

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 12/1996 vp

Hallituksen esitys 7/1996 vp

Talousvaliokunnalle

Talousvaliokunta on kirjeellään 26 päivältä huhtikuuta 1996 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 7/1996 vp laiksi sjoituspalveluyrityksistä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, erityisesti Suomen Pankin ja rahoitustarkastuksen norminantovaltaa koskevilta osin.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Sami Manninen oikeusministeriöstä, toimistopäällikkö Markku Malkamäki ja lakiasianpäällikkö Arno Lindgren Suomen Pankista, osastopäällikkö Markku Lounatvuori rahoitustarkastuksesta, professori Mikael Hidén ja professori Olli Mäenpää.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sjoituspalveluyrityksistä. Lailla pääasiallisesti pantaisiin täytäntöön neuvoston direktiivi sjoituspalvelujen tarjoamisesta arvopaperimarkkinoilla. Lisäksi ehdotetaan sjoituspalveluja tarjoavia sjoituspalveluyrityksiä ja luottolaitoksia koskevan laintasoisen sääntelyn yhtenäistämistä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen ei sisälly erillisiä säätämisjärjestysperusteluja.

Esityksen perustelujen mukaan rahoitusmarkkinoita koskevalle lainsäädännölle on tyypillistä, että valvontaviranomaiselle varataan oikeus antaa sitovia ja tarkentavia määräyksiä valvottavien yhteisöjen laissa säädetyistä velvollisuuksista. Tätä mahdollisuutta puoltaa se, että valvontaviranomaisella on oikeus saada valvottavilta yhteisöiltä välittömästi tietoa määräyksen

kohteena olevasta toiminnasta. Lakiehdotuksiin sisältyy kohtia rahoitustarkastuksen mää räystenantovaltuudesta. Lisäksi Suomen Pankille ehdotetaan valtuutta säännellä vahvistamilaan säännöillä vieraan pääoman ehtoisten arvopaperien markkinoita eräin osin.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys johtuu siitä, että lakiehdotuksiin sisältyy norminantovaltuuksia sekä Suomen Pankille että sen yhteydessä toimivalle rahoitustarkastukselle.

Tällaisia valtuuksia tulee tarkastella siitä yleisestä kysymyksestä käsin, missä määrin aineellisena pidettävää norminantovaltaa ylipäätään voidaan uskoa muille kuin sellaisille toimielimille, joille joko perustuslakien mukaan (tasavallan presidentti ja valtioneuvosto) tai tavanomaisoikeudellisen käytännön perusteella (ministeriöt) voi kuulua lakia alemmanasteista säädösvaltaa. Kysymyksenasettelun taustalla on näkemys, jonka mukaan näiden mainittujen, eräänlaisten varsinaisten säädösvalan käyttäjien piirissä säädösvalta on tavalla tai toisella parlamentaarisen vastuukatteen alaista, kun taas muiden eli ministeriön alaisten ja kokonaan ministeriöhallinnon ulkopuolisten toimielinten norminanto on sen ulottumattomissa.

Aineellisella norminantovallalla tarkoitetaan toimivaltaa antaa yleisesti sitovia sääntöjä eli aineellisia oikeusnormeja, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja. Tällainen lainsäädäntövallan delegointi merkitsee sitä, että valtuuden saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti asettaa yleisiä aineellisia oikeusnormeja. Tämä ei puolestaan hallitusmuo-

don 2 §:n vallanjakosäännökset huomioon ottaen suoranaisesti kuulu toimeenpanovallan käytön piiriin, minkä vuoksi lainsäädäntövallan delegoinnille on asetettu melko ahtaat edellytykset. Yleistykseen pyrkien voidaan sanoa, että mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisalaltaan lain valtuutussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä alemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää.

Tätä lainsäädäntövallan delegointia koskevaa perusasetelmaa toisaalta hämärtää se, että hallinnollista toimeenpanovaltaa on mahdollista käyttää myös määräysten muodossa, esimerkiksi teknisluonteisina tai muutoin sisällöltään tarkoin rajattuina täytäntöönpanomääräyksinä, vaikka ne koskisivatkin ulkopuolisia. Siten kaikessa varsinaisten säädösvalan käyttäjien piirin ulkopuolelle uskotussa määräystenantovallassa ei ole kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista valtiosääntöoikeudellisesti merkittävässä mielessä.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut Suomen Pankin jäävän niiden hallintoviranomaisten piiriin ulkopuolelle, joille hallitusmuodon periaatteiden mukaan voidaan luovuttaa aineellista lainsäädäntövaltaa (esim. PeVL 11/1993 vp). Mitään valtiosääntöön perustuvaa syytä tämän kannan muuttamiseen ei valiokunnan mielestä ole. Näin ollen on tarpeen selvittää lakiehdotuksissa Suomen Pankille ja rahoitustarkastukselle, joka myös jää varsinaisten säädösvalan käyttäjien piiriin ulkopuolelle, uskotun norminantovallan sisältöä; onko siinä kysymys aineellisesta lainsäädäntövallasta?

Suomen Pankin norminanto

3. lakiehdotuksen 3 luvun 13 a § sisältää Suomen Pankille tarkoitettun vallan määritellä vieraan pääoman ehtoisten arvopaperien kaupankäynnin menettelytapoja. Suomen Pankki voisi vahvistaa säännöt arvopaperinvälittäjien ja muiden ammattimaisten sijoittajien kesken muualla kuin arvopaperipörssissä noudatettavista menettelytavoista. Kun otetaan huomioon näiden sääntöjen kattamien asiakokonaisuuksien yhteys saman luvun 13 §:ään, jonka sisältö ulottuu varsin laajalle, on valiokunnan mielestä valtuutuksessa kysymys Suomen Pankin hyväksi tulevasta aineellisesta lainsäädäntövallasta. Tästä syystä 3. lakiehdotus on 3 luvun 13 a §:n takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Rahoitustarkastuksen norminanto

Kaikissa esityksen lakiehdotuksissa on säännöksiä rahoitustarkastuksen sellaisesta määräyksenantovallasta, joka sinänsä sopii hallinnollisen toimeenpanovallan käyttöön. Lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuden kannalta valtiosääntöistä huomiota ansaitsevia norminantovaltaa perustavia säännöksiä on kuitenkin 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa, 29, 30, 38, 40, 43 ja 50 §:ssä sekä 2. lakiehdotuksen 10 §:ssä ja 15 §:n 1 momentissa.

1. lakiehdotus

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan rahoitustarkastus vahvistaa lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitettui yleisesti sovellettavat menettelytapasäännöt. Ne koskisivat lain nimenomaisen säännöksen mukaan myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole rahoitustarkastuslain nojalla rahoitustarkastuksen valvottavia. Viitatussa lainkohdassa jätetään arvopaperinvälitys-käsitteen ulkopuolelle tietynlainen toimeksiantojen välittäminen, jossa kuitenkin tulisivat noudatettaviksi rahoitustarkastuksen 8 §:n 2 momentin nojalla antamat menettelytapasäännöt. Valiokunnan käsityksen mukaan käsillä oleva valtuus mahdollistaa aineellisesti pidettävän norminantoon ja johtaa siksi vaatimukseen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä.

Lakiehdotuksen 29, 30, 38, 40 ja 50 § liittyvät riskien hallintaan siten, että laissa määritellään yleisesti sallitun riskin rajat tarkempien määräysten antamisen riskin määräästä jätettävässä rahoitustarkastukselle. Näiden valtuuksien osalta lain asianomaiset säännökset erikseen sekä muodostamansa sääntelykokonaisuuden ja siitä johdettavien periaatteiden perusteella tulevat sellaisiksi oikeudellisesti kiinnakkohdiksi, jotka rajavat valtiosäännön kannalta riittävästi rahoitustarkastuksen norminantovaltaa. Nämä valtuudet eivät siten vaikuta lakiehdotuksen käsitteilyjärjestykseen.

Viimeksi mainitut säännökset aiheuttaisivat sen, että rahoitustarkastus voi itse määritellä, mikä on sallittu ja turvallinen riski. Kun rahoitustarkastus samalla valvoisi näin antamiensa määräysten noudattamista, saattaisi riskin tasoa koskevien lain säännösten itsenäinen merkitys oleellisesti vähentyä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaista tilannetta ei voi pitää sinänsä valtiosäännön vastaisena, mutta se soveltuu huolesti hallitusmuodon 92 §:stä ilmenevään hallin-

non lainalaisuusperiaatteeseen ja vaikuttaa hallinnon järjestämistapana ilmeisen epätarkoituksenmukaiselta. Mikä esimerkiksi olisi rahoitustarkastuksen, tai oikeastaan valtion vastuu, jos rahoitustarkastuksen sitovasti määräämä riskitaso osoittautuikin virhearvioksi? Valiokunnan mielestä on tällaisten seikkojen vuoksi asianmukaista, että tarkoitetut norminantovaltuudet annetaan asianomaiselle ministeriölle.

Lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin mukaan rahoitustarkastus antaa tarkempia määräyksiä 29—42 §:n soveltamisesta. Säännös perustaisi rahoitustarkastukselle laajan ja yksilöimättömän vallan antaa aineellisia oikeusnormeja. Lakiehdotus on tämänkin seikan vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi valiokunta viittaa myös tämän valtuuden osalta edellä esille otettuun hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen liittyvään näkökohtaan.

2. lakiehdotus

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan rahoitustarkastus antaisi ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen edustustolle määräykset sen avaamisesta, toiminnasta ja valvonnasta. Tällaisella edustustolla ei 2 §:n 4 kohdan perusteella olisi oikeutta tarjota sijoituspalveluja, vaan se toimisi lähinnä liikesuhteiden solmimista ja sijoituspalvelujen esittelyä varten. Edustuston rajallisen toiminnan huomioon ottaen rahoitustarkastuksen määräysvaltaa on tältä osin pidettävä sellaisena teknis- ja täytäntöönpanoluonteisena norminantona, joka valtiosäännön kannalta soveltuu toimeenpanovallan käyttöön.

Rahoitustarkastus voisi antaa 15 §:n 1 momentin nojalla tarkempia määräyksiä ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen sivuliikkeen maksuvalmiuden turvaamisesta. Lain tasolla asetettaisiin pelkästään yleisluonteinen vaatimus, jonka mukaan maksuvalmiuden on oltava turvattu sivuliikkeen toimintaan nähden riittävällä tavalla. Ehdotetun valtuutuksen näennäistä avoimuutta vähentää, että asiaan vaikuttaa myös kyseisen sijoituspalveluyrityksen kotivaltion lainsäädäntö. Kun lisäksi ulkomaista sijoituspalveluyritystä lain 1 §:n 2 momentin perusteella koskisi sama toiminnallinen säännöstö kuin vastaavia suomalaisia yrityksiä, valiokunta on päättänyt tämän valtuuden osalta samanlaiseen valtiosääntö- ja tarkoituksenmukaisuusarvioon kuin edellä 1. lakiehdotuksen 30 §:stä.

Eräiden norminantovaltuuksien muuttaminen

Valiokunta on edellä katsonut, että 1. lakiehdotus on 8 §:n 2 momentin ja 43 §:n 1 momentin sekä 3. lakiehdotus 3 luvun 13 a §:n takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska näissä lainkohdissa delegoidaan aineellista lainsäädäntövaltaa rahoitustarkastukselle ja Suomen Pankille. Näiden kannanottojen johdosta valiokunta on arvioinut, muuttuuko asia valtiosääntöoikeudelliselta kannalta toisenlaiseksi, jos lainsäädäntövaltaa delegoitaisiinkin varsinaisten säädösvallan käyttäjien piiriin, esimerkiksi asianomaiselle ministeriölle. Merkittävä valtiosääntökysymys tällöin on, missä sisällöllisissä rajoissa lainsäädäntövallan delegointi on mahdollista tavallisella lailla.

Vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä (ks. esim. PeVL 19/1994 vp) on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetään osittain asetuksella tai tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Toisaalta on katsottu, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikeutettua säätämisyjärjestystä on pidetty niin ikään välttämättömänä, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat perusoikeuksiin. Viime aikoina delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota yleisluonteisempaan täsmällisyys-avoimuus-perusteeseen.

1. lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisistä valtuutussäännöksistä 8 §:n 2 momentti on delegoinnin sallittavuutta koskevien edellytysten kannalta yksilöimättömyydessään liian avoin, sillä ehdotuksesta ei selviä, millaisia määräyksiä voitaisiin antaa menettelytapasääntöinä. Siksi tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseksi ei riitä pelkästään se, että norminantovalta uskotaan asianomaiselle ministeriölle. Valiokunnan käsityksen mukaan näiden valtuutusten sisällön täsmäntämiseksi olisi valtiosäännön kannalta riittävää esimerkiksi sitoa niiden käyttäminen laissa joihinkin asiallisiin edellytyksiin tai rajoituksiin taikka siihen, mikä on tarpeen asianomaisissa, jo annetuissa direktiiveissä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi. Jos kysymys kuitenkin on pelkkien menettelyteknisten sääntöjen antamisesta, ministeriön valtuuttaminen voidaan toteuttaa tavallisella lailla.

Myös 43 §:n 1 momentti vaikuttaa sanamuoto-

doltaan varsin avoimelta. Kun kuitenkin otetaan huomioon tämän valtuutuksen liittyminen 29—42 §:ään, joiden säännökset ovat verrattain täsmällisiä, valiokunta katsoo alemmanasteisen norminantovallan olevan riittävästi sidoksissa lain säännöksiin ja niistä ilmeneviin periaatteisiin. Siksi 43 §:n 1 momentin mukaisen norminantovallan uskomisesta asianomaiselle ministeriölle on mahdollista säätää tavallisella lailla.

Jos 3. lakiehdotuksen 3 luvun 13 a §:n mukainen valtuutus uskotaan varsinaisten säädösvalan käyttäjien piiriin, ei asia valiokunnan mielettä anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Valiokunta toteaa, että kahden viimeksi mainitun valtuutuksen täsmällisyyttä olisi mahdollista lisätä liittämällä norminantovallan käyttö edellä tarkoitettuun tapaan asianomaiseen direktiiviin.

1. lakiehdotuksen 43 §:n 2 momentti

Kyseisessä säännöksessä rahoitustarkastus oikeutettaisiin myöntämään sijoituspalveluyritykselle lupa noudattaa tämän lain vakavaraisuut-

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk,

ta ja riskien hallintaa koskevien säännösten asemesta soveltuvin osin luottolaitostoiminnasta annetun lain säännöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen lainvalintasäännös on mahdollista sijoittaa tavalliseen lakiin vain, jos poikkeusluvan myöntäminen sidotaan itse laissa rahoitustarkastuksen harkintaa rajoittavasti oikeudellisiin edellytyksiin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2. ja 4. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että 1. ja 3. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jollei valiokunnan

— 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentista ja 43 §:stä sekä

— 3. lakiehdotuksen 3 luvun 13 a §:stä tekemiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia oteta asianmukaisesti huomioon.

Eriävä mielipide

Mielestämme ei ole perusteltua täsmentää valtuutussäännöstä (8 §:n 2 momentti) viittaamalla jo annetuissa direktiiveissä asetettujen vaatimusten täyttämiseen. Vaikka ko. lain osalta direktiivien asettamat vaatimukset eivät olisikaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia, on tämänsuuntaisen uudenlaisen lainsäädäntövallan delegoinnille perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettujen vaatimusten laajentaminen arveluttavaa. Direktiiveihin viittaaminen on aivan

uudenlaista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jonka merkitystä valiokunnan tulisi perusteellisesti harkita ja tutkia laajemmin ennen lausuntokäytännön laajentamista. Muutoin yhdymme valiokunnan lausuntoon.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lausunnossa valtuutussäännön täsmentämisen osalta ei viitata jo annetuissa direktiiveissä asetettuihin vaatimuksiin.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

Marjut Kaarilahti /kok

Veijo Puhjo /va-r