

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 4/2005 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi arvopaperimarkkina-
lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muutta-
misesta**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 137/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi arvopaperimarkkinalakia ja Rahoitustarkastuksesta annettua lakia. Pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista sekä kolme direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettua komission direktiiviä. Muun ohella esityksessä ehdotetaan arvopaperimarkkinalakiin lisättäviksi markkinoiden väärinkäyttöön liittyvät keskeiset säännökset ja Rahoitustarkastuksesta annettuun lakiin säännökset kahdesta uudesta hallinnollisesta seuraamuksesta. Esitys sisältää ehdotuksia myös eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan direktiivien täytäntöönpanoajan päättyessä eli 12 päivänä lokakuuta 2004.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 12 §:ssä turvattun sananvapauden kannalta samoin kuin lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien perustuslain 80 §:n säännösten näkökulmasta. Perusteluissa arvioidaan valtiosääntöoikeuden kannalta myös säännöksiä Rahoitustarkastuksen tietojensaantioikeudesta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallinnolliset seuraamukset

Sääntelyä rahoitustarkastuksesta annetun lain nojalla määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista ehdotetaan täydennettäväksi säännöksillä rikemaksusta (24 a §) ja seuraamusmaksusta (26 a §), samalla kun julkisen huomautuksen käyttöalaa ehdotetaan jonkin verran laajennettavaksi. Ehdotus sisältää säännöksiä myös seuraamusten määräämistä koskevien asioiden vireillepanosta ja käsittelystä (26 b—26 e §) samoin kuin muutoksenhausta näissä asioissa (26 e ja 37 §).

Rikemaksun määrää 3. lakiehdotuksen 24 a §:n 1 momentin nojalla Rahoitustarkastus, joka voimassa olevan lain perusteella päättää myös julkisen huomautuksen ja julkisen varoituksen antamisesta. Seuraamukseen määrätty voi 24 a §:n 4 momentin ja 25 §:n 7 momentin mukaan saattaa Rahoitustarkastuksen päätöksen markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Seuraamusmaksun määrää 26 a §:n 5 momentin nojalla markkinaoikeus.

Tällaista hallinnollista seuraamusta koskeva asia tulee 26 b §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeudessa vireille Rahoitustarkastuksen tai seuraamukseen määrätyn kirjallisella hakemuksella. Asian käsittelyssä noudatetaan 26 e §:n pääsäännön perusteella oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n säännösten näkökulmasta oikeusturvasta samoin kuin tuomioistuinelaitoksen perusrakennetta ja tuomioistuinten tehtäviä koskevien perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julki-

suus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla.

Lakiehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, onko seuraamukseen määrättyllä lainkaan oikeutta hakea muutosta markkinaoikeuden päätökseen. Lakiehdotuksen 26 e §:n mukaan "myös Rahoitustarkastuksella" on oikeus hakea markkinaoikeuden päätökseen muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla valituslupan. Säännöksen voidaan ymmärtää välillisesti viittaavan seuraamukseen määrätyn muutoksenhakuoikeuteen. Tällainen välillinen sääntelytapa on jo sinänsä perusoikeuskytkeänsä sääntelyn yhteydessä asiaton. Tarkoitus kuitenkin lienee, että seuraamukseen määrätyn muutoksenhakuoikeus määräytyisi eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 21 §:n mukaisesti. Pykälä sisältää säännöksen korkeimman oikeuden myöntämään valituslupa perustuvasta oikeudesta hakea valittamalla muutosta markkinaoikeudellisissa asiassa annettuun markkinaoikeuden päätökseen.

Valitustien ohjaaminen hallintoviranomaisen päätöksestä korkeimpaan oikeuteen on poikkeuksellinen järjestely, kun otetaan huomioon perustuslain 98 ja 99 §:n säännökset tuomioistuinelaitoksen perusrakenteesta ja tuomioistuinten tehtävistä (PeVL 9/2001 vp, s. 2/II, PeVL 12/2001 vp, s. 3/I, PeVL 54/2001 vp, s. 5/II). Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Valitus hallintoviranomaisen päätökseen määrätä hallinnollinen seuraamus on valiokunnan mielestä ymmärrettävä hallintolainkäyttö- eikä riita- tai rikosasiaksi. Lainsäädäntökäytännössä valitustie tällaisissa asioissa onkin ollut tapana¹ ohjata korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

¹ Ks. esimerkiksi kilpailunrajoituksista annetun lain 21 § ja julkisista hankinnoista annetun lain 12 §.

Muutoksenhakuoikeus on ehdotuksessa sidottu ylimmän asteen myöntämään valituslupa. Lupa tarvitaan silloinkin, kun muutosta haetaan markkinatuomioistuimen ensi asteessa tekemään päätökseen seuraamusmaksun määräämisestä.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Toisaalta valiokunta on huomauttanut sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi (PeVM 4/1998 vp, s. 3, PeVL 23/1998 vp, s. 5/II, PeVL 19/2002 vp, s. 3/II, PeVL 4/2004 vp, s. 10/I). Valiokunta on lähtenyt siitä, ettei Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tule kevyin perustein poiketa (PeVL 19/2002 vp, s. 4/I). Esityksessä valituslupasääntely näyttäisi perustuvan yksinomaan siihen, että valitustie on ehdotettu ohjattavaksi korkeimpaan oikeuteen. Erityisen ongelmallista on, että valituslupa tarvitaan ehdotuksen perusteella myös haattaessa muutosta markkinaoikeuden ensi asteessa tekemään päätökseen seuraamusmaksusta.

Valitusluvan nojalla muutosta markkinaoikeuden päätökseen voi 26 e §:n mukaan hakea myös Rahoitustarkastus. Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttäjärjestelmässä poikkeuksellisenä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi (PeVL 4/2004 vp, s. 10/I, PeVL 36/2004 vp, s. 4/II, PeVL 37/2004 vp, s. 3/II). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta perustuslain näkökulmasta ongelmattomana, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 4/2004 vp, s. 10/I). Tältä osin 26 e §:n säännös valituslupa perustu-

vasta viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Asianmukaisen menettelyn näkökulmasta on sen sijaan ongelmallista, että muutoksenhaku viranomaisen päätöksestä pannaan 26 b §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeudessa vireille hakemuksella ja että asian käsittelyssä noudatetaan 26 e §:n pääsäännön mukaan oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Tasavertaisten osapuolten välisten riita-asioiden käsittelyyn soveltuva tavanomaisista summaarisempi siviiliprosessi ei valiokunnan mielestä ole oikeusturvan kannalta asianmukainen menettelylaji silloin, kun muutoksenhaun kohteena on julkisen vallan käyttöön perustuva päätös hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä. Tällaisten asioiden käsittelyyn sovellettavasta menettelylajista säädetään hallintolainkäyttölaisissa.

Ehdotettu sääntely muodostuu edellä esitetyn perusteella — Rahoitustarkastuksen muutoksenhakuoikeutta lukuun ottamatta — kaiken kaikkiaan ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n sekä perustuslain 98 ja 99 §:n näkökulmasta. Sääntelyä (24 a §:n 4 mom., 25 §:n 7 mom., 26 a §:n 5 mom., 26 b §:n 1 mom., 26 e §) on siksi tarkistettava niin, että viranomaisen päätökseen haetaan muutosta markkinaoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään ja että markkinaoikeuden päätökseen haetaan muutosta niin ikään hallintolainkäyttölaisissa säädetyllä tavalla eli valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sääntelyn tällainen tarkistaminen on edellytys 3. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — Esityksen 9. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 9 kohdan ja 17 a §:n viittaukset rahoitustarkastuksesta annettuun lakiin on muutettava vastaamaan 3. lakiehdotukseen tehtäviä tarkistuksia.

Lehdistön itsesääntely

Arvopaperinvälittäjän kohdistuu 1. lakiehdotuksen 4 luvun 4 §:n 4 momentin perusteella velvollisuus ilmoittaa arvopapereihin mahdollisesti liittyvät etunsa ja eturistiriidat. Velvollisuus ei 10 §:n 2 momentin mukaan koske yleisön saataville toimitetun viestin sellaista laatijaa, joka on

sitoutunut noudattamaan julkaisu- ja ohjelmatoiminnassa viestejä laativia henkilöitä ammatillisesti edustavan järjestön ammattikuntaa varten taikka julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan laatimia sääntöjä. Edellytyksenä on, että tällaiset säännöt vastaavat vaikutuksiltaan markkinoiden väärinkäyttödirektiiviä ja komission sen nojalla antamia säännöksiä. Sääntöjen noudattamiseen sitoutuneeseen viestin laatijaan ei myöskään 5 luvun 12 §:n 3 momentin mukaan sovelleta pykälän 1 momenttiin ja 2 momentin 4 kohtaan perustuvaa kieltoa julkaista ja levittää väärinä tai harhaanjohtavia tietoja, jollei viestin laatija saa itselleen etua tai hyötyä tiedon julkaisemisesta tai levittämisestä.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattun sananvapauden kannalta. Ehdotetut säännökset etujen ja eturistiriitojen julkaisemisvelvollisuudesta samoin kuin väärin ja harhaanjohtavien tietojen julkaisemiskiellosta ovat sinänsä hyväksyttävissä, riittävän tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia sananvapauden rajoituksia. Näitä rajoituksia ei sen sijaan ole tarpeen ulottaa viestintäalan itsesääntelyyn sitoutuneisiin toimittajiin, koska lainsäädännön tavoitteet näyttävät olevan muutoinkin saavutettavissa. Sääntely ei muodostu perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi. — Selvyyden vuoksi voi kuitenkin olla paikallaan täydentää 5 luvun 12 §:n 3 momentin viimeistä virkettä siten, että laissa olevaa kieltoa sovelletaan vain, jos viestin laatijan itselleen saama etu tai hyöty on luonteeltaan erityistä.

Rahoitustarkastuksen tietojensaantioikeus

Rahoitustarkastuksella on 3. lakiehdotuksen 15 a §:n 1 momentin perusteella salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valvottavalta ja muulta rahoitusmarkkinoilla toimivalta samoin kuin sellaisen palveluksessa olevalta momentissa mainitun lainsäädännön valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot sekä asiakirjat ja tallenteet samoin kuin niiden jäljennökset. Yksilöidyn liiketoimen osalta Rahoitustarkastuksen tietojensaantioikeus ulotetaan 2 momentissa koskemaan valvottavan ja muun rahoitusmarkkinoilla toimivan lukuun tai puolesta toimivaa sekä sel-

laista muutakin henkilöä, jolla voidaan perustelusta syystä olettaa olevan 1 momentissa tarkoitettuja tietoja taikka asiakirjoja tai tallenteita.

Ehdotuksessa on kysymys ensisijaisesti muista kuin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisistä tiedoista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisenkin sääntelyn yhteydessä asianmukaisena, että viranomaisen tietojensaantioikeus ulotetaan vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin (PeVL 9/2004 vp, s. 6, PeVL 45/2004 vp, s. 4/II). Tätä tarkoittava tarkistus on syytä tehdä etenkin 15 a §:n 2 momentin säännökseen viranomaisen oikeudesta saada tietoja "muulta henkilöltä". Selvyyden vuoksi lakiin on paikallaan lisätä säännös viranomaisen velvollisuudesta palauttaa sen käyttöön mahdollisesti luovutetut alkuperäiset asiakirjat ja tallenteet.

Määräystenantovaltuudet

Rahoitustarkastus voi 1. lakiehdotuksen 2 luvun 7 §:n 6 momentin perusteella antaa komission markkinoiden väärinkäyttödirektiivin nojalla antamien säädösten täytäntöönpanemiseksi tarvittavia tarkempia määräyksiä pykälän säännösten soveltamisesta. Saman tyyppinen määräystenantovaltuus sisältyy 4 luvun 4 §:n 4 momenttiin ja 5 luvun 15 §:ään.

Perustuslakivaliokunta on useamman kerran arvioinut säännöksiä Rahoitustarkastuksen määräystenantovallostaa (ks. PeVL 17/2004 vp, s. 3/II ja siinä mainitut lausunnot) ja pitänyt ehdotetun kaltaisten valtuuksien antamista tälle viranomaiselle mahdollisena. Säänneltävään toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä. Ehdotetut valtuudet ovat lain säännöksin riittävän tarkasti sidottuja, kun otetaan huomioon sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne ja erityispiirteet. Valtuuksia on lisäksi rajattu sitomalla niiden käyttö Euroopan yhteisön lainsäädäntöön (PeVL 17/2004 vp, s. 4/I). Valtuudet eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota valtuussäännösten sanamuotoon. Sen perusteella Rahoitustarkastus näyttäisi voivan antaa määräyksiä valtuudessa mainitun direktiivin eikä lain nojalla. Tarkoitus on kuitenkin viitata direktiivin nojalla annettuihin komission säädöksiin. Lisäksi on valiokunnan mielestä jossain määrin ongelmallista valtuuttaa viranomainen antamaan säännöksiä lain soveltamisesta. Ehdotettujen valtuuksien kohdalla on riittävää sitoa Rahoitustarkastuksen määräystenantovaltaa maininnalla komission antamien säädösten täytäntöön panemiseksi tarvittavista tarkemmista säännöksistä.

Valtuussäännöksissä käytettyjä sanontoja on aiheellista tarkistaa tältä pohjalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen muutoksenhakujärjestelmää koskevista säännöksistä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.