

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 43/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle vaihtoehtora-
hastojen hoitajia koskevaksi lainsäädännöksi**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 94/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju ja ylitarkastaja Janni Hiltunen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ma. professori Leena Halila
- professori Jukka Mähönen
- tutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vaihtoehtorahastojen hoitajista. Lailla pantaisiin täytäntöön direktiivi vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista. Lisäksi ehdotetaan muutoksia 30 muuhun lakiin, keskeisimpänä sijoitusrahastolakiin, kiinteistörahastolakiin ja lakiin Finanssivalvonnasta.

Ehdotetulla lailla vaihtoehtorahastojen hoitajista laajennetaan rahoitusmarkkinasäätely koskemaan tähän asti elinkeinovapauden nojalla harjoitettua omaisuudenhoitoon rinnastettavaa kommandiittiyhtiömuotoista pääomasijoittamista ja kiinteistösiijoittamista. Tällaista toimintaa harjoittavalla vaihtoehtorahastojen hoitajalla olisi oltava toimilupa, jonka Finanssivalvonta myöntää.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytyt ja vahvistettu. Direktiivin täytäntöönpanon määräaika oli 22 päivänä heinäkuuta 2013.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa elinkeinolupajärjestelmän ulottamista vaihtoehtorahastojen hoitamiseen ja finanssivalvonnan toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä on arvioitu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta. Muutoksenhakua ja hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntönsä sekä tuomioistuimia ja niiden tehtäviä koskevien perustuslain 98 ja 99 §:n valossa. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty asetuksen- ja määräystenantovaltuuksia perus-

tuslain 80 §:n kannalta sekä ratkaisusuosituksia antavia toimielimiä perustuslain 13 §:n yhdistymisvapaussäännöksen kannalta. Hallitus katsoo,

että ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on ensisijaisesti panna täytäntöön Euroopan unionin lainsäädännöstä — etenkin vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista annetusta direktiivistä — johtuvat vaatimukset. Esityksen keskeisenä lähtökohtana on nykyisen elinkeinolupajärjestelmän säilyttäminen sijoitusrahastotoiminnassa ja sen ulottaminen sijoitusrahastotoimintaa läheisesti muistuttavaan vaihtoehtorahastojen hoitamiseen.

Ehdotusten valtiosäännön kannalta merkitykselliset säännökset vastaavat pitkälti voimassa olevien rahoitusmarkkinoita ja sijoitustoimintaa koskevien lakien sisältöä. Sääntelyssä on pääosin hyvin otettu huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 17/2012 vp, PeVL 28/2008 vp, PeVL 16/2003 vp, PeVL 67/2002 vp, PeVL 24/2002 vp) tämänkaltaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset. Esitykseen sisältyy varsin laajat ja perusteelliset säätämisyjärjestysperustelut. Valiokunta esittää huomioita vain eräistä sääntelyn yksityiskohdista.

Elinkeinovapaus

Vaihtoehtorahastojen hoitajalla on pääsääntöisesti oltava toimilupa, jos sen hoitamien vaihtoehtorahastojen yhteenlasketut varat ylittävät 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettuja rajat. Jos vaihtoehtorahastojen yhteenlasketut varat alittavat mainitut rajat, on rahastojen hoitaja rekisteröitymisvelvollinen. Lakiehdotuksen 3, 4 ja 5 luvussa on säännöksiä muun muassa luvanvaraisuudesta, toimiluvan myöntämisen edellytyksistä ja luvan perumisesta sekä rekisteröinnin edellytyksistä.

Ehdotettu EU:n lainsäädännön edellyttämä luvanvaraisuussääntely on perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattu elinkeinovapauden näkökulmasta hyväksyttävää ja sen sisältö täyttää muutoinkin pääosin tämänkaltaisessa yhteydessä sääntelylle asetetut perusoikeuden rajoitus-edellytykset (vrt. esim. PeVL 17/2012 vp, s. 2 ja PeVL 16/2003 vp, s. 2/I). Erikseen on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn 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 17/2012 vp, s. 2/I).

Toimiluvan perumisesta säädetään 1. lakiehdotuksen 4 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain 26 §:ssä. Lisäksi Finanssivalvonta voi momentin 7 kohdan perusteella perua toimiluvan muun muassa silloin, jos vaihtoehtorahastojen hoitaja on vakavasti tai järjestelmällisesti rikkonut lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä. Säännös on asianmukainen siltä osin kuin luvan peruminen on sidottu vakaviin rikkomuksiin. Sen sijaan luvan peruuttamisen edellytyksenä ei näyttäisi olevan se, että luvan haltijalle olisi varattava mahdollisuus korjata puute ennen luvan peruuttamista. Tältä osin riittävänä ei voida pitää sitä, että säännöksessä viitataan Finanssivalvonnasta annetun lain 26 §:ään, jonka 3 momentissa on sinänsä asianmukainen säännös luvan perumisen sitomisesta mahdollisuuteen ensin korjata puute, koska kyseinen säännös ei sanamuotonsa mukaan näytä

koskevan 1. lakiehdotuksen 4 luvun 8 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja tilanteita. Luvan peruminen on siten tässäkin tapauksessa syytä nimenomaisesti sitoa esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 26 §:n 3 momentissa tarkoitettua vastaavaan edellytykseen.

Hallinnolliset seuraamukset

Esityksen 1. lakiehdotuksen 22 luvun 1 ja 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sellaisista säännöksistä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään vaihtoehtorahastojen hoitajille Finanssivalvonnasta annetun lain 38 ja 40 §:ssä tarkoitettuja rikemaksuja ja seuraamusmaksuja.

Perustuslakivaliokunta on arvopaperimarkkinoita koskevan lainsäädännön arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota vastaavaan sääntelyyn (PeVL 17/2012 vp, s. 5—6). Valiokunta viittasi tuolloin vakiintuneeseen tulkintaansa, jonka 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. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen 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. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa.

Käsiteltävänä olevan esityksen sisältämät säännökset hallinnollisista seuraamuksista täyttävät pääosin valiokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 1. lakiehdotuksen 22 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohtaan, jossa vii-

tataan lakiehdotuksen 13 luvun 1 §:ään. Viimeksi mainitun säännöksen perusteella vaihtoehtorahastoja ei-ammattimaiselle asiakkaalle markkinoitaessa tulee noudattaa muun ohella kuluttajansuojalakia. Sääntelykokonaisuus näyttäisi siten merkitsevän sitä, että seuraamusmaksulla sanktioitavien tekojen tai laiminlyöntien piiriin lukeutuisi kaikenlainen kuluttajansuojalain rikominen. Perustuslakivaliokunta pitää tällaista sääntelyä tarpeettoman täsmentymättömänä. Sääntelyn suhde kuluttajansuojalain järjestelmään näyttäisi myös jäävän tässä yhteydessä epämääräiseksi. Valiokunnan mielestä sääntelyä on tältä osin syytä olennaisesti täsmentää.

Rangaistussäännökset

Rangaistussäännökset vaihtoehtorahastorikoksesta sisältyvät 1. lakiehdotuksen 22 luvun 5 §:ään.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 68/2010 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää laillisuusperiaatteen näkökulmasta huomiota 1. lakiehdotuksen 22 luvun 5 §:n 3 kohtaan. Sen nojalla vaihtoehtorahastorikoksesta tuomitaan muun ohella se, joka markkinoi vaihtoehtorahaston osuuksia 19 luvun 3 §:n vastaisesti. Mainitun 19 luvun 3 §:n 2 momentissa on viittaussäännös, jonka mukaan markkinoinnista ei-ammattimaiselle asiakkaalle säädetään 13 luvussa. Tästä viittauksesta, joka siis koski myös edellä mainittua 13 §:n 1 momenttia, puolestaan näyttäisi seuraavan, että kriminalisointikin kattaisi kaiken kuluttajansuojalain rikkomisen. Sääntelyä on tältäkin osin syytä olennaisesti täsmentää.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 43/2013 vp — HE 94/2013 vp

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Tuija Brax /vihr	Tapani Tölli /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	vjäs. Sampsa Kataja /kok
	Kimmo Kivelä /ps	Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.