

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Annina Tanhuanpää, valtiovarainministeriö
- dosentti, akatemitutkija Päivi Leino-Sandberg, Helsingin yliopisto
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- oikeustieteen tohtori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja muutettaviksi 14 muuta lakia. Esityksen tarkoituksena on tehdä Euroopan unionin niin sanotun arvopaperikeskusasetuksen voimaantulosta johtuvia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan perustuslain 10, 15, 18, 81 ja 124 §:n kannalta. Hallitus arvioi, että lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoinnasta. Esitykseen sisältyy lisäksi useita lakiehdotuksia muiden sääntelykokonaisuuteen liittyvien lakien muuttamiseksi. Tarkoituksena on tehdä kansalliseen lainsäädäntöön syyskuussa 2014 voimaan tulleesta Euroopan unionin arvopaperikeskusasetuksesta aiheutuvat muutokset.

Arvopaperikeskus on elinkeinotoimintaa harjoittava yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 5 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan arvopaperikeskuksella tarkoitetaan suomalaista osakeyhtiötä, jolla on kyseessä olevan lain mukainen toimilupa hoitaa arvopaperikeskuksen tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on vuoden 2012 valtiopäivillä arvioidessaan hallituksen esitystä arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi katsonut, että eräisiin arvopaperikeskuksen — kuten myös pörssin — tehtäviin liittyy julkisen hallintotehtävän piirteitä (PeVL 17/2012 vp). Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä arvopaperikeskukselle ei ehdoteta uusia tehtäviä.

Hallituksen esityksessä ehdotettu hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on suurelta osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2012 vp). Toisaalta kyse on paljolti sääntelystä, jossa kansallista harkintavalttaa ei ole. Asetus on nimittäin EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty Julistus N:o 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta.

Elinkeinovapaus

Toimilupasääntely

Arvopaperikeskuksen toiminta ja selvitysjärjestelmän ylläpitäminen ovat 1. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:n mukaan sallittuja vain valtiovarainministeriön myöntämän toimiluvan perusteella.

Luvanvaraisuussääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinovapauden kannalta. Säännöksen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 69/2014 vp, s. 2/1 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Hallituksen esityksessä ehdotettu lupasääntely perustuu välittömästi sovellettavaan arvopaperikeskusasetukseen, mutta lakiehdotukseen si-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2016 vp

sältyy myös joitakin sitä täydentäviä säännöksiä. Ehdotettu toimilupasääntely ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta.

Arvo-osuusjärjestelmä

EU:n arvopaperikeskusasetuksen mukaan arvopaperikeskuksen osapuolten on tarjottava sijoittajille sekä yhteisasiakaseroteltua säilytystiliä että yksilöllisesti asiakaseroteltua säilytystiliä. Yhteisasiakaserottelu merkitsee sijoittajien arvopaperien hallintarekisteröintiä selvitysosapuolen nimissä olevalle asiakasomistuksien yhteistilille arvopaperikeskuksessa, jolloin kaikki osapuolen asiakkaiden omistukset on kirjattu yhdelle arvo-osuustilille. Yksilöllinen asiakaserottelu merkitsee puolestaan sitä, että arvopaperikeskuksen osapuolen on eroteltava kunkin asiakkaansa arvopaperit. Hallintarekisteröinti eli arvo-osuuden kirjaaminen arvo-osuusjärjestelmään hallintarekisteröinnin hoitajan nimiin omistajan sijasta on arvopaperien moniportaista hallintaa.

Arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan 5 kohta sisältää poikkeussäännön, jonka perusteella yksilöllistä asiakaserottelua voidaan tietyin edellytyksin vaatia jäsenvaltiossa pakollisena.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asetuksen poikkeussäännössä mahdollistettu kansallinen liikkumavara käytetään hyväksi siten, että voimassaolevan arvo-osuustileistä annetun lain tapaan suomalaisen yhtiön Suomessa toimivassa arvopaperikeskuksessa liikkeeseen laskemat osakkeet tulee jatkossakin kirjata suoralle omistajakohtaiselle arvo-osuustilille, jos osakkeet ovat suomalaisen luonnollisen henkilön tai suomalaisen yhteisön taikka säätiön omistamia. Suoran omistuksen järjestelmää on perusteltu tarpeella toteuttaa osakeomistuksen yleisöjulkisuus sekä varmistaa viranomaisten tietojensaanti.

Poikkeamissäännökseen perustuva lainsäädäntöratkaisu vaikuttaisi johtavan tosiasiallisesti perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kaventumiseen. Toisaalta näitä elinkeinovapauden rajoituksia voidaan perustella erityisesti osakeomistusten yleisöjulkisuuden takaamisella, joka tukee yhteiskunnan avoimuutta ja edellytyksiä osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja keskusteluun, mikä tekee esityksestä merkityksellisen myös perustuslain 2 §:n 2 momentin, 12 §:n ja 14 §:n 4 momentin kannalta.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 26) ennakoidaan, että ratkaisun seurauksena uusien arvopaperikeskusten perustaminen Suomen markkinoille muodostuu epätodennäköiseksi, koska omistuksen suoran rekisteröimisen toteuttaminen edellyttäisi muista arvopaperimarkkinoista poikkeavia investointeja. Uusien arvopaperikeskusten perustamista Suomeen hillitsisi esityksen mukaan myös se, että uusi arvopaperikeskus joutuisi kilpailemaan monopolistisilla markkinoilla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeusrajoitusten on täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus. Tämä merkitsee, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I—II ja esim. PeVL 56/2014 vp, s. 3/I—II ja PeVL 18/2013 vp, s. 3).

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2016 vp

Lakiehdotus ei perustuslakivaliokunnan mielestä johda erityisen syväkävään puuttumiseen elinkeinovapauteen eikä johtaisi Suomen markkinoilla nykyisin toimivien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten merkittävään heikkenemiseen saati niiden tyrehtymiseen, mitä perustuslakivaliokunta on toisinaan pitänyt ongelmallisena perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. PeVL 22/2014 vp, s. 6/I, PeVL 8/2013 vp, s. 3 ja PeVL 28/2012 vp, s. 3—4). Jonkinlaisena oikeasuhtaisuuteen liittyvänä epäkohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, jos nyt ehdotetun sääntelyratkaisun tavoitteena oleva yleisöjulkisuus voitaisiin hallituksen esityksen perusteissa (s. 23) esitetyn mukaisesti toteuttaa tavalla, joka samalla toteuttaisi myös elinkeinovapautta nyt ehdotettua paremmin.

Perustuslakivaliokunta on siis käytännössään toisaalta arvioinut perusoikeusrajoituksen välttämättömyyttä mutta samalla korostanut lainsäätäjälle kuuluvaa harkintavalttaa päättää siitä, mihin erilaisista perustuslain kannalta sinänsä perusteltavissa olevista keinoista lainsäädäntöteitse lopulta turvaudutaan (PeVL 18/2013 vp, s. 3). Toisaalta, mitä pidemmälle menevästä puuttumisesta perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin on kyse, sitä suurempi paino myös rajoituksen välttämättömyydelle on syytä antaa. Esitys mahtuu näin ollen edellä todetut näkökohdat kokonaisuutena huomioiden oikeasuhtaisuuden osalta lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin.

Hallinnolliset sanktiot

Ehdotetussa laissa arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta (1. lakiehdotus, 8 luvun 5—7 §) sekä Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamiseksi ehdotettavassa laissa (5. lakiehdotus, 38, 40 ja 41 a §) on säännöksiä hallinnollisista seuraamuksista, niiden määräämisestä ja julkistamisesta sekä määrästä. Ensin mainitussa laissa on luetteloitu ne EU:n arvopaperikeskusasetuksen säännökset, joiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä määrätään rike- tai seuraamusmaksu. Hallinnollisten seuraamusten määräämisestä puolestaan säädettäisiin Finanssivalvonnasta annettavassa laissa. Seuraamusmaksun suuruus olisi oikeushenkilölle määrättyä enintään 10 prosenttia oikeushenkilön tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta ja luonnolliselle henkilölle määrättyä enintään viisi miljoonaa euroa.

Hallinnollisista sanktioista kansalliseen harkintaan perustuvat seuraamusmaksun osalta arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 6 §:n 1 momentti kokonaisuudessaan sekä 6 §:n 2 momentin 12 kohta. Ensin mainitun säännöksen 1 momentti vastaa 5 kohtaa lukuun ottamatta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä voimassa olevaa lakia. Rikemaksun osalta arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 5 § kokonaisuudessaan perustuu kansalliseen harkintaan, mutta säännös vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä voimassa olevaa lakia (ks. PeVL 43/2013 vp ja PeVL 17/2012 vp).

Rangaistusluonteiset hallinnolliset taloudelliset seuraamukset on valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 7—8 ja siinä viitatus lausunnot). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä veroja tai maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvel-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2016 vp

vollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. em. lausunto).

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, s. 2/II). Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Hallinnollisten sanktioiden osalta on vielä huomattava, etteivät ne saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi myöskään perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. myös PeVL 32/2005 vp, s. 3 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7—8).

Ehdotettu seuraamussääntely vastaa pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä voimassaolevaa lainsäädäntöä (PeVL 43/2013 vp ja PeVL 17/2012 vp) ja on suurelta osin myös asetuksen edellyttämää. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista (PeVL 74/2002 vp, s. 5, PeVL 12/2006 vp, s. 2—3, PeVL 11/2009 vp, s. 7—8, PeVL 58/2010 vp, s. 6/I). Valiokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana sitä, että eräistä varsin vähäisenä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruus ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp). Valiokunnan mielestä luonnolliselle henkilölle määrätävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu vaikuttaa tähän nähden suhteellisen ankaralta seuraamukselta.

Ehdotettu seuraamussääntely perustuu EU:n arvopaperikeskusasetuksen 63 artiklan 1 kohtaan lukuun ottamatta 1. lakiehdotuksen 8 luvun 6 §:n 2 momentin 12 kohtaa. Tämän lain 2 luvun 22 §:n rikkomuksen ilmoittamista koskevan säännöksen rikkomiseen ehdotetaan sovellettavaksi seuraamusmaksua finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä useiden miljoonien eurojen suuruisista seuraamuksista säättämiseen luonnollisten henkilöiden osalta on syytä suhtautua pidättyvästi. Talousvaliokunnan on syytä vakavasti harkita, voidaanko 1. lakiehdotuksen 8 luvun 6 §:n 2 momentin 12 kohdan seuraamussääntelyn tavoitteet saavuttaa luonnollisen henkilön osalta Finanssivalvonnasta annetun lain 41 §:n 4 momentin mukaisesti luonnollisille henkilöille säädetyin huomattavasti vähäisemmin enimmäismäärin.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 luvun 6 §:n 2 momentin 12 kohdan sanamuodon mukaan seuraamusmaksun määräämisen edellytykseksi säädetään se, että joku laiminlyö lain 2 luvun 22 §:n 1 momentin säännöstä rikkomuksista ilmoittamisesta. Säännösehdotuksen perusteluissa (s. 51) viitataan siihen, että seuraamusmaksu on sovellettavissa sekä arvopaperikeskuksen laiminlyöntiin laatia momentissa tarkoitetut menettelytavat että säännöksessä tarkoitetun salassapitovelvollisuuden rikkomiseen. Viitattuun säännökseen sisältyy useita erityyppisiä ja olennaisuudeltaan eritasoisia velvollisuuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä on täsmennettävä perustelulausumissa esitetyin tavoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2016 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 22.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen