

kisterin pitäjiä niin kauan, kuin rekisterirakenne säilyy hajautettuna. Arvopaperikeskuksen vastuunkantokykyä turvataan rahastolla, joka on itsenäinen keskuksen ja kartutusvelvollisten kirjanpidosta.

Liittyminen arvo-osuusjärjestelmään tehdään pakolliseksi kaikille niille osakeyhtiöille, joiden osakkeita on otettu julkisen kaupankäynnin kohteiksi. Esityksen mukaan arvo-osuusjärjestelmään on liitettävä myös asetuksella säädettyä ajankohdan jälkeen liikkeeseen laskettavat julkisen kaupankäynnin kohteina olevat vieraan pääoman ehtoiset arvopaperit. Lisäksi järjestelmään hyväksyttävien arvopapereiden piiriä on tarkoitus laajentaa ulkomaisiin arvopapereihin ja yksityisen osakeyhtiön osakkeisiin.

Arvopaperikeskus toimii osakeyhtiön muodossa ja perii tarjoamistaan palveluista palkkioita.

### Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää arvo-osuusjärjestelmän keskittämistä tarpeellisenä. Suomen arvopaperimarkkinoiden rakenne ei voi poiketa muista eurooppalaisista vastaavista rakenteista. Suomen arvo-osuusjärjestelmän tulee pystyä vastaamaan kansainvälisiin haasteisiin ja osaltaan turvaamaan kotimaisten markkinoiden säilyminen.

Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta ehdottaa, että lakiehdotukset arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja rahoitustarkastuslain muuttamisesta hyväksyttäisiin eräin tarkistuksin, lakiehdotukset arvo-osuustileistä annetun lain muuttamisesta, osakeyhtiölain muuttamisesta ja arvopaperimarkkinalain muuttamisesta hyväksyttäisiin sellaisinaan ja että perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakiehdotus elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta hylättäisiin.

#### *Laki arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta*

*15 §:n 3 momentti:* Pykälän mukaan arvopaperikeskuksen hallituksen on saatettava rahoitustarkastuksen tietoon arvo-osuusrekisterin pitäjän menettely, joka on ilmeisesti vastoin arvo-osuusjärjestelmästä annettuja säännöksiä sekä niiden nojalla annettuja sääntöjä ja määräyksiä, jollei menettelyä viipymättä oikaista tai asiantila muutoin korjaannu.

Valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että menettelystä, jossa säännöksiä, sääntöjä tai määräyksiä on rikottu olennaisesti tai toistuvasti, on aina ilmoitettava rahoitustarkastukselle riippumatta siitä, onko menettely oikaistu tai asiantila muutoin korjaantunut.

*19 §:n 1 momentti:* Valiokunta ehdottaa, että momentin alussa johdonmukaisuuden vuoksi puhutaan keskuksen sijasta arvopaperikeskuksesta.

*26 §:* Pykälän 2 momentin mukaan asetuksella säädettyä ajankohdan jälkeen liikkeeseen laskettavat ja arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettu julkisen kaupankäynnin kohteeksi otettavat vieraan pääoman ehtoiset arvopaperit on liitettävä arvo-osuusjärjestelmään, jollei rahoitustarkastus erityisestä syystä myönnä tästä poikkeusta.

Valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 3 momentti, jonka mukaan 2 momentissa tarkoitettu velvollisuus ei koske kuntien suoraan tai välillisesti omistamia tai kuntien määräysvallassa olevia luottolaitoksia.

Ehdotettu poikkeus mahdollistaa sen, että kunnallinen luottolaitos voi edelleen laskea liikkeeseen vieraan pääoman ehtoisia arvopapereita fyysisinä asiakirjoina ja käydä niillä kauppaa silloin, kun se katsoo siitä koituvan kustannussäästöjä tai pitää sitä muutoin tarkoituksenmukaisena.

#### *Voimaantulosäännöksen 11. kohta:*

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että lain voimaantulosäännöksen 11. kohtaan sisältyvä ehdotus asianomaisen ministeriön vahvistamasta suunnitelmasta, joka koskee arvo-osuusrekisterien keskittämistä arvopaperikeskukseen, ei täytä hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin perusoikeusvaatimusta.

Valiokunta ehdottaa säännöstä täydennettäväksi siten, että asianomaisen ministeriön on ennen suunnitelman vahvistamista saatava sen arvo-osuusrekisterin pitäjän suostumus, jonka pitäjän rekisterin keskittämistä arvopaperikeskukseen suunnitelma tai suunnitelman osa koskee. Lakiehdotus voidaan näin täydennettynä säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

#### *Laki rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta*

Lakiehdotuksen 2 §:n 14 kohdan mukaan rahoitustarkastus valvoo arvopaperikeskusta ja

arvopaperikeskuksen rahastoa. Koska arvopaperikeskuksella tulee olla myös arvopaperimarkkina-alueissa tarkoitettu selvitysrahasto, valiokunta ehdottaa mainittua kohtaa muutettavaksi siten, että myös arvopaperikeskuksen selvitysrahasto saatetaan rahoitustarkastuksen valvontaan.

*Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta*

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten

valiokunta ehdottaa, että tämä lakiehdotus hylättäisiin.

Talousvaliokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että 2.—4. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina,  
että 6. lakiehdotus hylättäisiin ja  
että 1. ja 5. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

## 1.

### Laki

#### arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan arvo-osuusjärjestelmästä 17 päivänä toukokuuta 1991 annetun lain (826/91) 4—7 §, 8 §:n 1 momentti, 9 ja 10 § (poist.), 11 §:n 1 ja 2 momentti, 3 luvun otsikko, 12—23 § (poist.), 24 §:n 1 momentti, 25 ja 26 § (poist.), 26 a §:n 1 momentti, 27 §:n 1 momentti ja 28 §:n 1 momentti, 29, 32 ja 33 §,*

*sellaisina kuin niistä ovat 10 § (poist.) 22 päivänä huhtikuuta 1994 annetussa laissa (278/94), 15 § (poist.) osittain muutettuna 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla lailla (1070/91), 26 §, 26 a §:n 1 momentti ja 28 §:n 1 momentti 8 päivänä joulukuuta 1995 annetussa laissa (1386/95) (poist.), sekä lisätään 8 §:ään uusi 3 momentti (poist.) ja lakiin uusi 26 b § seuraavasti:*

#### 1 luku

##### Yleiset säännökset

#### 4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 2 luku

##### Arvo-osuusrekisterit

#### 7—11 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 3 luku

##### Arvopaperikeskus

#### 12—14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 15 §

*Arvopaperikeskuksen säännöt ja valvonta*

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Arvopaperikeskuksen hallitus valvoo arvopaperikeskuksen sääntöjen, määräysten ja ohjeiden noudattamista arvopaperikeskuksen piirissä. Lisäksi arvopaperikeskuksen hallitus valvoo, että arvo-osuusrekisterinpitäjät noudattavat arvo-osuusjärjestelmästä annettuja säännöksiä sekä niiden nojalla annettuja sääntöjä, määräyksiä ja ohjeita. Arvopaperikeskuksen hallituksen on saatettava rahoitustarkastuksen tietoon arvo-osuusrekisterin pitäjän menettely, joka on ilmeisesti vastoin mainittuja säännöksiä, sääntöjä tai määräyksiä, jollei menettelyä viipymättä oikaista tai asiointi muutoin korjaannu. *Menettelystä, jossa säännöksiä, sääntöjä tai määräyksiä on rikottu olennaisesti tai toistuvasti, on kuitenkin aina ilmoitettava.* Arvo-osuusrekisterin pitäjien ja muiden arvopaperikeskuksen palveluja käyttävien on pyynnöstä annettava arvopaperikeskukselle tämän pykälän mukaisen valvontavelvollisuuden täyttämiseksi tarvittavat yksilöidyt tiedot.

#### 16—18 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 19 §

*Selvitysrahasto*

*Arvopaperikeskuksella* tulee olla arvopaperimarkkina-*laissa* tarkoitettu selvitysrahasto.  
(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

## 20—24 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 4 luku

**Liittyminen arvo-osuusjärjestelmään**

## 25 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 26 §

*Joukkolainaosuudet ja niihin rinnastuvat arvoosuudet*

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Edellä 2 momentissa tarkoitettu velvollisuus ei koske kuntien suoraan tai välillisesti omistamia tai kuntien määräämisvallassa olevia luottolaitoksia.*  
(uusi)

## 26 a, 26 b ja 27 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 5 luku

**Erinäisiä säännöksiä**

## 28, 29, 32 ja 33 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

**Voimaantulosäännös**

(1.—10. kohta kuten hallituksen esityksessä)

11. Arvo-osuusrekisterin pitäjän on viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1998 haettava valtioneuvostolta 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun toimiluvan uudistamista tai lopetettava toimintansa, jollei asianomainen ministeriö arvopaperikeskuksen esityksestä ole siihen mennessä vahvistanut suunnitelmaa arvo-osuusrekisterien keskittämisestä arvopaperikeskukseen. *Asianomaisen ministeriön on ennen suunnitelman vahvistamista saatava sen arvo-osuusrekisterin pitäjän suostumus, jonka pitäjän rekisterin keskittämistä arvopaperikeskukseen suunnitelma tai suunnitelman osa koskee.* Toimiluvan uudistamisessa noudatetaan, mitä 8 §:ssä säädetään toimiluvan myöntämisestä. Jos arvo-osuusrekisterin pitäjän toimilupaa ei uudisteta tai jos rekisteri lopettaa toimintansa, siirtyy arvo-osuusrekisteri välittömästi arvopaperikeskuksen hoitoon. Rekisterin toiminnan lopettamiseen sovelletaan 9 §:n 3 momentissa säädettyä menettelyä.

(12. kohta kuten hallituksen esityksessä)

## 5.

**Laki****rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan 11 päivänä kesäkuuta 1993 annetun rahoitustarkastuslain (503/93) 2 §:n 13 ja 14 kohta, sellaisina kuin ne ovat 26 päivänä heinäkuuta 1996 annetussa laissa (572/96), seuraavasti:*

## 2 §

*Valvottavat*

Valvottavalla tarkoitetaan tässä laissa:

(13 kohta kuten hallituksen esityksessä)

14) arvopaperikeskusta, (poist.) arvopaperi-

keskuksen rahastoa ja arvopaperikeskuksen selvitysrahastoa;

**Voimaantulosäännös**

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuulikki Hämäläinen /sd, varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen /kesk, jäsenet Matti Aura /kok, Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vas, Mari Kiviniemi /kesk, Martti Korhonen /vas, Riitta Korhonen

/kok, Pekka Kuosmanen /kok, Vuokko Rehn /kesk, Ola Rosendahl /r, Sakari Smeds /skl, Osmo Soininvaara /vihr ja Janne Viitamies /sd sekä varajäsenet Klaus Hellberg /sd, Jari Koskinen /kok ja Riitta Prusti /sd.

---

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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.

Käsittelyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Suomen Arvopaperikeskus Oy:n on tarkoitus tarjota valtiolle, keskuspankille ja markkinaosuopuolille keskitetysti arvo-osuuksien käsittelyn ja kauppaselityksen 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 tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.1997.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa 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 neljätoista 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 määriteltävä 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 päätöksen teon 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 kehittämisestä (13,1 §:n 10 kohta). Keskuksen määräyksille 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

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 perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Tätä parempi vaihtoehto kuitenkin on hylätä koko lakiehdotus.

*Samalla valiokunta edellyttää, että kyseinen laki uudistetaan kokonaisuudessaan perusoikeussäännöstön 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 säädetyssä järjestyksessä,*

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

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

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

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

