

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 17/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperi-
markkinoita koskevaksi lainsäädännöksi**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 32/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju, lainsäädäntöneuvos Janne Häyrynen, lainsäädäntöneuvos Markku Sorvari ja lainsäädäntöneuvos Tuija Taos, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Pekka Lämsineva
- professori Jukka Mähönen
- tutkija Janne Salminen
- professori Outi Suviranta
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan arvopaperimarkkinalainsäädäntö kokonaisuudessaan uudistettavaksi. Ehdotetuilla laeilla parannetaan arvopaperimarkkinalainsäädännön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä sekä selkeytetään lainsäädännön tavoitteita ja soveltamisalaa. Lisäksi esitettävillä muutoksilla poistetaan nykysääntelyyn liittyviä epäselvyyksiä ja tulkintaongelmia sekä tarkistetaan useita EU-sääntelyn täytäntöönpanoon perustuneita säännöksiä ja kevennetään sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Keskeisiä uudistuksia on sääntelyn laajuuden vuoksi useita. Merkittävä ehdotettava muutos on arvopaperimarkkinalain jakaminen useammaksi laiksi.

Lait olivat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2012.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa rahoitusmarkkinalainsäädännön sisältämiä rajoituksia elinkeinotoimintaan on arvioitu perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Muutoksenhaku ja hallinnollisia seuraamuksia on tarkasteltu perustuslain 21 §:n ja niin sanotun *ne bis in idem*-kiellon näkökulmasta. Lisäksi sääntelyä on säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu asetuksenanto- ja määräystenantovaltuuksia koskevan perustuslain 80 §:n ja yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n kannalta. Pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtäviä ja niiden suhdetta perustuslain 124 §:ään on säätämisyjärjestysperustelujen mukaan tarkoitus arvioida myöhemmin. Hallitus

katsoo, että ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elinkeinovapaus

Esitys sisältää useita säännöksiä, joissa edellytetään viranomaisen myöntämää toimilupaa rahoitusmarkkinoilla toimimiseen (mm. pörssitoiminta, monenkeskisen kaupankäynnin järjestäminen, arvopaperikeskustoiminta, selvitysyhteisötoiminta, sijoituspalvelutoiminta).

Luvanvaraisuussäätely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Tällaisen säätelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 2 ja PeVL 31/2006 vp, s. 2). Valiokunta on elinkeinotoiminnan säätelyn yhteydessä vaikiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut säätelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5—6 ja PeVL 8/2006 vp, s. 3/II).

Valiokunta toteaa, että ehdotetun arvopaperimarkkinalainsäädännön sisältämä luvanvaraisuussäätely on EU:n arvopaperimarkkinoita koskevan lainsäädännön edellyttämää. Se vastaa voimassa olevaa säätelyä. Lainsäädännön tarkoituksena on suojata finanssialan yritysten asiakkaiden etuja sekä turvata rahoitusvakaus ja yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Luvanvaraisuudelle on siten epäilemättä

painavat ja hyväksyttävät perusteet. Toimilupien myöntämisedellytyksistä ja muista elinkeinovapauden rajoituksista on säädetty ehdotetuissa laeissa pääosin riittävän yksityiskohtaisesti. Myös toimiluvan peruuttamista koskeva sääntely täyttää pääosin valiokunnan käytännössä asetetut vaatimukset. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, ettei 3. lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:stä ilmene lainkaan, millä edellytyksillä valtiovainministeriö myöntää kolmannen maan pörssille pykälässä tarkoitettua luvan. Säätelyä on tältä osin syytä täydentää perustuslaissa asetetut vaatimukset täyttävillä säännöksillä luvan myöntämisen edellytyksistä samoin kuin luvan peruuttamisesta.

Perustuslain 124 §

Arvioinnin tarve

Pörssi ja arvopaperikeskus ovat elinkeinotoimintaa harjoittavia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Niiden tehtäviin on kuitenkin hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettu liittyvän osaksi julkisen hallintotehtävän piirteitä. Säätelyä ei perusteluissa ole kuitenkaan arvioitu perustuslain hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta, vaan tämä arviointi on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus tehdä myöhemmin uusien EU-hankkeiden kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että säätelykokonaisuuden kannalta näin keskeisen valtiosääntöoikeudellisen seikan arviointia ei voida jättää mahdollisten tulevien säätelyjen yhteydessä tehtäväksi. Ehdotettu arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistus, johon sisältyvät muun muassa säännökset pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävistä, tarjoaa riittävän pohjan arvioinnille jo tässä vaiheessa. Valiokun-

ta pitää valitettavana, ettei hallituksen esityksessä ole näin tehty.

Julkinen hallintotehtävä

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Pörssin tehtävänä on harjoittaa pörssitoimintaa eli säännellyn markkinan ylläpitämistä Suomessa. Pörssitoimintaa harjoittaessaan pörssi päättää muun muassa rahoitusvälineen ottamisesta kaupankäynnin kohteeksi säännellylle markkinalle (3. lakiehdotuksen 2 luvun 25 §), kaupankäynnin lopettamisesta rahoitusvälineellä (26 §), arvopaperin ottamisesta pörssilistalle tai tätä koskevan hakemuksen hylkäämisestä (28 §), arvopaperin poistamisesta pörssilistalta (29 §), kaupankäyntiosapuolten oikeuksien myöntämisestä ja peruuttamisesta (30 §) sekä rahoitusvälineellä tai sähköön tai maakaasuun perustuvalla johdannaisopimuksella käytävän kaupan keskeyttämisestä (31 §). Näihin toimintoihin liittyy pörssin velvollisuus ilmoittaa Finanssivalvonnalle (ja Energiamarkkinavirastolle) toimenpiteestä (25 §, 26 §, 30 § ja 31 §) ja eräissä tapauksissa myös arvopaperin liikkeeseenlaskijan oikeus saattaa pörssin tekemä päätös Finanssivalvonnan käsiteltäväksi (28 § ja 29 §). Finanssivalvonnan näissä asioissa antamiin päätöksiin voidaan puolestaan hakea muutosta 3. lakiehdotuksen 9 luvun 2 §:n perusteella Helsingin hallinto-oikeudelta ja viime kädessä korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että monenkes-

kisen kaupankäynnin järjestäjällä on 3. lakiehdotuksen 4 luvun perusteella osin samoja tehtäviä kuin pörssillä.

Pörssillä on myös keskeinen kaupankäyntiin ja arvopaperien liikkeeseenlaskijoihin kohdistuva valvontatehtävä. Pörssin on 3. lakiehdotuksen 2 luvun 18 §:n 1 momentin mukaan järjestettävä riittävä ja luotettava valvonta varmistamaan kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettun lain ja arvopaperimarkkinalain sekä niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten, rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin täytäntöönpanoasetuksen sekä pörssin sääntöjen noudattaminen pörssitoiminnassa. Pykälän 2 momentin mukaan pörssin on saatettava Finanssivalvonnan tietoon menettely, joka on vastoin edellä mainittuja säännöksiä tai määräyksiä taikka pörssin sääntöjä. Vastaava säännös monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjän osalta sisältyy 3. lakiehdotuksen 4 luvun 9 §:ään.

Arvopaperikeskuksella on perustuslain 124 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa varsin samantyyppisiä tehtäviä kuin pörssillä. Arvopaperikeskus muun muassa päättää tilinhoitajien oikeuksien myöntämisestä (4. lakiehdotuksen 6 luvun 4 ja 5 §), tilinhoitajan oikeuksien peruuttamisesta (6 §) ja tilinhoitajan toiminnan rajoittamisesta (7 §). Nämä arvopaperikeskuksen päätökset on vastaavaan tapaan annettava tiedoksi Finanssivalvonnalle, ja asianomaisella yhteisöllä on oikeus saattaa arvopaperikeskuksen päätös Finanssivalvonnan käsiteltäväksi. Finanssivalvonnan päätökseen on näissäkin asioissa mahdollisuus hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta ja viime kädessä korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Arvopaperikeskuksella on arvo-osuusjärjestelmän piirissä myös pörssin valvontatehtävään rinnastuva valvontatehtävä (4. lakiehdotuksen 2 luvun 20 §). Neljännen lakiehdotuksen 3 luvussa tarkoitettulla selvitysyhteisöllä on näihin rinnastuvia tehtäviä selvitysosapuolen oikeuksien myöntämisessä (5 luvun 1 §) ja peruuttamisessa (5 luvun 2 §) sekä selvitysosapuolen oikeudesta saattaa selvitysyhteisön päätös Finanssivalvonnan käsiteltäväksi (5 luvun 2 §).

Sekä pörssillä että arvopaperikeskuksella on lakisääteisten tehtäviensä perusteella keskeinen asema arvopaperimarkkinoiden keskuselininä. Ne tekevät eräitä läheisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia markkinatoimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Osan päätöksistä toimijat voivat toimittaa viranomaisen käsiteltäväksi ja hakea edelleen muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta. Pörssi ja arvopaperikeskus valvovat paitsi omien, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsä saavien sääntöjensä myös lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvottavien toiminnassa. Tällaista pörssin ja arvopaperikeskuksen harjoittamaa markkinatoimijoiden valvontaa voidaan luonnehtia osin Finanssivalvonnan harjoittamaa viranomaisvalvontaa avustavaksi tai täydentäväksi toiminnaksi (vrt. PeVL 53/2001 vp, s. 4). Vaikka pörssin ja arvopaperikeskuksen suhde toimijoihin perustuukin kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sisältävät pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävät sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on mainituilta osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallinto-tehtävinä. Sama koskee myös monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjää ja selvitysyhteisöä. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että tehtäviin ei liity pykälässä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen edellytykset

Arvopaperimarkkinalainsäädäntö on perinteisesti perustunut etenkin pörssin, ja myöhemmin myös arvopaperikeskuksen, keskeiseen rooliin markkinoiden infrastruktuurina. Edellä mainitut tehtävät ovat vakiintuneesti kuuluneet näille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille. Valiokunnan mielestä on selvää, että tehtävien kuuluminen pörssille ja arvopaperikeskukselle täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetun tarkoituksenmukaisuusedellytyksen.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä on

vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. esim. PeVL 33/2004 vp, s. 7/II ja PeVL 42/2005 vp, s. 3). Toisaalta valiokunta on todennut, että erityislaatuisen sääntelyn yhteydessä ei aina voida vaatia hallinnon yleislakien noudattamista. Tällöin on kuitenkin muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (PeVL 55/2010 vp, s. 2—3).

Arvopaperimarkkinalainsäädäntö on — ei vain Suomessa vaan kansainvälisestikin — perinteisesti perustunut yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden, pörssin ja arvopaperikeskuksen, keskeiseen asemaan markkinoiden keskuselininä. Niiden nyt ehdotetut tehtävät vastaavat olennaisilta osiltaan voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjä, eikä sääntelyssä siten ole kysymys uusien tehtävien antamisesta tai viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä viranomaiselta yksityisoikeudelliselle toimijalle. Alan varsin vahva ja omaleimainen yhteis- ja itsesääntelyperinne on esityksessä säilytetty ennallaan. Pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminta perustuukin pitkälti niiden omiin, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsä saaviin ja valtiovarainministeriön vahvistamiin sääntöihin, joita osapuolet ovat sopimuksin sitoutuneet noudattamaan. Rahoitusvälineiden markkinoita säännellään varsin kattavasti EU:n lainsäädännössä, joka mahdollistaa myös pörssejä kevyemmin säännellyn monenkeskisen kaupankäynnin järjestämisen ja pörssipalvelujen tarjoamisen muista jäsenvaltioista käsin. Sääntely-ympäristön erityislaatuisuus puoltaa valiokunnan mielestä kokonaisuutena arvioiden sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä voidaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti. Erityisesti valiokunta katsoo, että perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset on tällaisessa asetelmassa mahdollista toteuttaa muillakin tavoin kuin soveltamalla toimijoihin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä vielä huomiota

siihen, että pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminta kohdistuu ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla (ks. PeVL 53/2001 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta katsoo, että alan erityisluonne huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset voidaan turvata edellyttämällä pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminnalta luotettavuutta, ammattimaisuutta ja puolueettomuutta sekä näiden edellytysten toteutumisen riittävää valvontaa. Pörssin osalta tältä kannalta riittävät säännökset sisältyvät pörssin toimilupaa, omistajia, hallintoa ja toimintaa koskevaan 3. lakiehdotuksen 2 lukuun, valvontaa ja salassapitovelvollisuutta koskevaan 8 lukuun, muutoksenhakua koskevaan 9 lukuun, hallinnollisia seuraamuksia koskevaan 10 lukuun sekä vahingonkorvaus- ja rangaistus-säännökset sisältävään 11 lukuun. Vastaavanlaiset sisällöltään riittävät säännökset sisältyvät arvopaperikeskuksen osalta 4. lakiehdotuksen 2, 6 ja 8 lukuun. Myös monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjän ja selvitysyhteisön toimintaa koskeva sääntely on niiden tehtävien luonne huomioon ottaen riittävää. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä valtiovaraministeriön velvollisuutta varmistaa sääntöjä vahvistaessaan niiden lainmukaisuus, kaupankäynnin luotettavuuden ja tasapuolisuuden turvaaminen (pörssiä koskien 2. lakiehdotuksen 2 luvun 24 §) sekä arvopaperikeskuksen luotettavan toiminnan järjestämisen ja arvo-osuusjärjestelmän ylläpidon turvaaminen (3. lakiehdotuksen 2 luvun 23 §; ks. selvitysyhteisön osalta vastaavasti 3. lakiehdotuksen 3 luvun 5 § ja monenvälisen kaupankäynnin järjestäjän osalta 2. lakiehdotuksen 4 luvun 2 §).

Markkinatoimijoiden oikeusturvan kannalta on olennaista, että Finanssivalvonta valvoo pörssin, arvopaperikeskuksen, monenvälisen kaupankäynnin järjestäjän sekä selvitysyhteisön toimintaa ja käsittelee asianosaisen hakemuksesta näiden päätöksiä. Valvontaviranomaisen päätökseen saa puolestaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta, joten näiden päätökset ovat välillisesti saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi. Jonkinlaisena puutteena voidaan tosin pi-

tää sitä, että eräissä tapauksissa ei näyttäisi olevan selvää, että pörssin päätöksen kohteena oleva osapuoli voi saattaa pörssin päätöksen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena täydentää sääntelyä siten, että siitä käy ilmi asianosaisen oikeus saattaa Finanssivalvonnan käsiteltäväksi myös päätökset rahoitusvälineellä tapahtuvan kaupankäynnin lopettamisesta (3. lakiehdotuksen 2 luvun 26 §), kaupankäyntiosapuolen oikeuksien peruuttamisesta (3. lakiehdotuksen 2 luvun 30 §) sekä kaupankäynnin keskeyttämisestä (3. lakiehdotuksen 2 luvun 31 §). Vastaavat täydennykset on syytä tehdä myös 3. lakiehdotuksen 4 lukuun monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjää koskien.

Valiokunta huomauttaa, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisten kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Julkista valtaa käyttävän henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta on puolestaan säädetty rikoslain 40 luvussa. Kuten edellä on todettu, valiokunta pitää tässä erityistapauksessa mahdollisena poiketa hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta pörssin, arvopaperikeskuksen, monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjän ja selvitysyhteisön toimintaan. Jos tällainen poikkeus katsotaan edellä mainitun muun perustuslain 124 §:n vaatimukset täyttävän lainsäädännön riittävyyden vuoksi tarpeelliseksi tehdä, on tästä siten säädettävä erikseen.

Hallinnolliset seuraamukset

Finanssivalvonnasta annetun lain (7. lakiehdotus) 38 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rikemaksusta ja 40 sekä 41 §:ssä seuraamusmaksusta. Näissä säännöksissä viitataan eräiden muiden lakien hallinnollisia seuraamuksia koskeviin säännöksiin, joista puolestaan ilmenee seuraamusten täsmällinen soveltamisala. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä

sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2—3). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 74/2002 vp, s. 5/I).

Esityksen sisältämät säännökset hallinnollisista seuraamuksista täyttävät pääosin valiokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset. Valiokunta toteaa kuitenkin, että 1. lakiehdotuksen 15 luvun 1 §:n perusteella rikemaksun soveltamisalaan kuuluva 1. lakiehdotuksen 9 luvun 6 § on muotoilultaan ("esimerkiksi seuraavissa tapauksissa") tästä näkökulmasta tarpeettoman avoin, minkä vuoksi säännöstä on tarpeen joko täsmentää tai poistaa se rikemaksun soveltamisalasta. Lisäksi maksun suuruuden määräytymisen täsmällisyysvaatimuksen kannalta on ongelmallista, että 7. lakiehdotuksen 38 §:n 2 momentin ja 41 §:n 2 momentin mukaan maksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon *ainakin* säännöksissä luetellut seikat. Mainituista säännöksistä on syytä poistaa sana "ainakin".

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota 7. lakiehdotuksen julkista varoitusta koskevaan 39 §:ään. Sen 1 momentin perusteella Finanssi-

valvonta voi antaa valvottavalle ja muulle finanssimarkkinoilla toimivalle julkisen varoituksen, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta menettelee muiden kuin rikemaksua koskevassa 38 §:n 1 momentissa tai seuraamusmaksua koskevassa 40 §:n 1 momentissa tarkoitettujen säännösten vastaisesti. Pykälän 2 momentin perusteella julkisen varoituksen sijasta voidaan määrätä seuraamusmaksu, jos 1 momentissa tarkoitettu teko tai laiminlyönti on erityisen moitittava. Tällainen sääntelytapa merkitsee sitä, että julkista varoitusta koskevan säännöksen kautta käytännössä kaikista finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten rikkomisista voi seurata seuraamusmaksu, jos rikkomus on erityisen moitittava. Esityksen perusteluista (s. 277/II) käy ilmi, että säännös on nimenomaan tarkoitettu ulottamaan seuraamusmaksun soveltamisala tarvittaessa myös sellaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin, joita ei seuraamusmaksua koskevassa säännöksessä ole erikseen mainittu. Valiokunnan mielestä on selvää, ettei tällainen sääntely täytä hallinnollisen seuraamusmaksun sääntelylle asetettuja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Tämän vuoksi 7. lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentista on poistettava sen viimeinen lause, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotukset sisältävät lukuisan määrän asetusten- ja määräyksenantovaltuuksia. Ne ovat perustuslain 80 §:n kannalta pääosin asianmukaisia, mutta valiokunta esittää joitakin täsmennystarpeita.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 11 luvun 30 §:n 1 momentin mukaan tarjousasiakirjan sisällöstä ja julkistamisesta sekä sisällöstä myönnettävistä poikkeuksista säädetään valtiovarainministeriön asetuksella. Säännöstä on syytä täydentää tavanomaisella maininnalla, jonka mukaan asiasta säädetään *tarkemmin* ministeriön asetuksella. Sama koskee pykälän 2 momentin asetustenantovaltuutta. Riittävä perussäännös asetuk-

senantovaltuuksien kattamista seikoista sisältyy saman luvun 11 §:ään.

Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään 3. lakiehdotuksen 2 luvun 28 §:n mukaan tarkemmin muista vaatimuksista, joilla pörssi saa ottaa arvopaperin pörssilistalle, sekä niistä myönnettävistä poikkeuksista. Lakiin on syytä lisätä perussäännös näistä muista vaatimuksista.

Muita seikkoja

Pörssin on 3. lakiehdotuksen 2 luvun 23 §:n mukaan laadittava pörssitoimintaa koskevat säännöt. Pörssin säännöt ja niiden muutokset vahvistaa saman luvun 24 §:n nojalla valtiovarainministeriö. Pörssin laatimien sääntöjen kielestä ei ole säännöksiä, mutta säännöt on käytännössä

laadittu englanniksi. Valtiovarainministeriö on perustuslakivaliokunnan saaman tiedon mukaan vahvistamisen yhteydessä edellyttänyt pörssiltä, että säännöt ovat myös suomen kielellä. Valiokunta pitää asianmukaisena, että pörssin säännöt ovat saatavilla molemmilla kansalliskielillä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 7. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 39 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok

Kimmo Kivelä /ps
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Nauclér /r
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /ps
vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.