

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
12 päivänä helmikuuta 1993
Lausunto n:o 1

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 1 päivänä joulukuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 318/1992 vp laeiksi arvopaperimarkkinain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntansa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen ja lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen kandidaatti Sami Manninen, professori Olli Mäenpää ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan arvopaperimarkkinoita koskevaan lainsäädäntöön Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) liitesäännösten mukaisia sekä eräitä kansallisiin tarpeisiin liittyviä muutoksia. Tarkoituksena on, että ehdotetut muutokset tulevat voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan tulisi hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto siitä, onko ehdotettu velvollisuus hakea pankkitarkastusviraston lupa listalleotto- ja tarjousesitteen julkistamiseen ristiriidassa hallitusmuodon 10 §:n kanssa.

Valiokunnan kannanotot

Lupamenettely sananvapauden kannalta

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät säännökset esityksessä ovat arvopaperimarkkinala-

kiehdotuksen 2 luvun 4 § sekä 6 luvun 3 ja 8 §, joissa säädetään velvollisuudesta hakea pankkitarkastusviraston lupa listalleotto- ja tarjousesitteen sekä tarjousasiakirjan julkistamiselle. Näitä ehdotuksia on arvioitava hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännösten kannalta.

Hallitusmuodon 10 §:n mukaan Suomen kansalaisella on sananvapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä. Säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla.

Historiallisesti hallitusmuodon sananvapaussäännösten kärki kohdistuu poliittiseen toimintaan kytkeytyvään viestintään. Nyt ehdotetun sääntelyn kohteena on arvopaperikauppaan tai yleisemmin ilmaistuna elinkeinotoimintaan liittyvä viestintä. Tällainenkin viestintä kuuluu lähtökohtaisesti hallitusmuodon sananvapaussäännösten piiriin, kuten mainonnan osalta nimenomaan todettiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 2/1986 vp. Tosin on syytä korostaa, ettei elinkeinotoimintaan liittyvä viestintä muodosta perustuslaissa turvattu sananvapauden ydinaluetta. Hallituksen esityksen yhteydessä tulee kuitenkin selvittää, merkitseekö ehdotettu sääntely puuttumista perustuslainvoimaisesti turvattuun sananvapauteen.

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkitykselliset säännökset on kirjoitettu lakiehdotuksessa ikään kuin kysymyksessä olisi hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin tekstissä erikseen mainittu viestien julkaisemisen ennalta estäminen. Viestien ennakkotarkastusta on niin lainsäädäntökäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessaakin pidetty hallitusmuodon sananvapaussäännösten kieltämänä.

Ennakkotarkastuksen tarkoituksena esityksessä ei ole estää määrättyjen viestien julkaisemista vaan valvoa, että tietyt tiedot esitetään tarpeeksi kattavina. Näin pyritään varmistamaan, että kyseisiä asiakirjoja voidaan pitää lain tarkoittamina ja että niiden julkistamisella vas-

taavasti olisi laissa tarkoitettut oikeusvaikutukset. Jotta asiakirja saisi tällaisen lain mukaisen merkityksen ja jotta sitä olisi lupa sellaiseksi nimittää, pitää se hyväksyä eli auktorisoida ehdotetussa menettelyssä. Esityksellä ei tavoitella sitä, että kyseisiin auktorisoitaviin asiakirjoihin sisällytettäviä tietoja ei saisi julkaista muutoin, esimerkiksi hyväksymismenettelystä riippumatta. Näin ymmärrettyinä ehdotus ei rajoita sananvapautta eikä siten ole ristiriidassa hallitusmuodon 10 §:n kanssa.

Valiokunnan mielestä on välttämätöntä tämentää puheena olevien säännösten sanontaa niin, että viranomaismenettelyn auktorisoiva luonne käy selvästi ilmi. Vastaavasti arvopaperimarkkinalain 8 luvun 2 §:n rangaistussäännösten sisältöä pitää tarkistaa.

Lainsäädäntövallan delegointi

Valiokunta on vielä kiinnittänyt huomiota arvopaperimarkkinalain 2 luvun 3 §:n 5 momentin delegointisäännökseen. Kyseisessä momentissa säädetään ensiksikin, mitä tietoja tarjous- ja listalleottoesitteessä olisi annettava. Saman momentin mukaan valtiovarainministeriön päätöksellä annettaisiin tarkemmat määräykset listalleotto- ja tarjousesitteen sisällöstä sekä annettavien tietojen esittämistavasta.

Vaikkakaan esityksen mukainen esitteiden hyväksymismenettely ei edellä todetulla tavalla ymmärrettyinä rajoita sananvapautta, koskee sääntelyn toteuttamistapaa hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin vaatimus asian järjestämisestä lailla. Tämän perustuslainkohdan mukainen

lähtökohta on, ettei sääntelyvaltaa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle.

Valiokunta on aiemmin (esim. PeVL 17/1985 vp) pitänyt delegointia mahdollisena myös asioissa, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Tällöin on yleensä ollut kysymys joidenkin laajempaan kokonaisuuteen kuuluvien yksityiskohtaisten sekä usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamisesta. Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin sisältämän vaatimuksen lailla säätämisestä valiokunta on nimenomaisesti todennut merkitsevän sitä, että ”mitään oleellista sääntelyä ei saa siirtää asetuksen tasoon” (PeVL 6/1988 vp).

Lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:n 5 momentissa on osoitettu esitteisiin otettavien tietojen sisältö laadullisin kriteerein niin täsmällisesti, ettei valtiovarainministeriön päätöksellä jää säänneltäväksi mitään oleellisia kysymyksiä. Muuntyyppisiä tietoja kuin laissa on mainittu ei ministeriön päätöksellä voitaisi vaatia otettavaksi esitteisiin. Päätöksessä lueteltaisiin, kuten tarkoitus on, tietyissä EY:n direktiiveissä yksityiskohtaisesti esitetyt seikat. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen lainsäädäntövallan delegointi ministeriölle on valiokunnan aiemman käytännönkin huomioon ottaen toteutettavissa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen, Lai-

ne, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Viljanen.