

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 40/1996 vp
Hallituksen esitys 192/1996 vp

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 24 päivänä loka-kuuta 1996 hallituksen esityksen 192/1996 vp laiksi arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja muuksi kansallisen arvopaperikeskuksen toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Marjut Jokela oikeusministeriöstä, professori Olli Mäenpää ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Suomen Arvopaperikeskus Oy:n on tarkoitus tarjota valtiolle, keskuspankille ja markkinaosuopuolille keskitetysti arvo-osuuksien käsittelyn ja kauppaselvityksen peruspalvelut. Arvopaperikeskuksen toiminnan aloittamiseksi ehdotetaan arvo-osuusyhdistystä ja osakekeskusrekisteriä hoitavaa osuuskuntaa koskevat säännökset muutettaviksi koskemaan pääosin arvopaperikeskusta. Arvopaperikeskus olisi velvollinen pitämään arvo-osuusrekisteriä. Arvo-osuusjärjestelmään olisi asteittain liitettävä pörssiosakkeiden lisäksi muut julkisen kaupankäynnin kohteena olevat osakkeet ja vieraan pääoman ehtoiset arvopaperit.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.1997.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainitaan olevan epäselvää, onko 1. lakiehdotuksen 11. siirtymäsäännöksen mukainen velvollisuus hakea arvo-osuusrekisterin pitäjän toimiluvan uudistamista ristiriidassa hallitusmuodon 15 §:n kanssa. Tämän vuoksi on katsottu, että esityk-

sestä tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 11. kohta velvoittaa nykyiset arvo-osuusrekisterin pitäjät, joita on neljatoista ja joista suuri osa on talletuspankkeja, hakemaan toimiluvan uudistamista vuoden 1998 loppuun mennessä. Arvo-osuusrekisteri siirtyy lain nojalla arvopaperikeskuksen hoitoon, jos rekisterinpitäjä ei hae toimiluvan uudistamista tai jos hakemus hylätään.

Ehdotusta on arvioitava suhteessa hallitusmuodon 15 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään muun muassa: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.” Perusoikeusuudistuksen esitöissä ongelmallisimpina rajoituksina elinkeinovapauden kannalta pidettiin elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuutta (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Luvanvaraisuuden katsottiin kuitenkin voivan olla edelleenkin perusteltua eräillä aloilla erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi.

Ehdotettu 11. kohta ei varsinaisesti määrittele uutta luvanvaraisuutta. Vaikka tätä ehdotusta ei hyväksyttäisi, rekisterinpidon luvanvaraisuus jatkuisi ennen perusoikeusuudistusta voimaan tulleen lain perusteella. Tässä yhteydessä luvanvaraisuutta voidaan perustella rekisterinpidon kaikinpuolisella luotettavuudella. Ehdotuksessa sidotaan toimiluvan uudistaminen voimassa olevan lain 8 §:n lupaedellytyksiin, joita ei olla muuttamassa. Ne ovat riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset, koska luvan myöntämisen ja samalla epäämisen perusteet on määritelty selvästi. Näin ollen elinkeinovapautta koskevan sääntelyn laintasoisuusvaatimus täyttyy hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin mukaisesti.

Voimaantulosäännöksen perusteluissa (s. 39/II) todetaan, että ”toimiluvan myöntämisedelly-

tykset voivat lain mukaan olla kireämpiä kuin nykyään”. Tämän maininnan tarkoitus jää josain määrin arvoitukseksi, koska luvan myöntämisedellytyksiä koskevaa 8 §:n 2 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin 3 kohtaan kylläkin tulisi ”erityistä syytä” koskeva lisäedellytys, mikä viittaa päätöksenteon lisääntyvään harkinnanvaraisuuteen. Tätäkin edellytystä sovellettaessa on noudatettava hallinnon päätöksenteossa yleisesti noudatettavia oikeusperiaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Valiokunnan käsityksen mukaan ministeriön lupaharkintaa ei ole mahdollista käyttää lainmukaisen toimilupajärjestelmän muuttamiseksi esimerkiksi arvopaperikeskuksen monopoliksi.

Kyseiseen voimaantulosäännöksen 11. kohtaan sisältyy lisäksi erikoinen säännös elinkeinon sääntelystä suunnitelman avulla. Säännöksen mukaan toimiluvan uudistamista ei ole haettava, jos ministeriö on uudistamiselle varattuun määräaikaan mennessä vahvistanut suunnitelman arvo-osuusrekisterien keskittämisestä arvopaperikeskukseen. On selvää, ettei tällainen suunnitelmaan perustuva sääntely täytä hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin vaatimusta. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen vähimmäisedellytyksenä on se, että ministeriö voisi vahvistaa suunnitelman jonkin arvo-osuusrekisterin tai joidenkin rekisterien keskittämisestä arvopaperikeskukseen vain niiden suostumuksen perusteella.

Arvopaperikeskus olisi suunnitelmien mukaan osakeyhtiö, jossa osakkeiden enemmistö (60 %) olisi yksityisessä omistuksessa. Arvopaperikeskuksella olisi norminantovaltaa siten, että sen määräykset koskisivat lähinnä tietoteknisiä seikkoja (1. lakiehdotuksen 13,1 §:n 4 - 7 kohta). Keskus voisi myös antaa ohjeita toiminnan kehittämistä (13,1 §:n 10 kohta). Keskusmääräyksille olisi saatava valtioneuvoston vahvistus (15,1 §). Valiokunnan käsityksen mukaan näistä ehdotuksista ei ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisilla perusteilla (vrt. PeVL 12, 13 ja 19/1996 vp).

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut

6. lakiehdotus koskee elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annettua lakia. Siihen lisättäisiin täydentävät maininnat sijoituspalvelujen tarjoamisesta ja arvopaperikeskuksen toiminnasta luvanvaraisina elinkeinoina. Muutettavaksi ehdotetun 3 §:n johdantovirkkeessä mainitaan, että elinkeinon harjoittamisesta säädetään myös asetuksella. Tällaisen sääntelyn toistaminen ei ole asianmukaista perusoikeusuudistuksen jälkeen. Valiokunta katsookin, että pykälän johdantovirkkeen takia 6. lakiehdotus on mahdollista käsitellä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä parempi vaihtoehto kuitenkin on hyllätä koko lakiehdotus.

Samalla valiokunta edellyttää, että kyseinen laki uudistetaan kokonaisuudessaan perusoikeussäännösten takia.

Käsiteltävänä oleva esitys on varsin laaja. Se annettiin eduskunnalle 18.10.1996. Kun otetaan huomioon, että esityksessä ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi vuoden alusta alkaen, on eduskuntakäsittelyä varten jäävää aikaa pidettävä epäasianmukaisen lyhyenä. Lakiehdotusten lakitekninen taso viittaa toisaalta paikka paikoin siihen, että lainvalmistelussakin on ollut kiire.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2.—5. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä,

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen voimaantulosäännöksen 11. kohdasta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, ja

että 6. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Kaarilahti /kok, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Johannes Leppänen /kesk, Riitta Prusti /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsen Askon Apukka /vas.