

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 43/2004 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (direktiv om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 10 november 2004 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (direktiv om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut) (U 57/2004 rd) till grundlagsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Erkki Sarsa, finansminister
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen.

SKRIVELSEN

Förslaget

Kommissionen lade den 14 juli 2004 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut. Med direktivet ändras Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut och rådets direktiv 93/6/EEG om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut. Avsikten är att regleringen av beräkningen och tillsynen av kravet på kapitaltäckning i fråga om kreditinstitut och värdepappersföretag ska motsvara de rekommendationer som gavs av Baselkommittén för banktillsyn i juni 2004.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen tillstyrker direktivförslaget. Men den förutsätter att tillsynsmyndigheternas prövningsrätt på något sätt begränsas vid uppställningen av sådana extra kapitalkrav som är högre än de i direktivet uppställda detaljerade minimikraven och att i de punkter i direktivet som gäller val av regleringsalternativ hänvisas till medlemsstaternas i stället för tillsynsmyndigheternas befogenheter. Dessutom bör befogenheterna för de myndigheter som svarar för den konsoliderade tillsynen fastställas entydigare än i förslaget. Likaså ska de centrala definitionerna med tanke på direktivets tillämpning preciseras.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Tillsynsmyndigheternas befogenheter. Enligt artikel 136 i förslaget till direktiv kan tillsynsmyndigheten ställa ett kapitalkrav som överstiger kapitalkravet i direktivet för tillsynsobjektet om riskhantering, hantering och upprätthållande av det kapital som behövs för att täcka riskerna samt anknyttande processer inte uppfyller de minimikrav som föreslås i direktivet.

Regleringen har betydelse för egendomsskyddet i 15 § grundlagen och näringsfriheten i 18 § grundlagen. Grundlagsutskottet har t.ex. i fråga om regleringen av kreditinstitutsverksamhet konstaterat att det karakteristiska för verksamheten är att medel i stor skala tas emot från allmänheten och att det därför är nödvändigt med en viss grad av myndighetskontroll. För en allmän reglering 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 (GrUU 24/2002 rd, s. 2, GrUU 16/2003 rd, s. 2).

I samband med regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är också regleringens exakthet och noggrannhet av betydelse. I den fortsatta beredningen av direktivet finns det därför skäl att försäkra sig om att det finns tillräckligt exakta bestämmelser om myndigheternas befogenheter i direktivet. Med tanke på detta är det i den fortsatta beredningen viktigt att fästa uppmärksamhet vid bestämmelserna i direktivförslaget om förutsättningarna för tillsynsmyndigheternas befogenheter och styrning av myndigheternas prövningsrätt.

Statens suveränitet. Medlemsstaternas behöriga tillsynsmyndigheter ska enligt artikel 129.2 i förslaget till direktiv samarbeta när institut som hör till samma konsolideringsgrupp (i praktiken koncern) söker godkännande för metoder som används för beräkning av kapitaltäckningen. Myndigheterna ska komma överens om godkännandet av ansökan inom sex månader från att an-

sökan lämnades in. I annat fall beslutar den myndighet som ansvarar för den konsoliderade tillsynen ensam om godkännandet av ansökan. Den tillsynsmyndighet som svarar för tillsynen av ett moderföretag kan således ensam bestämma om godkännande av metoderna för beräkning av kapitaltäckning hos dotterbolag i en annan medlemsstat så att det blir bindande för den sistnämnda medlemsstaten. Förslaget är av betydelse med tanke på grundlagens bestämmelser om statens suveränitet.

Bestämmelsen om Finlands suveränitet i grundlagens 1 § 1 mom. ska enligt förarbetena till grundlagen granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 73).

Enligt grundlagens 1 § 3 mom. deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Momentet har betydelse för tolkningen när man bedömer om en internationell förpliktelse är i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Enligt förarbetena till grundlagen är det befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 74). Utskottet har konstaterat att Finlands medlemskap i Europeiska unionen är en viktig form av internationellt samarbete som redan har fått sin givna plats (GrUU 38/2001 rd, s. 4—5, GrUU 6/2004 rd, s. 2).

Att tolka suveränitetsbestämmelserna i grundlagens 1 § utifrån att Finland är medlem i Europeiska unionen innebär enligt utskottets tidigare ståndpunkt att man måste ta hänsyn till att medlemskapet har medfört vissa begränsningar i suveräniteten i olika delar av det allmänna (GrUU 6/2004 rd, s. 2).

Tillsynen över verksamheten i direktivförslaget är av de skäl som nämns i detta utlåtande acceptabel. På grund av de särdrag som multinatio-

nella företagsgrupper som är tillsynsobjekt medför för tillsynen finns det anledning att reglera arbetsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna för att trygga effektiviteten i tillsynen (GrUU 17/2004 rd, s. 3). Också med tanke på tillsynsobjekten är det enligt utskottets mening motiverat att differentieringen av tillsynen mellan olika myndigheter i medlemsstaterna inte utgör något hinder för tillsynsobjekt att anlita tillräckligt utvecklade metoder med tanke på riskhanteringen.

Förslaget påverkar enligt utskottet endast i ringa omfattning statens suveränitet och utgör därför inte något problem med tanke på grundlagen, i synnerhet om man i den fortsatta behandlingen av förslaget kan försäkra sig om att befogenheterna för den myndighet som svarar för den konsoliderade tillsynen är tillräckligt noggrant reglerade och att tillsynsobjektens rättskydd inte äventyras.

Normgivningsbefogenhet. Förslaget innehåller gott om bestämmelser om befogenheterna för medlemsstaternas myndigheter, som myndighetens möjlighet att välja principerna för beräkning av kapitaltäckningen. Sådana bestämmelser kan enligt promemorian i statsrådets skrivelse allmänt taget anses vara problematiska till den del som det i regleringen är fråga om normgivningsmakt som i Finland endast inom grundlagsfästa gränser kan delegeras till myndigheter av lägre rang.

Direktivet ska med avseende på det önskade resultatet vara bindande för medlemsstaterna men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Genom direktivet kan man enligt

utskottet alltså inte bestämma t.ex. om den författningsnivå som direktivet eller dess olika bestämmelser ska genomföras på i medlemsstaterna.

Bestämmelser om detta finns hos oss i grundlagens 93 § 2 mom. Där sägs att beslut om Finlands åtgärder som hänför sig till beslut som fattas i Europeiska unionen, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Beslut som kräver godkännande av riksdagen gäller framför allt frågor om vilka det enligt grundlagen ska bestämmas genom lag.

Grundlagen tillåter inte att behörighet som med stöd av 93 § 2 mom. hör till statsrådet delegeras till andra myndigheter. Ändå har en del av statsrådets behörighet (t.ex. rätten att utfärda rättsregler) delegerats åtminstone till ministerier och myndigheter inom centralförvaltningen (GrUU 16/2004 rd, s. 4). I dessa situationer har man tillämpat bestämmelserna i grundlagens 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet, utfärdande av förordningar och lagstiftarens möjlighet att bemyndiga andra myndigheter enligt paragrafen att utfärda rättsnormer i bestämda frågor.

Med hänvisning till det ovan anförda anser utskottet att bestämmelserna om normgivningsmakt i direktivförslaget lämpligen bör hänvisa till medlemsstaten i stället för tillsynsmyndigheten.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

GrUU 43/2004 rd — U 57/2004 rd

Helsingfors den 24 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.