

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 52/2001 vp**

Hallituksen esitys laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 165/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta. Tällaisella ryhmittymällä tarkoitetaan laissa yritysryhmää, johon kuuluu sekä rahoitusalan että vakuutusalan yrityksiä. Rahoitus- ja vakuutusryhmittymälle nimetään koordinoivaksi viranomaiseksi joko Rahoitustarkastus tai Vakuutusvalvontavirasto sen mukaan, kumman valvottava ryhmittymän emoyritys on. Emoyrityksen on raportoitava koordinoivalle valvontaviranomaiselle säännöllisesti ryhmittymän rakenteesta, konsernitilinpäätöksestä, riskikeskittymistä, kiinteistö- ja osakeomistuksista sekä ryhmittymän merkittävistä sisäisistä liiketoimista.

Koordinoivalla viranomaisella on samanlaiset oikeudet valvoa ryhmittymän omistajarakennetta sekä johdon sopivuutta ja luotettavuutta kuin toimiluvan alaisissa yrityksissä. Ryhmittymän

yrityksellä on ennakoilmoitusvelvollisuus uusista määräysvallan synnyttävistä hankinnoista Euroopan talousalueen ulkopuolisissa luotto- ja vakuutuslaitoksissa sekä sijoituspalveluyrityksissä. Valvontaviranomainen voi säädetyin edellytyksin vastustaa hankintaa, jos se vaikeuttaisi ryhmittymän valvontaa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan heti, kun ne on vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan lakiehdotuksiin sisältyvän eräitä viranomaisten harkintavaltaa ja norminanto-oikeutta lisääviä säännöksiä. Niiden todetaan vastaavan luonteeltaan ja laajuudeltaan luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden osalta nykyisin säädetyjä. Koska rahoitus- ja vakuutusryhmittymien säätelylle ja valvonnalle on samanlaiset painavat perusteet kuin pelkästään luottolaitoksista tai

vakuutuslaitoksista koostuvien ryhmittymien valvonnalle, esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitä-

nyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista tarpeellisena, koska valiokunta ei ole kaikilta osin arvioinut viitattujen säännösten perustuslainmukaisuutta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Omaisuuksensuoja

Laadullinen omistajakontrolli. Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen (*valvontalakiehdotus*) 9 § koskee valvontaviranomaisen toimivaltaa kieltää tietyntyyppisen osakkeiden tai osuuksien hankinta omistusyhteisöstä (ns. laadullinen omistajakontrolli). Hankintaa koskevasta ennakoilmoitusvelvollisuudesta säädetään 8 §:ssä. Vastaavanlaiset sääntelyt sisältyvät 2. lakiehdotuksen 18 ja 19 §:ään ja 5. lakiehdotuksen 14 ja 15 §:ään, minkä lisäksi samoja seikkoja säännellään vakuutusyhtiölain (6. lakiehdotus) 3 luvun 3 ja 4 §:ssä, joita ei kuitenkaan näiltä osin ehdoteta muutettaviksi ja jotka aikanaan säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta (laki 389/1995, HE 330/1994 vp).

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuusensuojan kannalta. Kysymyksessä on omistajan määräämävallan rajoittaminen. Tämä sääntely koskee suppeahkoa erityisryhmää, sillä rajoitukset voivat käytännössä kohdistua vain Suomen rahoitusmarkkinoilla toimiviin oikeushenkilöihin. Rajoitukset merkitsevät kaikissa valvontalain 9 §:ssä mainituissa tilanteissa sitä, että osakkeita tai osuuksia hankkimaan aikova tai jo hankkinut taho valvontaviranomaisen päätöksen takia joutuu luopumaan aikeestaan tai näihin arvopapereihin liittyvän luettelomerkinnän tekemiskiellon johdosta ei pääse käyttämään kaikkia omistukseensa muutoin kytkeytyviä oikeuksia. Viranomaisen rajoittamisvalta perustuu siihen, että ehdotuksessa tarkoitettujen osuuden omistus vaarantaisi omistusyhteisön tai ryhmittymän varovaisten ja terveiden liikeperiaatteiden mukaisen toiminnan.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5) kuuluvan rajoittamisen hyväksyttävyyden näkökulmasta valiokunta pitää oleellisena sitä esityksen tavoitetta, että myös valvontalaissa tarkoitettujen omistusyhteisöjen omistajarakenteen ja johdon sopivuutta ja luotettavuutta voidaan valvoa viranomais-toimin. Valvonta on esityksen mukaan tarpeellisen turvaamiseksi, että laajojen rahoitus- ja vakuutusryhmittymien muodostaminen ei vaaranna rahoitusmarkkinoiden vakautta ja häiriötöntä toimintaa eikä myöskään tallettajien ja sijoittajien asemaa tai vakuutettujen etuja. Sääntelyn taustalla on näin ollen muiden perusoikeuksien suojaaminen ja vahva yhteiskunnallinen intressi.

Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus täyttyy valiokunnan mielestä ensiksikin siltä osin kuin viranomaisen rajoittamistoimivalta on liitetty suoraan valvontalain 8 §:n mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen. Kysymys on tältä osin kieltopäätöksen edellytyksistä sekä täytetyn (9,1 §) että laiminlyödyn (9,2 §) ilmoitusvelvollisuuden tapauksissa samoin kuin silloin, kun ilmoituksen perusteella jo annettu viranomaiskielto (9,2 §) on jätetty noudattamatta.

Erikseen on tarkasteltava sitä 9 §:n 2 momenttiin perustuvaa mahdollisuutta, että valvontaviranomainen kieltää asianomaista saantoa koskevan luettelomerkinnän tekemisen jälkikäteen eli 8 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävissä tilanteissa ja siis osuuden hankinnan jo tapahduttua sallitusti tämän lainkohdan kannalta. Kielto merkitsee kyseisen osuuden omistajan äänivallan epäämistä yhteisössä. Tähän sääntelyyn sisältyy esityksessä se täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta oleellinen puute, että pelkästään perustelujen mukaan (s. 42/I) on jo ehkä tehty luettelomerkintä kieltopäätöksen vuoksi poistettava. Tämä seu-

raus on kuitenkin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mahdollinen vain, jos siitä säädetään laissa.

Viimeksi käsiteltyä 9 §:n 2 momentin sääntelyä pitää arvioida myös suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Tämän vaatimuksen mukainen edellytys perusoikeuden sallitulle rajoitukselle on muun muassa se, että rajoituksen taustalla olevaa tavoitetta ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvoin keinoin (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Tältä osin ehdotuksen puutteena suhteellisuusvaatimuksen kannalta on, että viranomaisen kieltovaltaa ei ole millään tavoin rajoitettu ajallisesti. Vilpittömässä mielessä olevan osuuden hankkijan perusoikeussuojan mukaista on, että koordinoivan viranomaisen toimivallan käyttäminen on tämän kieltoperusteen soveltamisessa ainakin ensisijaisesti sidottu ajallisesti kohtuullisen lyhyeksi esityksen perustavoitteen ja 8 §:n sääntelyn kannalta. Tätä myöhempi puuttumisvalta tulee säätää poikkeukselliseksi ja sitoa esimerkiksi lain tavoitteista johdettaviin erityisen painaviin syihin. Kieltopäätökseen johtava menettely puolestaan pitää rakentaa lainsäädännön yleisten periaatteiden mukaiseksi. Siten on pyrittävä ensi vaiheessa viranomaisen neuvoin ja ohjein sekä sen jälkeen tarvittaessa velvoittavin hallintopäätöksin saavuttamaan lain tavoitteiden mukainen tila. Viranomaisen lain nojalla osuuden hankkijalta vaatimat toimet on kussakin yksittäistapauksessa ilmaistava yksilöidysti kieltopäätöksessä. Saannon merkitsemiskielto puolestaan saa olla voimassa vain siihen asti, kunnes viranomaisen kieltopäätöksessä ilmoitettu velvoite on täytetty. On lisäksi selvitettävä, onko käytännössä mahdollista, että merkitsemiskielto rajoitettaisiin joissakin tapauksissa vain omistuksen tiettyyn osaan.

Näiden valtiosääntöoikeudellisten seikkojen huomioon ottaminen on edellytys asianomaisten lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — Nämä huomautukset tulee ottaa asianmukaisesti huomioon tässä yhteydessä myös voimassa olevan vakuutusyhtiölain 3 luvun 4 §:n 2 momentin osalta, koska

muutosehdotus tästä pykälästä sisältyy esitykseen.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen kannalta on tärkeää, että laillisuusperustein tapahtuva muutoksenhaku on mahdollistettu valvontaviranomaisten päätöksiin (rahoitustarkastuslain 24 § ja Vakuutusvalvontavirastosta annetun lain 6 §). Asioiden käsittelyyn näissä viranomaisissa sovelletaan lisäksi oikeusturvan menettelyllisiä takeita sääntelevää hallintomenettelylakia (rahoitustarkastuslain 3,2 § ja hallintomenettelylain 3,1 §).

Muut seikat. Valvontalain 10 § koskee määräysvallan hankkimista Euroopan talousalueen ulkopuolisessa yrityksessä, ja myös tähän säännökseen liittyy valvontaviranomaisen oikeus kieltää aiottu hankinta. Vastaavanlaiset sääntelyt sisältyvät 2. lakiehdotuksen 19 a §:ään, 5. lakiehdotuksen 15 b §:ään ja 6. lakiehdotuksen 7 luvun 8 §:ään. Tässä ns. laajentumiskontrollissa annettavassa hankintakiellossa on kysymys siitä, että ulkomaiset säännökset estäisivät valvontaviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden kohdeyrityksessä tai rajoittaisivat sitä olennaisesti. Tällaiset perusteet ovat hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta.

2. lakiehdotuksen 16 §:n 2 ja 3 momenttiin nojautuvien kieltojen tarkoituksena on estää luottolaitoksen konsolidointiryhmän taloudellisen aseman keinotekoinen parantaminen käyttämällä hyväksi konserniyrityksiä. Tarkoitus on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä eivätkä ehdotetut kiellot ole valiokunnan mielestä ongelmallisia myöskään suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Hallinnossa toimimisen rajoitukset

Lakiehdotuksiin sisältyy useita säännöksiä, joissa rajoitetaan tiettyjen henkilöiden oikeutta toimia yhtiön toimitusjohtajana tai osallistua yhtiön hallintoon (2. lakiehdotuksen 15 §, 5. lakiehdotuksen 12 a §, 6. lakiehdotuksen 7 luvun 3 a § ja 8. lakiehdotuksen 12 §). Tällaisia rajoituksia on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 mo-

mentissa turvatun elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden kannalta.

Tämän sääntelyn kohderyhmä on esityksessä hyvin suppea. Sääntelyllä pyritään asianmukaisesti erottamaan eri yhtiöissä tapahtuva päätöksenteko ja näin estämään yhtiön etujen näkökulmasta epäasiallisiin perusteisiin nojaavat ratkaisut. Ehdotetut rajoitussäännökset eivät ole ongelmallisia perusoikeuksien kannalta.

Määräystenantovalta

Esitys sisältää useita säännöksiä valvontaviranomaisen norminantovaltuuksista. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen kuin ministeriö voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisiin valtuutuksiin sisältyy asetuksenantovaltuuksiin verrattuna yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa. Valtuutuksen tulee lisäksi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Muiden viranomaisien norminantovalta on perustuslain näkökulmasta poikkeuksellista. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II).

Lakiehdotusten valtuutussäännökset ovat yleisesti ottaen sellaisia, että valtuuksien uskomisen alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle on soveliaista, koska sääntelyihin liittyy runsaasti ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä (vrt. PeVL 25/2000 vp, s. 3). Huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää valtuutussäännöksiin riskien hallinnasta (valvontalain 13,3 §, 2. lakiehdotuksen 68,2 §, 5. lakiehdotuksen 29,2 § ja 6. lakiehdotuksen 10 luvun 3 c §). Ehdotusten mukaan koordinoiva valvontaviranomainen voi antaa tarkemmat määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjes-

tämisestä sekä luotettavaa hallintoa koskevista vaatimuksista.

Valiokunta on aiemmin arvioinut osaksi vastaavanlaista Vakuutusvalvontavirastolle ehdotettua määräystenantovaltuutta (PeVL 25/2000 vp, s. 3/II). Esityksen perusteluihin viitaten valiokunta katsoo, että myös nyt käsiteltävät ehdotukset koskevat määräysten antamista lähinnä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvistä ja teknisluonteisista yksityiskohdista ja että näin ymmärrettyinä valtuudet eivät ole ongelmallisia. Samoin ymmärrettyinä myös valtuutus luotettavaa hallintoa koskevista vaatimuksista ei anna aihetta huomautuksiin. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotettujen valtuutussäännösten tulkintaa rajoittaa jo suoraan perustuslain 80 §:n 2 momentti ja että määräystenantovaltuuksia on tämän vuoksi tulkitettava supistavasti (PeVL 26/2001 vp, s. 6/I).

Hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Koordinoiva valvontaviranomainen voi valvontalain 17 §:n 5 momentin perusteella käyttää tarkastuksessa apunaan viraston ulkopuolista tilintarkastajaa tai muuta asiantuntijaa. Vastaavainen säännös on 3. lakiehdotuksen 11 §:n 7 momentissa. Näitä ehdotuksia on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ehdotettujen säännösten taustalla on pyrkimys turvata kulloinkin tarpeellisen asiantunteumuksen käyttö tarkastuksissa. Tämä on perusteltua näiden asioiden erityisluonteen vuoksi. Valiokunta katsoo perustuslain mukaisen tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttyvän. Esityksessä ei kuitenkaan ole säännöspäätöksellisesti turvattu oikeusturvan takeiden ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista, mitä on pidetty valtiosääntöoikeudellisesti tarpeellisena, jos ulkopuolinen henkilö suorittaa tehtäviään itsenäisesti (esim. PeVL 45/2001 vp, s. 3, PeVL 46/2001 vp, s. 4/II ja PeVL 48/2001 vp, s. 3).

Esityksen perustelujen (s. 45) valossa valiokunta katsoo tarkoitetun, ettei säännöksillä perusteta ulkopuoliselle itsenäistä toimivaltaa vaan hänellä on ainoastaan tarkastuksessa avustava tehtävä. Näin ymmärrettyinä ehdotukset eivät ole ongelmallisia perustuslain 124 §:n kannalta, vaikka niistä puuttuu oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista tarkoittava sääntely. Jos ulkopuolisen mukanaoloa ei kuitenkaan tarkoiteta pelkästään epäitsestäiseksi apuna toimimiseksi, on sääntelyn täydentäminen tältä osin valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä.

Valvontaviranomaisten toimivallan järjestäminen

Valvontalain 2 §. Ehdotuksen 2 §:n 2 momentissa säädetään, milloin koordinoivana valvontaviranomaisena toimii Rahoitustarkastus ja milloin Vakuutusvalvontavirasto. Valvontaviranomainen voi kuitenkin 3 momentin perusteella luopua sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta, jos toinen valvontaviranomainen on suostunut niiden hoitamiseen. Tällainen sääntely saattaa äärimmillään johtaa siihen, että 2 momentin säännökset jäävät asiallisesti vaille merkitystä.

Perustelujen mukaan 3 momentin mukainen järjestely on tarkoitettu poikkeukselliseksi ja väliaikaiseksi. Momentin muotoilu on kuitenkin täysin rajoitukseton, mikä on ongelma viime kädessä perustuslain 2 §:n 3 momentin säännösten kannalta. Tehtävien rajoitukseton siirtäminen viranomaiselta toiselle on ongelmallista myös valvottavien oikeusturvan kannalta. Tämän seikan valtiosääntöoikeudellinen merkitys korostuu sen vuoksi, että valvontavallan sääntely kohdistuu myös perusoikeuksiin. Luopumismahdollisuus ulottuisi myös 13 §:n 3 momentissa ja 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuun normintoon, mikä ei selvästikään ole perustuslain 80 §:n 2 momentin mukainen järjestely.

Lakiehdotusta on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täsmentää, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Norminantovaltuudet on jätettävä 3 momentin mukaisen mahdollisuuden ulkopuolelle. Tämän menettelyn poikkeuksellisuus ja väliaikaisuus on ilmaistava laissa. Muutoin tehtävän hoitamisesta luopuminen tulee sitoa 3 momentissa tarkempiin edellytyksiin. Tämä on mahdollista ainakin niin, että luopumiseen vaaditaan erityistä valvonnan tehokkaaseen toteuttamiseen liittyvää syytä ja että luopuminen voi koskea vain rajattua valvontatehtävää tai tiettyä valvottavaa toimintoa.

Toisen valvontaviranomaisen suostumus. Koordinoiva valvontaviranomainen voi valvontalakehdotuksen usean säännöksen mukaan tehdä päätöksiä vain toisen valvontaviranomaisen suostumuksella tai muunlaisella myötävaikutuksella (2,3 §, 5,2 §, 6,4 §, 9,3 § ja 10,3 §). Näin vahva sidonnaisuus kahden viranomaisen lakisääteisessä yhteistyössä on sinänsä erikoinen ratkaisu, joka saattaa pakottaa lisäjärjestelyihin sen turvaamiseksi, että tarvittavat päätökset todella saadaan tehdyiksi ajallaan. Ehdotuksista ei kuitenkaan ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisin perustein. Järjestelyjä voidaan tässä tilanteessa puoltaa, koska Vakuutusvalvontavirasto on valtioneuvoston alaiseen hallintoon kuuluva viranomainen, kun taas Rahoitustarkastus kuuluu asiallisesti eduskunnan alaiseen hallintoon.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1., 2. ja 5. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentista ja 9 §:n 2 momentista, 2. lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentista sekä 5. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 52/2001 vp — HE 165/2001 vp

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.