

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet samt till vissa lagar som har samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet samt till vissa lagar som har samband med den (RP 28/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Armi Taipale, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Annina Tanhuanpää, finansministeriet
- docent, akademiforskare Päivi Leino-Sandberg, Helsingfors universitet
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- juris doktor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet samt ändringar i fjorton lagar. Syftet är att i den nationella lagstiftningen införa de ändringar som krävs på grund av Europeiska unionens förordning om värdepapperscentraler.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2016.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen de föreslagna bestämmelserna med avseende på 10, 15, 18, 81 och 124 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 15/2016 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår en ny lag om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet. Propositionen innehåller dessutom anknytande ändringar i ett flertal lagar. Syftet är att i den nationella lagstiftningen införa de ändringar som följer av Europeiska unionens förordning om värdepapperscentraler, som trädde i kraft i september 2014.

Värdepapperscentralen är en privaträttslig juridisk person som bedriver näringsverksamhet. Enligt definitionen i 3 § 5 punkten i lagförslag 1 avses med värdepapperscentral ett finländskt aktieföretag som har ett i den aktuella lagen avsett tillstånd att sköta de uppgifter som en värdepapperscentral har. I bedömningen av förslaget till lagstiftning om värdepappersmarknaden vid riksmötet 2012 ansåg grundlagsutskottet att en del värdepapperscentraler i likhet med börsen har uppdrag som liknar offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 17/2012 rd). I den aktuella propositionen föreslås inga nya uppgifter för värdepapperscentralerna.

De administrativa sanktionerna i propositionen har till största delen kommit till under medverkan av grundlagsutskottet (GrUU 17/2012 rd). Å andra sidan är det till stor del bestämmelser som inte ingår i den nationella prövningssak. Förordningar är nämligen EU-rättsakter som till alla delar är förpliktande och direkt tillämplig lagstiftning i samtliga medlemsstater. I EU-domstolens rättspraxis har unionslagstiftningen företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se även förklaring nr 17 om principen om unionsrättens företräde, som ingår i slutakten från regeringskonferensen om Lissabonfördraget). Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma regleringen av den nationella verkställigheten med avseende på den materiella EU-rätten.

Näringsfrihet

Verksamhetstillstånd

Enligt 2 kap. 1 § i lagförslag 1 ska en värdepapperscentral ha verksamhetstillstånd från finansministeriet.

Bestämmelserna om koncessionsplikt är relevanta med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 1 mom. har var och en rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda, men att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet. Den typen av bestämmelser måste uppfylla de allmänna kraven på lagar som inskränker någon grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 69/2014 rd och GrUU 13/2014 rd). De föreslagna tillståndsbestämmelserna bygger på förordningen av värdepapperscentral, som är direkt tillämplig lag, men propositionen innehåller också en del kompletterande bestämmelser. De föreslagna tillståndsbestämmelserna är inget problem med avseende på grundlagen.

Utlåtande GrUU 15/2016 rd

Värdeandelssystemet

Enligt förordningen ska parterna till värdepapperscentralerna erbjuda investerare både segregering av samlade kundkonton och individuellt segregerade kundkonton. Segregering av samlade kundkonton innebär att investerarnas värdepapper förvaltarregistreras på ett samlat konto för kundägande i clearingmedlemmens namn på värdepapperscentralen. Då kan en part förvara alla värdepapper som tillhör olika kunder på ett värdeandelskonto. Individuellt segregerade kundkonton innebär att en deltagare i värdepapperscentralen ska separera varje kunds värdepapper. Förvaltarregistrering, det vill säga att värdeandelar registreras i värdeandelssystemet i förvaltarens namn och inte i ägarens namn, ingår i förvaltningen i flera steg.

I artikel 38.5 ingår en undantagsbestämmelse som innebär att en medlemsstat i vissa fall kan kräva individuellt segregerade kundkonton.

Regeringen föreslår att Finland utnyttjar det nationella spelrum som undantagsbestämmelsen tillåter. Det betyder att aktier som ett finländska företag emitterar via en värdepapperscentral i Finland i överensstämmelse med den gällande lagen om värdeandelskonton också i fortsättningen ska registreras på direkta värdeandelskonton i ägarens namn, om aktierna ägs av en fysisk person i Finland eller av ett finländskt företag eller en finländsk stiftelse. Mekanismen med direkt innehav motiveras med ett behov att ge aktieinnehav offentlighet och säkerställa att myndigheterna får information.

Den bestämmelse som bygger på undantaget i förordningen förefaller i själva verket medföra inskränkningar i näringsfriheten, som är skyddad i 18 § i grundlagen. Å andra sidan kan inskränkningarna i näringsfriheten motiveras i synnerhet med att de garanterar offentlighet, vilket i sin tur stöder öppenheten i samhället och förbättrar förutsättningarna för att vara samhälleligt aktiv och delta i den offentliga debatten. Följaktligen är förslaget också av betydelse med avseende på 2 § 2 mom., 12 § och 14 § 4 mom. i grundlagen.

Det är osannolikt att det efter lagändringen inrättas nya värdepapperscentraler på den finländska marknaden, eftersom direkt registrering av aktieinnehav hos en finländsk emittent kräver investeringar som avviker från värdepappersmarknaden i övrigt, anser regeringen (RP, s. 27). Intresset för att etablera värdepapperscentraler i Finland minskar enligt regeringen också av att nya centraler skulle vara tvungna att konkurrera på en monopolistisk marknad.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste uppfylla proportionalitetskravet. Det betyder att inskränkningarna måste vara nödvändiga för att ett godtagbart syfte ska nås. Det är tillåtet av inskränka en grundläggande fri- och rättighet bara om målet inte kan nås med medel som utgör ett mindre intrång i rättigheterna. En inskränkning får inte heller vara mer genomgripande än vad som är motiverat med hänsyn till hur tungt vägande det bakomliggande intresset är i relation till det rättsobjekt som ska inskränkas (se GrUU 25/1994 rd och t.ex. GrUU 56/2014 rd och GrUU 18/2013 rd).

Lagförslaget är inget särskilt djupgående intrång i näringsfriheten och leder inte till någon större försämring av verksamhetsmöjligheterna för de nuvarande näringsutövarna på den finländska marknaden, än mindre till att verksamheten upphör, anser grundlagsutskottet, som i vissa fall an-

Utlåtande GrUU 15/2016 rd

sett detta vara problematiskt med avseende på proportionalitetskravet vid inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 22/2014 rd, GrUU 8/2013 rd och GrUU 28/2012 rd). Det kan dock i viss grad ses som en olägenhet i proportionellt hänseende, om den allmänna offentlighet som regeringen eftersträvar enligt motiven i propositionen (s. 24) kan genomföras på ett sätt som samtidigt förbättrar näringsfriheten mer än regeringen föreslår.

Grundlagsutskottet har alltså å ena sidan bedömt hur nödvändiga inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är och å andra sidan samtidigt understrukit att det ingår i lagstiftarens prövningsrätt att bestämma vilka i medel som i slutändan tillgrips lagstiftningsvägen av alla de medel som går att motivera med grundlagen (GrUU 18/2013 rd). Å andra sidan bör det observeras att ju större intrånget i grundlagsskyddade rättigheter är desto större tyngd måste kravet ha på att en inskränkning är nödvändig. Sammantaget sett och med hänsyn till aspekterna ovan ingår propositionen således i den prövningsmarginal som lagstiftaren har beträffande proportionalitetskravet.

Administrativa sanktioner

I den föreslagna lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (lagförslag 1, 8 kap. 5–7 §) och i den föreslagna lagen om ändring av lagen om Finansinspektionen (lagförslag 5, 38, 40 och 41 a §) ingår det bestämmelser om administrativa påföljder och hur de påförs, offentliggörs och vilka belopp som avses. Lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet föreskriver att ordningsavgift eller påföljdsavgift påförs vid försummelse eller överträdelse av vissa bestämmelser i förordningen om värdepapperscentraler och räknar upp bestämmelserna. Bestämmelser om administrativa påföljder ingår i lagen om Finansinspektionen. Påföljdsavgiften för en juridisk person får vara högst 10 procent av den juridiska personens omsättning året före gärningen eller försummelsen och påföljdsavgiften för en fysisk person högst fem miljoner euro.

I 8 kap. 6 § 1 mom. och 6 § 2 mom. 12 punkten i lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet ingår bestämmelser om påföljdsavgift, som är en administrativ sanktion som bygger på nationell prövning. Bestämmelserna i 8 kap. 1 mom. motsvarar med undantag för 5 punkten den gällande lagen, som kommit till genom medverkan från grundlagsutskottet. Vad beträffar ordningsavgift enligt 8 kap. 5 § bygger bestämmelserna i hela paragrafen på nationell prövning, men den motsvarar den gällande lagen, som kommit till genom medverkan från grundlagsutskottet (se GrUU 43/2013 rd och GrUU 17/2012 rd).

Administrativa ekonomiska påföljder av straffkaraktär har i sak jämförts med straffrättsliga påföljder i konstitutionellt hänseende (se t.ex. GrUU 10/2016 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). Grundlagsutskottets vedertagna tolkning är att sådana avgifter med avseende på 81 § i grundlagen varken är skatter eller avgifter, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Det måste också i lag föreskrivas exakt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, den betalningsskyldiges rättssäkerhet och grunderna för verkställigheten av lagen (se utlåtandet ovan).

Utlåtande GrUU 15/2016 rd

Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder, kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang (se t.ex. GrUU 9/2012 rd). Bestämmelserna ska också uppfylla proportionalitetskraven i fråga om påföljderna (t.ex. GrUU 28/2014 rd). De administrativa sanktionerna får dessutom inte strida mot oskuldspresumtionen i grundlagens 21 § vad gäller förfarandet, och de får inte heller grunda sig enbart på omvänd bevisbörd eller ett strikt objektivet ansvar (se också GrUU 32/2005 rd och GrUU 4/2004 rd).

De föreslagna påföljdsbestämmelserna motsvarar huvudsakligen den gällande lagstiftningen, som kommit till genom medverkan från grundlagsutskottet (se GrUU 43/2013 rd och GrUU 17/2012 rd) och de uppfyller till stor del kraven i EU-förordningen. Grundlagsutskottet vill dock framhålla att bestämmelser om sanktioner måste uppfylla proportionalitetskravet (GrUU 74/2002 rd, GrUU 12/2006 rd, GrUU 11/2009 rd och GrUU 58/2010 rd). I tidigare praxis har utskottet ansett att man med tanke på proportionalitetskravet kan ifrågasätta att försumelseavgiften är minst 500 euro också för försummelser som är att betrakta som synnerligen ringa (GrUU 58/2010 rd). I relation till det uttalandet förefaller påföljdsavgiften på fem miljoner euro för fysiska personer vara en relativt sträng påföljd.

Påföljdsbestämmelserna baserar sig på artikel 63.1 i förordningen om värdepapperscentraler, utom 8 kap. 6 § 2 mom. 12 punkten i lagförslag 1. Vid överträdelse av 2 kap. 22 § om rapportering av överträdelser föreslås påföljdsavgiften enligt 40 § i lagen om Finansinspektionen vara tillämplig. Grundlagsutskottet menar att man bör avhålla sig från att föreskriva om påföljder på flera miljoner euro för fysiska personer. Ekonomiutskottet har all orsak att allvarligt överväga om målen med påföljdsbestämmelserna i 8 kap. 6 § 2 mom. 12 punkten i lagförslag 1 för fysiska personer kan uppnås med likadana bestämmelser som i 41 § 4 mom. i lagen om Finansinspektionen, som har ett betydligt lägre högsta belopp för fysiska personer.

Enligt 8 kap. 6 § 2 mom. 12 punkten i lagförslag 1 är det ett krav för att påföra påföljdsavgift att någon gör sig skyldig till överträdelse av bestämmelserna i 2 kap. 22 § 1 mom. om rapportering om överträdelser. I motiven till bestämmelsen (s. 52) hänvisar regeringen till att påföljdsavgiften ska kunna tillämpas dels när en värdepapperscentral försummar att upprätta de procedurer som avses i momentet, dels när sekretessbestämmelserna enligt momentet överträds. Bestämmelsen innehåller ett flertal skyldigheter av olika karaktär och varierande väsentlighetsgrad. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen måste preciseras enligt vad som sägs i motiven ovan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 22.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

Utlåtande GrUU 15/2016 rd

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.