bör bedömas också med hänsyn till kundens ställning. Den gäller kundens rättigheter. En bestämmelse av detta slag måste på grund av 80 § 1 mom. i grundlagen uppfylla kraven på tillräcklig exakthet. Men grunderna för vägran från bankens sida är ganska diffust specificerade i förslaget. Av dem framgår inte den uppfattning som motiveringen ger att vägran bör ha samband med kunden eller kundens tidigare beteende och inte till exempel med att medel flyter in oregelbundet på kundens konto eller bara sporadiskt. Förslaget bör preciseras. På grund av banktjänsternas stora betydelse för enskilda människor bör de enligt utskottets mening lämpligen i princip ha rätt att öppna ett normalt inlåningskonto och att använda det för betalningsförmedling och få ett automatkort för att använda det. Å andra sidan är det viktigt att bestämmelsen är så pass vag att banken kan vägra att öppna ett konto till exempel på grund av sannolik misstanke om penningtvätt.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 29 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd

Saara Karhu /sd
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.