

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statens säkerhetsfond och kreditinstitutslagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 februari 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statens säkerhetsfond och kreditinstitutslagen (RP 5/2009 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pekka Laajanen, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Teuvo Pohjolainen
- överassistent Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om statens säkerhetsfond och kreditinstitutslagen. Enligt förslaget kompletteras lagen om statens säkerhetsfond med bestämmelser om att en inlåningsbank som fått problem med sin kapitaltäckning kan åläggas att lämna in en stödansökan till Statens säkerhetsfond. Till lagen föreslås också bli fogad en bestämmelse som ger statsrådet rätt att på vissa villkor för viss tid begränsa finansmarknadsaktörers koncessionsenliga och regelmässiga verksamhet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning analyserar regeringen lagförslagen utifrån egendomsskyddet i grundlagens 15 § och näringsfriheten enligt grundlagens 18 § 1 mom. Dessutom hänvisar regeringen till grundlagens 87 § om fonder utanför statsbudgeten. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser trots allt att utlåtande bör begäras av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Åläggande att ansöka om stöd

Statsrådet kan enligt 11 a § i lagförslag 1 på vissa villkor ålägga en bank som har problem med sin kapitaltäckning att lämna in en ansökan till Statens säkerhetsfond om sådant finansiellt stöd som statsrådet anser behövt.

Bestämmelsen har samband med det egendomsskydd som garanteras i 15 § i grundlagen.

Statsrådets beslut om åläggande att ansöka om stöd är bundet till villkoren i 11 a § 1 mom. som alla ska vara uppfyllda samtidigt. Här föreligger ett tungt vägande samhälleligt behov som är godtagbart när det gäller att begränsa en grundläggande rättighet. Beslutet kan nämligen fattas bara om bankens likvidation eller konkurs kan leda till allvarliga störningar på finansmarknaden. Med tanke på kravet på proportionalitet är det viktigt att bestämmelsen blir tillämplig bara om bankens egna insatser inte räcker till för att öka kapitaltäckningen till en godtagbar nivå och offentligt finansiellt stöd är det enda som räddar verksamheten. Förslaget utgör på denna punkt inget problem med avseende på det grundlagsfästa egendomsskyddet. Men eftersom begränsningar av grundläggande rättigheter styrs av proportionalitetsprincipen bör villkoret i 11 a § 1 mom. 1 punkten bindas vid att kapitaltäckningen "av grundad anledning" kan väntas bli sämre. Samma krav på grundad anledning bör fogas till 3 punkten.

Tvångsinlösen

Enligt 12 § 1 mom. i lagförslag 1 kan stödåtgärder förenas med krav på de stöddagande bankernas och holdingföretagens affärsverksamhet och hur deras förvaltning ska organiseras. Närmare bestämmelser om stöd villkoren ingår i 12 a § som inte föreslås bli ändrad nu. Stöd villkor kan ställas både när banken själv beslutat ansöka om finansiellt stöd (11 §) och när statsrådet ålagt banken att göra en ansökan (11 a §).

I det fall att statens intresse inte kan tryggas i tillräcklig utsträckning genom tillämpning av

stöd villkor enligt 12 a § kan aktierna i en stöddagande bank med koncession i Finland och dess kapitallån samt en annan än i aktiebolagsform grundad banks affärsverksamhet enligt den föreslagna 12 b § lösas in till fonden eller ett egendomsförvaltningsbolag mot full ersättning genom beslut av statsrådet. Med stöd av en hänvisningsbestämmelse i det föreslagna 11 a § 2 mom. kan inlösen komma i fråga på samma villkor när statsrådet ålagt en bank att lämna in en stödansökan men banken inte gjort det inom en skäligen tidsfrist som statsrådet satt ut.

"Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag" sägs det i 15 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet har bedömt 12 b § i den gällande lagen utifrån denna grundlagsbestämmelse (GrUU 53/2001 rd, s. 2). Utskottet utgick i sin analys bl.a. från det grundlagsfästa kravet på ett allmänt behov, från kravet på bestämmelser i lag och från proportionalitetsprincipen. De synpunkter som utskottet då lade fram har beaktats på behörigt sätt i den föreslagna 12 b §.

Utskottet ansåg i samma sammanhang att 12 b § också uppfyllde kravet på full ersättning, eftersom principen om full ersättning framgick av själva paragrafen och eftersom det i aktiebolag vanliga inlösningsförfarandet gäller som förfarande. Nu föreslår regeringen att 12 b § 1 mom. ändras så att som full ersättning betraktas aktiernas (respektive kapitallånen och affärsverksamhetens) vid tidpunkten för inlösenbeslutet uppskattade verkliga värde efter att förlusterna enligt den fastställda balansräkningen och de uppskattade förlusterna för de tre följande åren dragits av. Tanken är att aktiernas verkliga värde så väl som möjligt ska motsvara aktiernas faktiska värde för en bank som inte klarar av att fortsätta sin verksamhet utan offentligt stöd. I banken ska utföras specialgranskning för att reda ut vilka uppskattade förluster som ska redovisas. I övrigt tillämpas 18 kap. 2—11 § i aktiebolagslagen på förfarandet. Det innebär bl.a. att frågan om inlösenbelopp avgörs av skiljemän valda av Centralhandelskammaren och att

skiljemännens beslut får överklagas hos tingsrätten. Mot bakgrund av kravet på full ersättning i grundlagens 15 § 2 mom. har utskottet inga invändningar mot bestämmelsen.

Enligt 12 b § 5 mom. i förslaget får statsrådets beslut om att det finns inlösenrätt inte överklagas genom besvär. En förutsättning för ett inlösenbeslut är att statens intresse inte i tillräcklig utsträckning kan tryggas genom stödvillkoret i 12 a §. Ett annat krav är att jämlikheten mellan aktieägarna inte får rubbas utan vägande skäl. Överklagandeförbud för ett beslut av detta slag som rör en enskilds rättigheter är problematiskt med hänsyn till kravet på rättssäkerhet vid tvångsinlösen av egendom men också med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen och artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen. Det handlar inte om ett sådant smärre undantag från grundlagens huvudregel om ändringssökande som man kan bestämma i lag om (se RP 309/1993 rd, s. 78/II). Överklagandeförbudet kan inte heller enligt utskottets mening motiveras med argumentet i propositionen att det efter att myndighetsbeslutet verkställts i allmänhet inte längre är möjligt att återställa den inlösta ekonomiska helheten. Överklagandebeslutet i 12 b § 5 mom. måste följaktligen strykas för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Snabba beslut kan i så fall garanteras genom att lagen kompletteras med bestämmelser om att statsrådets beslut kan verkställas trots att det överklagats och att ärendet ska behandlas i brådsökande ordning i högsta förvaltningsdomstolen.

Begränsning av verksamheten på finansmarknaden

Statsrådet kan med stöd av 19 b § i lagförslag 1 och på de villkor som nämns där för högst sex månader begränsa på finansmarknaden verksamheten för företags koncessionsenliga och regelmässiga verksamhet och besluta om begränsningar och förbud i fråga om värdepapperstransaktioner.

De föreslagna reglerna medger ett kraftigt ingrepp i egendomsskyddet enligt grundlagens 15

§ och näringsfriheten enligt grundlagens 18 §. När det gäller verksamhet av detta slag har utskottet emellertid ansett att 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 talar för regleringen (se t.ex. GrUU 43/2004 rd, s. 2/I).

En begränsning av verksamheten är tillåten endast för att säkerställa stabiliteten och en störningsfri verksamhet på den finländska finansmarknaden och hos finansmarknadsaktörerna. Regleringen bygger alltså på ett med tanke på de grundläggande rättigheterna starkt samhälleligt intresse. Det faktum att åtgärderna måste vara nödvändiga och får vidtas endast under en skälig kort tid samt att statsrådet måste höra vissa parter före beslutet äger också relevans (se GrUU 53/2001 rd, s. 4/I). Överklaganderätten är inte begränsad utan statsrådets beslut får överklagas enligt förvaltningsprocesslagen. Men reglerna för tidsfristen kunde enligt utskottets mening trots allt kompletteras med det som nämns i motiven, 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 oproblematiskt att begränsningarnas och förbudens innehåll är relativt öppet. Utskottet ser det som angeläget att båda punkterna i 19 b § 1 mom. kompletteras åtminstone med exempel på de begränsningar och förbud som statsrådet kan lägga fast med stöd av bestämmelsen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om 12 b § 5 mom. beaktas på behörigt sätt.

GrUU 7/2009 rd — RP 5/2009 rd

Helsingfors den 5 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.