

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av värdepappersmarknadslagen och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 september 2004 en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av värdepappersmarknadslagen och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 137/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i värdepappersmarknadslagen och lagen om Finansinspektionen. Det huvudsakliga syftet är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (direktivet om marknadsmissbruk) samt tre direktiv som kommissionen antagit för att genomföra det direktivet. Bland förslagen kan nämnas tilllägg av centrala bestämmelser om marknadsmissbruk till värdepappersmarknadslagen och bestämmelser om två nya administrativa påföljder till lagen om Finansinspektionen. Dessutom föreslår regeringen att vissa andra lagar också ska ändras.

Avsikten var att de föreslagna lagarna skulle träda i kraft när tiden för genomförande av direktivet går ut, dvs. den 12 oktober 2004.

I den del av motiven som gäller lagstiftningsordningen bedöms regleringen med avseende på yttrandefriheten enligt grundlagens 12 § och bestämmelserna i grundlagens 80 § om delegering av lagstiftningsbehörigheten. Motiveringen innehåller också en bedömning av bestämmelserna om Finansinspektionens rätt att få uppgifter ur konstitutionell synvinkel. Enligt motiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men regeringen har ändå rekommenderat att grundlagsutskottet ska ta ställning till propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Administrativa påföljder

Regeringen föreslår att reglerna om administrativa påföljder i lagen om Finansinspektionen kompletteras med bestämmelser om en ordningsavgift (24 a §) och en påföljdsavgift (26 a §), samtidigt som räckvidden för offentliga anmärkningar utvidgas något. Förslaget innefattar också bestämmelser om hur påföljdsärenden anhängiggörs och behandlas (26 b—26 e §) samt överklagas (26 e och 37 §).

Enligt 24 a § 1 mom. i lagförslag 3 är det Finansinspektionen som påför ordningsavgift. Enligt den gällande lagen är det också inspektionen som tilldelar offentliga anmärkningar och offentliga varningar. Den som ådömts en påföljd kan enligt 24 a § 4 mom. och 25 § 7 mom. föra Finansinspektionens beslut till marknadsdomstolen. Påföljdsavgifter påförs enligt 26 a § 5 mom. av marknadsdomstolen.

Ärenden som gäller dylika administrativa påföljder blir enligt 26 b § 1 mom. anhängiga vid marknadsdomstolen på skriftlig ansökan från Finansinspektionen eller den som ådömts påföljden. Enligt 26 e § ska ärendena i regel behandlas i enlighet med bestämmelserna om ansökningsärenden i rättegångsbalkens 8 kap.

Den föreslagna regleringen är av betydelse med avseende på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen och med avseende på grundlagens 98 och 99 § om domstolsväsendets grundstruktur och domstolarnas uppgifter.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat av en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Garantierna för en rättvis rättegång, såsom offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, ska enligt 21 § 2 mom. tryggas genom lag.

Det framgår inte direkt av lagförslaget om den som ådömts en påföljd över huvud taget har rätt att överklaga marknadsdomstolens beslut. Enligt den föreslagna 26 e § har "även Finansinspektionen" rätt att överklaga marknadsdomstolens beslut hos högsta domstolen genom besvär, om högsta domstolen meddelar besvärstillstånd med stöd av 30 kap. 3 § i rättegångsbalken. Bestämmelsen kan förstås så att den indirekt hänvisar till rätten att överklaga för den som ådömts en påföljd. Det finns ingen saklig grund för dylik indirekt reglering när frågan anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna. Det torde ändå vara meningen att den som ådömts en påföljd ska kunna överklaga ärendet på grundval av 21 § i lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden. Paragrafen gäller rätten att genom besvär överklaga marknadsdomstolens beslut i ett marknadsrättsligt ärende, om högsta domstolen beviljat besvärstillstånd.

Att besvär över en förvaltningsmyndighets beslut styrs till högsta domstolen är exceptionellt med hänsyn till bestämmelserna i grundlagens 98 och 99 § om domstolsväsendets grundstruktur och domstolarnas uppgifter (GrUU 9/2001 rd, s. 2/II, GrUU 12/2001 rd, s. 3/I, GrUU 54/2001 rd, s. 5/II). Enligt 99 § 1 mom. i grundlagen utövas den högsta domsrätten i tviste- och brottmål av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen. Besvär över en förvaltningsmyndighets beslut att ådöma en administrativ påföljd ska enligt utskottet anses vara ett förvaltningsmål och inte ett tviste- eller brottmål. I lagstiftningspraxis har besvär i dylika ärenden vanligen¹ styrts till högsta förvaltningsdomstolen.

I förslaget är rätten att överklaga knuten till att högsta rättsinstans meddelar besvärstillstånd. Tillstånd krävs också när man överklagar ett beslut som marknadsdomstolen meddelat i första instans om att påföljdsavgift ska påföras.

¹ Se t.ex. 21 § i lagen om konkurrensbegränsningar och 12 § i lagen om offentlig upphandling.

Grundlagsutskottet har inte ansett att systemet med besvärstillstånd i sig strider mot 21 § i grundlagen. Å andra sidan har utskottet påpekat att det rör sig om en exceptionell lösning i förvaltningsprocessen och understrukt att det finns anledning att vara återhållsam med att utvidga rätten till nya områden (GrUB 4/1998 rd, s. 3, GrUU 23/1998 rd, s. 5/II, GrUU 19/2002 rd, s. 3/II, GrUU 4/2004 rd, s. 10/I). Utskottet har utgått från att det inte finns någon anledning att lättvindigt göra avsteg från huvudregeln i vår förvaltningsrättsliga rättssäkerhet, dvs. rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen (GrUU 19/2002 rd, s. 4/I). I propositionen ser bestämmelserna om besvärstillstånd ut att baseras endast på att besvären styrs till högsta domstolen. Särskilt problematiskt är att det enligt förslaget kommer att krävas besvärstillstånd också när någon vill överklaga ett beslut som marknadsdomstolen i första instans meddelat om påföljdsavgift.

Enligt 26 e § kan även Finansinspektionen med stöd av ett besvärstillstånd överklaga marknadsdomstolens beslut. Grundlagsutskottet har ansett att det är exceptionellt med besvärsmätt för en myndighet i förvaltningsprocesssystemet, framför allt att en myndighets allmänna besvärsmätt kan bli ett problem med tanke på kravet på behörigt förfarande i grundlagens 21 § 1 mom., eftersom myndigheten då kan betraktas som en parts formella motpart (GrUU 4/2004 rd, s. 10/I, GrUU 36/2004 rd, s. 4/II, GrUU 37/2004 rd, s. 3/II). Å andra sidan har utskottet ansett att en myndighets rätt att överklaga inte är ett problem med tanke på grundlagen om den genom lag begränsas t.ex. så att den ska bidra till en enhetlig rättspraxis (GrUU 4/2004 rd, s. 10/I). I detta avseende är bestämmelsen i 26 e § om en myndighets rätt att överklaga på grundval av ett besvärstillstånd inte problematiskt med tanke på grundlagen.

Med tanke på ett behörigt förfarande är det däremot problematiskt att överklagandet av myndighetsbeslut enligt 26 b § 1 mom. anhängiggörs vid marknadsdomstolen på ansökan och att man enligt 26 e § i regel behandlar ärenden i enlighet med bestämmelserna om behandling av

ärenden i rättegångsbalkens 8 kap. Utskottet anser att en mer summarisk civilprocess som är lämplig för behandlingen av tvistemål mellan jämbördiga parter inte är det rätta förfarandet med avseende på rättsskyddet när överklagandet gäller ett på utövandet av offentlig makt baserat beslut om ådömande av en administrativ påföljd. Det förfarande som ska tillämpas i dylika fall anges i förvaltningsprocesslagen.

Med stöd av det ovan anförda kan det konstateras att de föreslagna bestämmelserna totalt sett — med undantag av Finansinspektionens rätt att överklaga — är problematiska med avseende på grundlagens 21, 98 och 99 §. De berörda bestämmelserna (24 a § 4 mom., 25 § 7 mom., 26 a § 5 mom., 26 b § 1 mom. och 26 e §) måste därför ändras så att myndighetsbeslut ska överklagas hos marknadsdomstolen i enlighet med förvaltningsprocesslagen och att marknadsdomstolens beslut också överklagas i enlighet med den lagen, dvs. genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Dessa ändringar måste göras för att lagförslag 3 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. — I lagförslag 9 måste hänvisningarna till lagen om Finansinspektionen i 3 § 1 mom. 9 punkten och 17 a § ändras i enlighet med ändringarna i lagförslag 3.

Pressens självreglering

Enligt 4 kap. 4 § 4 mom. i lagförslag 1 ska en värdepappersförmedlare uppge vilka eventuella intressen och intressekonflikter han eller hon har beträffande de aktuella värdepapperen. Denna skyldighet gäller enligt 10 § 2 mom. i samma kapitel inte en upphovsman till ett meddelande som gjorts tillgängligt för allmänheten, om upphovsmannen har utfäst sig att iaktta regler som en organisation som fackmässigt företräder personer som utarbetar meddelanden i publikations- och programverksamhet utarbetat för yrkeskåren eller som utgivaren eller den som utövar programverksamhet utarbetat. Det krävs dock att reglernas verkningar ska motsvara verkningarna av EG-direktivet om marknadsmissbruk och de regler som Europeiska kommissionen utfärdat med stöd av det. Förbudet på grundval av 5 kap. 12 § 1 mom. och 2 mom. 4 punkten att offentliggöra

eller sprida falsk eller vilseledande information tillämpas inte heller enligt 3 mom. i samma paragraf på en upphovsman som förbundet sig att iaktta reglerna, såvida inte upphovsmannen själv drar fördel eller nytta av att informationen of-fentliggörs eller sprids.

Dessa bestämmelser är relevanta med avseende på yttrandefriheten, som garanteras i grundlagens 12 § 1 mom. De föreslagna bestämmelserna om obligatoriskt uppgivande av intressen och intressekonflikter samt om förbud mot att of-fentliggöra falsk eller vilseledande information är i och för sig acceptabla begränsningar av yttrandefriheten som är tillräckligt väl avgränsade och uppfyller proportionalitetskravet. Däremot är det inte av nöden att utsträcka dessa begränsningar till journalister som förbundet sig till självregleringen inom mediebranschen, eftersom målen med lagstiftningen även annars ser ut att kunna uppnås. Bestämmelserna kommer inte att utgöra något problem ur grundlagssynvinkel. — För tydlighetens skull kan det ändå vara skäl att komplettera sista meningen i 5 kap. 12 § 3 mom. så att förbudet enligt lagen tillämpas bara om det är fråga om synnerlig fördel eller nytta för upphovsmannen.

Finansinspektionens rätt att få uppgifter

Enligt 15 a § 1 mom. i lagförslag 3 har Finansinspektionen utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att av tillsynsobjekt och andra finansmarknadsaktörer samt deras anställda få för tillsynen över iakttagandet av den i momentet nämnda lagstiftningen relevanta uppgifter samt handlingar och dokument och kopior av dessa. När det gäller specificerade affärstransaktioner utvidgas Finansinspektionens rätt att få information i 2 mom. så att inspektionen har rätt att få uppgifter av den som handlar på ett tillsynsobjekts eller en annan finansmarknadsaktörs vägnar eller för deras räkning och också av en person som av grundad anledning kan antas förfoga över uppgifter, handlingar eller dokument som avses i 15 a § 1 mom.

Förslaget gäller främst andra uppgifter än sådana som är viktiga för det skydd av privatlivet som 10 § 1 mom. i grundlagen garanterar.

Grundlagsutskottet har även när det gäller sådan reglering ansett att myndigheternas rätt att få uppgifter bara gäller uppgifter som är nödvändiga för tjänsteutövningen (GrUU 9/2004 rd, s. 6/I, GrUU 45/2004 rd, s. 4/II). En sådan precisering bör göras framför allt i bestämmelsen i 15 a § 2 mom. om myndighetens rätt att få uppgifter "av en annan person". Tydligheten kräver att lagen också anger att myndigheten måste återlämna eventuella överlämnade originalhandlingar och originaldokument.

Normgivningsbemyndigande

Enligt 2 kap. 7 § 6 mom. i lagförslag 1 kan Finansinspektionen utfärda de närmare föreskrifter om tillämpning av bestämmelserna i den paragrafen som behövs för att genomföra de rättsakter som kommissionen utfärdat med stöd av direktivet om marknadsmissbruk. Ett liknande bemyndigande finns i 4 kap. 4 § 4 mom. och 5 kap. 15 §.

Grundlagsutskottet har flera gånger bedömt bestämmelser om Finansinspektionens behörighet att utfärda föreskrifter (se GrUU 17/2004 rd, s. 3/II, och de däri nämnda utlåtandena) och då ansett att denna myndighet kan ges bemyndiganden av föreslagen typ. Den verksamhet som regleras har många sådana yrkesmässiga särdrag som i utskottets praxis betraktats som det slag av särskilda skäl som avses i 80 § 2 mom. i grundlagen. Bemyndigandena är tillräckligt noggrant bundna genom bestämmelser i lag med hänsyn till den reglerade verksamhetens karaktär och särdrag. Bemyndigandena har dessutom begränsats genom att de kopplats till Europeiska gemenskapens lagstiftning (GrUU 17/2004 rd, s. 3/II). Bemyndigandena påverkar inte den ordning som lagförslaget ska behandlas i.

Utskottet vill peka på ordalydelsen i bemyndigandena. Enligt dem ser det ut som om Finansinspektionen skulle kunna utfärda föreskrifter på grundval av det direktiv som nämns i bemyndigandet och inte med stöd av lag. Avsikten är ändå att hänvisa till rättsakter som kommissionen antagit med stöd av direktivet. Dessutom är det tveksamt att ge en myndighet rätt att utfärda föreskrifter om tillämpningen av en lag, menar

utskottet. I fråga om de föreslagna bemyndigandena räcker det med att Finansinspektionens behörighet att utfärda föreskrifter binds upp genom ett omnämnande av närmare bestämmelser om genomförandet av rättsakter som kommissionen antagit. Ordalydelsen i bemyndigandena bör ändras i enlighet med detta.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till bestämmelserna om systemet med överklagande beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 1 mars 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.