

Ekonomiutskottets betänkande 23/1996 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om värdeandelssystemet och till annan lagstiftning om en nationell värdepapperscentral

Riksdagen remitterade den 24 oktober 1996 regeringens proposition 192/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om värdeandelssystemet och till annan lagstiftning om en nationell värdepapperscentral till ekonomiutskottet för beredning. I enlighet med beslut av riksdagen har grundlagsutskottet avgett utlåtande i ärendet. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande (GrUU 40/1996 rd).

Med anledning av propositionen har ekonomiutskottet hört lagstiftningsrådet Ilkka Harju vid finansministeriet, byråchefen Timo Rintanen vid Finansinspektionen, juristen Tapio Tolvanen vid Finlands Aktiecentralregister Andelslag, biträdande direktören Tapani Manninen vid Helsingfors Fondbörs Ab, ombudsmannen Liisa Jauri vid Värdeandelsföreningen, ekonomiske experten Kimmo Virolainen vid Finlands Bank, direktören Erkki Kontkanen vid Bankförbundet i Finland, vice verkställande direktören Tarmo Korpela vid Industrins och Arbetsgivarernas Centralförbund samt verkställande direktören Nicholas Andersson vid Kommunfinansiering Ab.

Utskottet har dessutom fått ett skriftligt utlåtande från Helsingfors Penningmarknadscentral Ab.

Regeringens proposition

Propositionen går ut på att skapa legislativa förutsättningar för en nationell värdepapperscentral samt för effektivisering av värdeandelssystemet.

Statsrådet beslutade i december 1995 inrätta Finlands Värdepapperscentral Ab som skall fungera som Finlands nationella värdepapperscentral. Staten, Finlands Bank och de centrala marknadsparterna undertecknade i maj 1996 ett delägaravtal om Finlands värdepapperscentral Ab, där det bestäms att aktiekapitalet skall höjas.

Ökningen av kapitalet finansieras till största delen av enskilda parter och av Finlands Bank. Det är meningen att centralen skall inleda sin verksamhet i början av 1997.

Värdepapperscentralen skall koncentrerat tillhandahålla staten, centralbanken och marknadsparterna grundläggande service vid hantering av värdeandelar och clearing. I centralen inlemmas i detta syfte Värdeandelsföreningens, Finlands Aktiecentralregister Andelslags och Helsingfors Penningmarknadscentral Ab:s nuvarande affärsverksamhet samt Helsingfors Fondbörs Ab:s clearingverksamhet.

Uppgifterna och verksamheten för värdeandelsföreningen och det andelslag som sköter aktiecentralregistret regleras för närvarande i lag. För att värdepapperscentralen skall kunna inleda sin verksamhet föreslås att det som stadgas om föreningen och andelslaget i lagen om värdeandelssystemet, lagen om värdeandelskonton och i 3 a kap. lagen om aktiebolag skall ändras så att det huvudsakligen gäller värdepapperscentralen.

Enligt propositionen kommer värdeandelssystemets centrala grundfunktioner att inkorporeras i värdepapperscentralen. Dess verksamhet är tillståndspliktig och övervakas av Finansinspektionen.

Värdepapperscentralen skall föra ett värdeandelsregister. I detta sammanhang föreslås det inte att de separata värdeandelsregistren skall läggas ned, men på längre sikt är det meningen att slutgiltigt centralisera registreringen.

Värdepapperscentralens lagstadgade uppgifter motsvarar i stor utsträckning uppgifterna för det andelslag som sköter aktiecentralregistret och värdeandelsföreningen. Närmare bestämmelser om centralens verksamhet ingår i stadgar, som statsrådet skall fastställa.

Värdeandelssystemets nuvarande solidariska ansvar frångås, men värdepapperscentralen skall enligt förslaget bära det subsidiära ansvaret för skadeståndsanspråk som riktas mot registret.

Med anledning av detta ansvar skall värdepapperscentralen dessutom övervaka de övriga registerförarna så länge registret är splittrat. Värdepapperscentralens riskhanteringsförmåga skall enligt förslaget tryggas genom en relativt stor fond, som är fristående från värdepapperscentralens och de fonderingsskyldigas bokföring.

Det skall vara obligatoriskt att ansluta till värdeandelssystemet för alla de aktiebolag vars aktier är föremål för offentlig handel. Till värdeandelssystemet skall successivt överföras också sådana värdepapper i främmande kapital som är föremål för offentlig handel och som emitteras efter en i förordning fastställd tidpunkt. Dessutom skall också utländska värdepapper och aktier i privata aktiebolag överföras till systemet.

Värdepapperscentralen fungerar som ett aktiebolag och bär upp arvoden för sina tjänster.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet anser det vara bra att värdeandelssystemet centraliseras. Finlands värdepappersmarknad kan inte ha en annan struktur än på annat håll i Europa. Vårt värdeandelssystem bör kunna svara på internationella utmaningar och garantera att den inhemska marknaden bevaras.

Hänvisande till propositionens motivering föreslår utskottet att förslagen till lag om ändring av lagen om värdeandelssystemet och till lag om ändring av lagen om finansinspektionen godkänns med vissa ändringar, att förslagen till lag om ändring av lagen om värdeandelskonton, till lag om ändring av lagen om aktiebolag och till lag om ändring av värdepappersmarknadslagen godkänns utan ändringar och att förslaget till lag om ändring av 3 § lagen angående rättighet att idka näring med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande förkastas.

Lag om ändring av lagen om värdeandelssystemet

15 § 3 mom.: Enligt paragrafen skall värdepapperscentralens styrelse underrätta finansinspektionen om att någon förfar på ett sätt som uppenbart strider mot stadgandena, reglerna eller föreskrifterna, om denne utan dröjsmål inte rättar sitt förfarande eller situationen inte rättats till på något annat sätt.

Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras så att finansinspektionen alltid skall underrättas när en registeransvarig förfarit på ett sätt som i

väsentlig grad eller gång på gång strider mot stadgandena, reglerna eller föreskrifterna oberoende av om denne rättat sitt förfarande eller situationen rättats till på något annat sätt.

19 § 1 mom.: Utskottet föreslår en formell ändring i den finska texten, som inte påverkar den svenska.

26 §.: Enligt 2 mom. skall värdepapper som emitteras efter en tidpunkt som anges i förordning och som är föremål för offentlig handel enligt värdepappersmarknadslagen överföras till värdeandelssystemet, om inte finansinspektionen av särskilda skäl beviljar dispens.

Utskottet föreslår ett nytt 3 mom. i paragrafen. Enligt momentet gäller skyldigheten i 2 mom. inte kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommuner eller som kommuner har beslutanderätten i.

Det föreslagna undantaget innebär att ett kommunalt kreditinstitut fortfarande kan emittera värdepapper utställda i främmande kapital så som fysiska dokument och bedriva handel med dem när institutet anser detta leda till kostnadsbesparingar eller i övrigt finner det ändamålsenligt.

Ikraftträdelsestadgandets 11 punkt:

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att förslaget i 11 punkten i ikraftträdelsestadgandet att det behöriga ministeriet skall fastställa en plan om centralisering av värdeandelsregistren i värdepapperscentralen inte uppfyller grundrättskravet i 15 § 1 mom. regeringsformen.

Utskottet föreslår att bestämmelsen kompletteras med att det behöriga ministeriet innan det fastställer planen skall utverka samtycke av den registeransvarige vars register skall koncentreras till värdepapperscentralen enligt planen eller en del av planen. Kompletterat på detta sätt kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lag om ändring av 2 § lagen om finansinspektionen

Enligt föreslagna 2 § 14 punkt utövar finansinspektionen tillsyn över värdepapperscentralen och värdepapperscentralens fond. Eftersom värdepapperscentralen också kommer att ha en clearingfond som avses i värdepappersmarknadslagen föreslår utskottet att punkten ändras så att också värdepapperscentralens clearingfond underställs finansinspektionens tillsyn.

Lag om ändring av 3 § lagen angående rättighet att idka näring

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår utskottet att lagförslaget förkastas.

Ekonomiutskottet föreslår vördsamt

*att det 2—4 lagförslaget godkänns utan ändringar,
att det 6 lagförslaget förkastas och
att det 1 och 5 lagförslaget godkänns sålydande:*

1.

Lag

om ändring av lagen om värdeandelssystemet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 17 maj 1991 om värdeandelssystemet (826/91) 4—7 §§, 8 § 1 mom., 9 och 10 §§, 11 § 1 och 2 mom., rubriken för 3 kap., 12—23 §§ (*utesl.*), 24 § 1 mom., 25 och 26 §§ (*utesl.*), 26 a § 1 mom., 27 § 1 mom. och 28 § 1 mom., 29, 32 och 33 §§,
av dessa lagrum 10 § sådan den lyder i lag av den 22 april 1994 (278/94), 15 § sådan den lyder delvis *ändrad genom lag* av den 22 juli 1991 (1070/91), 26 §, 26 a § 1 mom. och 28 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 8 december 1995 (1386/95) (*utesl.*) samt
fogas till 8 § ett nytt 3 mom. (*utesl.*) och till lagen en ny 26 b § som följer:

1 kap.

Allmänna stadganden

4—6 §§

(Såsom i regeringens proposition)

2 kap.

Värdeandelsregistren

7—11 §§

(Såsom i regeringens proposition)

3 kap.

Värdepapperscentralen

12—14 §§

(Såsom i regeringens proposition)

15 §

Värdepapperscentralens regler och övervakningen av att de följs

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Värdepapperscentralens styrelse övervakar att värdepapperscentralens regler, föreskrifter och anvisningar iakttas inom värdepapperscentralen. Dessutom övervakar värdepapperscentralens styrelse att de registeransvariga följer stadgandena om värdeandelssystemet samt de med stöd av dem utfärdade reglerna, föreskrifterna och anvisningarna. Värdepapperscentralens styrelse skall underrätta finansinspektionen om att en registeransvarig förfar på ett sätt som uppenbart strider mot stadgandena, reglerna eller föreskrifterna, ifall denna utan dröjsmål inte rättar till sitt förfarande eller situationen inte rättas till på något annat sätt. *Finansinspektionen skall dock alltid underrättas om det i väsentlig grad eller gång på gång bryts mot stadgandena, reglerna eller föreskrifterna.* De registeransvariga och andra som anlitar värdepapperscentralens tjänster skall på begäran ge värdepapperscentralen de specificerade upplysningar som den behöver för att kunna fullgöra sin tillsynsplikt enligt denna paragraf.

16—24 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4 kap.

Anslutning till värdeandelssystemet

25 §

(Såsom i regeringens proposition)

26 §

Andelar i masskuldebrevslån och därmed jämförbara värdeandelar

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Skyldigheten enligt 2 mom. gäller inte kreditinstitut som direkt eller indirekt ägs av kommuner eller där kommuner har bestämmanderätten. (nytt)

26 a, 26 b och 27 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 kap.

Särskilda stadganden

28, 29, 32 och 33 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(1—10 punkten såsom i regeringens proposition)

11. De registeransvariga skall senast den 31 december 1998 hos statsrådet ansöka om förnyande av sin koncession enligt 7 § 1 mom. 3 punkten eller upphöra med sin verksamhet, om inte vederbörande ministerium på framställning av värdepapperscentralen har till denna tidpunkt fastställt värdeandelsregistren i värdepapperscentralen. *Ministeriet skall innan planen fastställs utverka samtycke av den registeransvariga vars register enligt planen eller en del av planen koncentreras till värdepapperscentralen.* Vid förnyande av koncessionen skall iakttas vad som i 8 § stadgas om beviljande av koncession. Om en registeransvarigs koncession inte förnyas eller om registrets verksamhet avslutas, övertar värdepapperscentralen omedelbart skötseln av detta värdeandelsregister. På avslutandet av registrets verksamhet tillämpas vad som stadgas i 9 § 3 mom.

(12 punkten såsom i regeringens proposition)

5.

Lag

om ändring av 2 § lagen om finansinspektionen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 § 13 och 14 punkten lagen den 11 juni 1993 om finansinspektionen (503/93), sådana de lyder i lag av den 26 juli 1996 (572/96), som följer:

2 §

Tillsynsobjekt

Med tillsynsobjekt avses i denna lag:

(13 punkten såsom i regeringens proposition)

14) värdepapperscentralen, (utesl.) värdepapperscentralens fond och värdepapperscentralens clearingfond,

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 28 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Tuulikki Hämäläinen /sd, vice ordföranden Seppo Kääriäinen /cent, medlemmarna Matti Aura /saml, Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vänst, Mari Kiviniemi /cent, Martti Korhonen /vänst, Riitta Korhonen /saml, Pekka Kuos-

manen /saml, Vuokko Rehn /cent, Ola Rosendahl /sv, Sakari Smeds /fkf, Osmo Soininvaara /gröna och Janne Viitamies /sd samt suppleanterna Klaus Hellberg /sd, Jari Koskinen /saml och Riitta Prusti /sd.

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga***Utlåtande 40/1996 rd****Regeringens proposition 192/1996 rd***Till Ekonomiutskottet*

Riksdagen remitterade den 24 oktober 1996 proposition 192/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om värdeandelssystemet och till annan lagstiftning om en nationell värdepapperscentral till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till ekonomiutskottet.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Ilkka Harju vid finansministeriet, lagstiftningsrådet Marjut Jokela vid justitieministeriet, professorn Olli Mäenpää och biträdande professorn Martin Scheinin.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Finlands Värdepapperscentral Ab skall tillhandahålla staten, centralbanken och marknadsparterna grundläggande service vid hanteringen av värdeandelar och clearing. För att värdepapperscentralen skall kunna inleda sin verksamhet föreslås att bestämmelserna om värdeandelsföreningen och det andelslag som sköter aktiecentralregistret skall ändras så att de huvudsakligen gäller värdepapperscentralen. Den skall vara skyldig att föra ett värdeandelsregister. Till värdeandelssystemet överförs successivt dels börsaktier, dels andra aktier och värdepapper i främmande kapital som är föremål för offentlig handel.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1997.

I motiveringen till lagstiftningsordningen påpekas att det är oklart om skyldigheten för registeransvariga att ansöka om förnyande av koncession under punkt 11 av övergångsstadgandet i det första lagförslaget står i konflikt med 15 § regeringsformen eller inte. Därför har det ansetts att utlåtande om lagförslaget bör begäras av grundlagsutskottet.

Utskottets ställningstaganden

Punkt 11 i ikraftträdelsestadgandet i det första lagförslaget ålägger de nuvarande registeransvariga, som är 14 till antalet och huvudsakligen depositionsbanker, att ansöka om förnyande av sin koncession före utgången av 1998. Enligt lagen övertar värdepapperscentralen skötseln av ett värdeandelsregister, om den registeransvarige inte ansöker om förnyad koncession eller om ansökan förkastas.

Förslaget bör ställas i relation till 15 § 1 mom. regeringsformen, där det bland annat sägs: "Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt." När reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna bereddes ansågs den mest problematiska begränsningen vara att näringsidkande förutsätter tillstånd (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Det ansågs dock motiverat att också i fortsättningen förutsätta tillstånd för utövande av vissa näringar, särskilt för att skydda hälsan och säkerheten.

Föreslagna punkt 11 inför inte direkt ett nytt krav på tillstånd. Även om detta förslag inte går igenom är registerföring fortfarande beroende av tillstånd enligt en lag som trätt i kraft före de reviderade grundläggande fri- och rättigheterna. I det aktuella fallet kan tillståndet motiveras med att registerföringen i alla avseenden bör vara tillförlitlig. I förslaget kopplas förnyandet av koncessionen ihop med koncessionsvillkoren i 8 §, som inte kommer att ändras. Villkoren är tillräckligt detaljerade och tydligt avgränsade i och med att bevillnings- och därmed också avslagsgrunderna är klart angivna. Kravet på reglering på lagnivå av näringsfriheten är följaktligen förenligt med 15 § 1 mom. regeringsformen.

I motiveringen till ikraftträdelsestadgandet (s. 40/II) konstateras att "de lagstadgade koncessionsförutsättningarna kan vara strängare än de är för närvarande". Avsikten med detta är inte helt klar eftersom 8 § 2 mom. om koncessionsför-

utsättningarna inte föreslås bli ändrat. Föreslagarna 7 § 1 mom. 3 punkten blir förvisso kompletterad med ett nytt krav ”av särskilda skäl”, som ger en fingervisning om mera omfattande prövning i beslutsfattandet. Också för detta krav gäller de rättsprinciper som allmänt tillämpas på beslut inom förvaltningen, så som principen om ändamålsbundenhet. Enligt utskottets uppfattning kan ministeriets koncessionsprövning inte användas till att exempelvis ge värdepapperscentralen monopol på det lagfästa koncessionssystemet.

I punkt 11 i ikraftträdelsestadgandet ingår dessutom en rätt speciell bestämmelse om reglering av näringsverksamhet med hjälp av en plan. Enligt bestämmelsen behöver en registeransvarig inte ansöka om förnyad koncession om ministeriet inom föreskriven tid fastställt en plan om centralisering av värdeandelsregistren i värdepapperscentralen. Det är klart att en sådan reglering som grundar sig på en plan inte uppfyller kravet i 15 § 1 mom. regeringsformen. Minimiförutsättningen för att vanlig lagstiftningsordning skall kunna anlitas är att ministeriet kan fastställa planen om centralisering av ett eller flera värdeandelsregister endast om dessa gett sitt samtycke.

Värdepapperscentralen är tänkt att vara ett aktiebolag där merparten av aktierna (60 %) är i privat ägo. Värdepapperscentralen får rätt att utfärda normer som främst gäller datatekniska frågor (13 § 1 mom. 4—7 punkten i det första lagförslaget). Centralen får också utfärda föreskrifter om hur verksamheten skall utvecklas (13 § 1 mom. 10 punkten). Det krävs att statsrådet fastställer centralens föreskrifter (15 § 1 mom.). Utskottet menar att det inte finns något att anmärka mot dessa förslag från statsförvaltningsrättslig synpunkt (jfr GrUU 12, 13 och 19/1996 rd).

Det sjätte lagförslaget avser en ändring av lagen angående rättighet att idka näring. Tillhan-

dahållande av investeringstjänster och värdepapperscentralens verksamhet föreslås bli intagna som nya näringar som kräver tillstånd. I den inledande satsen i 3 § nämns att det stadgas om idkande av näring också genom förordning. Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det inte längre på sin plats med en sådan upprepad reglering. Utskottet anser därför att det på grund av den inledande satsen i paragrafen inte finns någon annan möjlighet än att behandla det sjätte lagförslaget i grundlagsordning. Ett bättre alternativ är dock att förkasta hela lagförslaget.

Samtidigt förutsätter utskottet att lagen skrivs om i sin helhet på grund av reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Föreliggande proposition är rätt omfattande. Den lämnades till riksdagen den 18 oktober 1996. Med beaktande av att lagarna i propositionen avses träda i kraft i början av nästa år, måste den tid som reserverats för riksdagsbehandlingen anses omotiverat kort. Den lagtekniska nivån på lagförslagen visar på sina ställen att inte heller lagberedningen har haft alltför mycket tid på sig.

På grundval av det ovan anförda framhåller grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen 2—5 kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver,

att det första lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets statsförvaltningsrättsliga anmärkning visavi punkt 11 i ikraftträdelsestadgandet beaktas på behörigt sätt och

att det sjätte lagförslaget bör behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 22 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Jurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti

/saml, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /saml, Johannes Leppänen /cent, Riitta Prusti /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent samt suppleanten Asko Apukka /vänst.

