



Lainvalmisteluosasto
Yksityisoikeuden yksikkö

LAUSUNTO

23.9.2014

OM 176/43/2014

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

VM033:00/2014

LAUSUNTOPYYNTÖ KOSKIEN ARVOPAPERIEN SÄILYTYSMALLIEN LAAJENTUMISEN JA YHDENTYVIEN MARKKINARAKENTEIDEN TOTEUTTAMISEN ARVIOINTIA SEKÄ ARVOPAPERIKESKUSASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALMISTELUA

Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmän mietinnöstä.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan tulkinta

Työryhmän muistion s. 38–41 on käsitelty EU:n arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan tulkintaa. Artiklan 5 kohta velvoittaa tarjoamaan asiakkaille valinnanmahdollisuuden yhteisasiakaserottelun ja yksilöllisen asiakaserottelun välillä. Ensiksi mainittu tarkoittaa, että usean asiakkaan sijoituksia hallitaan yhteisillä omaisuudenhoitotileillä, viimeksi mainittu puolestaan asiakaskohtaisia tilejä. Edelleen artiklan 5 kohdassa säädetään poikkeuksesta, joka sallii jäsenvaltioiden säilyttää asetuksen voimaan tullessa voimassa olevat lainsäädännölliset vaatimukset yksilöllisestä asiakaserottelusta, kunnes ne kumotaan tai niiden tavoitteet eivät enää ole voimassa.

Kuten työryhmän muistiosta ilmenee, asetuksen 38(5) artiklan ja erityisesti viimeksi mainitun poikkeuksen sisällöstä on esitetty erilaisia tulkintoja. Artikla näyttää kirjoitetun ennen kaikkea pitäen silmällä yhtäältä yhteis-

asiakaserottelua ja toisaalta yksilöllistä asiakaserottelua moniportaisen arvopaperihallinnan järjestelmissä. Onkin esitetty, että artiklassa tarkoitettu yksilöllinen asiakaserottelu ja sitä koskevien kansallisten vaatimusten säilyttämisen salliva poikkeus tarkoittaisivat asiakaskohtaista erottelua moniportaisessa järjestelmässä, mutta eivät sen sijaan välttämättä Suomen kaltaista järjestelmää, joissa asiakaskohtainen erottelu on toteutettu suorilla arvopaperikeskuksen tasolla pidetyillä arvo-osuustileillä.

Oikeusministeriö toteaa, että asetuksen 38(5) artiklan sanamuoto ei edellä esitetystä huolimatta estä tulkitsemasta poikkeusta niin, että se koskee myös Suomen järjestelmää. Lisäksi oikeusministeriön käsityksen mukaan asetuksen antamiseen johtaneissa neuvotteluissa, joissa 38(5) artiklan sanamuoto viimeisteltiin, keskeisenä tavoitteena oli nimenomaan varmistaa, että Suomen järjestelmän kaltaiset lainsäädäntöratkaisut on mahdollista pysyttää voimassa. Tätä taustaa vasten oikeusministeriön näkemyksen mukaan on hyvin epätodennäköistä, että Suomen nykyinen järjestelmä, jossa kotimaisilla sijoittajilla on oltava suorat arvo-osuustilit omissa nimissään, katsottaisiin asetuksen vastaiseksi.

Oikeusministeriö toteaaakin selvyuden vuoksi, että arvopaperikeskusasetuksesta ei näytä seuraavan Suomelle pakkoa sallia arvopaperien moniportainen hallinta ja omistusten hallintarekisteröinti nykyistä laajemmin ainakaan silloin kun käytetään suomalaista arvopaperikeskusta. Mahdollisessa hallituksen esityksessä, jossa lakia ehdotetaan muutettavaksi työryhmän ehdottamalla tavalla, muutosta olisikin syytä perustella yksinomaan muilla syillä, kuten työryhmän mietinnössä esiin tuoduilla kilpailun edistämistä koskevilla näkökohdilla.

Toisaalta suomalaisella liikkeeseenlaskijalla on asetuksen 49 artiklan mukaan myös oikeus käyttää toisessa jäsenvaltiossa olevaa arvopaperikeskusta. Asetuksen 38(5) artiklan poikkeussäännöksen täsmällinen merkitys tällaisessa tilanteessa jää epäselväksi.

Arvopaperimarkkina- ja yhtiöoikeus

Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta

Lain 1 luvun 13 §:n 14 kohdassa määritellään hallintarekisteröinnin hoitaja. Säännöksestä tai muualtakaan laista ei ilmene, toisin kuin voimassa olevan lain 8 luvun 1 §:stä, kuka voi toimia hallintarekisteröinnin hoitajana. Kyseeseen tulevat tahot luetellaan ainoastaan lain perusteluissa, mitä ei voida pitää riittävänä.

Lain 4 luvun 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan luvun säännöksiä sovelletaan Suomen lain mukaan rekisteröityihin osakeyhtiöihin, joiden osakkeet kuuluvat arvo-osuusjärjestelmään tai ulkomaiseen arvo-

osuusjärjestelmään. Jäljempänä saman luvun 2 ja 8 §:ssä toistuu siten ilmeisesti tarpeettomasti maininta ”Suomen lain mukaan rekisteröidyistä” osakeyhtiöistä.

Lain 4 luvun 2 §:ssä säädettäisiin arvopaperikeskuksen tai kolmannen osapuolen kanssa tehtävästä sopimuksesta osakkeiden omistajia koskevien tietojen luovutuksesta. Pykälä näyttää valmistellun tiukassa aikataulussa ja sen sisältöä ja kirjoitustapaa on oikeusministeriön käsityksen mukaan syytä vielä arvioida jatkovalmistelussa. Pykälän 1 momentissa säädetään velvollisuudesta tehdä sopimus ”kolmannen osapuolen” kanssa. Pykälästä ei käy ilmi, mitä kolmannella osapuolella tarkoitetaan. Ehdotuksen perustelujen mukaan säännös koskisi liikkeeseenlaskijan ja arvopaperikeskuksen välisen sopimussuhteen lisäksi myös liikkeeseenlaskijan ja sellaisen kolmannen osapuolen, jolla on osakeyhtiön omistajia koskevat tiedot, välistä sopimussuhdetta. Esimerkkinä tällaisesta kolmannesta tahosta perusteluissa on mainittu ulkomaisen arvopaperikeskuksen tytäryritys, jonka tehtävänä voi olla arvo-osuustilikirjauksien ylläpito. Tällöin saattaa olla perusteltua, että liikkeeseenlaskija sopii tietojen toimittamisesta kirjauspalvelua suorittavan oikeushenkilön kanssa.

Oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa arvioitavaksi vaihtoehtoa, jonka mukaan liikkeeseenlaskijan olisi aina valitsemansa arvopaperikeskuksen kanssa sovittava osakkeenomistajia koskevien tietojen luovutuksesta. Arvopaperikeskuksen velvollisuutena olisi tällöin huolehtia mahdollisen tilikirjauksien ylläpitoa suorittavan (tytär)yrityksen kanssa tehtävien sopimuksien siitä, että yhtiön omistajatiedot toimitetaan liikkeeseenlaskijalle pykälän edellyttämällä tavalla. Tämä vaihtoehto voisi toteutuessaan selventää vastuuta omistajatietojen toimittamisesta. Lisäksi sovittaessa tietojen luovuttamisesta arvopaperikeskuksen kanssa, voitaisiin varmistua siitä, että vastuu omistajatietojen toimittamisen järjestämisestä olisi taholla, jonka toiminnan harjoittamista ja valvontaa koskeva sääntely on mahdollista ”kolmatta osapuolta” kattavampaa. Jatkovalmistelussa olisi myös selvitetävä, olisivatko omistajatietojen toimittamiseksi muissa jäsenvaltioissa tehdyt ratkaisut hyödynnettävissä toimittaessa arvopaperikeskusasetuksen myötä uudenaikaisessa toimintaympäristössä.

Lain 4 luvun 4 §:ssä viitataan virheellisesti saman luvun 1 §:n. Viittauksen tulisi kohdistua saman luvun 3 §:n oikeuksien kirjaamisesta.

Lain 4 luvun 6 §:ssä säädetään odotusluettelon pitämisestä. Voimassa olevasta laista poiketen odotusluettelon pitämistä ei enää osoiteta arvopaperikeskuksen tehtäväksi, vaan odotusluettelon pito kuuluu osakasluetteloa vastaavalla tavalla yhtiön hallitukselle. Odotusluetteloon merkitään osakkeeseen oikeutettu osakkeenomistaja tietyn välitilan ajaksi. Välitila voi seurata toisaalta siitä, että yhtiötä ollaan perustamassa tai yhtiö antaa uusia osakkeita. Tällöin välitila päättyy ja osakas merkitään osakeluetteloon, kun yhtiö ja osake on rekisteröity. Toisaalta välitila voi perustua

osakkeeseen kohdistuvaan lunastus- tai suostumuslausekkeeseen, jolloin välitila päättyy, kun selviää, ettei lunastusoikeutta käytetä tai suostumus annetaan.

Nykyisin sekä arvo-osuustilejä, että odotus- ja osakasluetteloja pidetään Suomessa arvopaperikeskuksessa. Tästä johtuen osakas- ja odotusluettelon ajantasaisuus ja oikea sisältö on pystytty takaamaan käsiteltäessä yhtiön omistajatietoja ja niiden muutoksia samassa arvopaperikeskuksen tietojärjestelmässä. Osakasluettelon osalta ehdotuksessa on otettu huomioon, että arvo-osuusjärjestelmään kuuluvan yhtiön hallituksen pitämän osakasluettelon on oltava ajantasainen ja perustuttava arvo-osuustilikirjauksiin. Odotusluettelon osalta sääntelyä on vielä tarpeen täydentää. Jos jatkovalmistelussa katsotaan tarpeelliseksi säilyttää ehdotus yhtiön hallituksen pitämästä odotusluettelosta, on oikeusministeriön mukaan tarpeen säätää yhtiön velvollisuudesta huolehtia siitä, että odotusluettelon välitilaa kuvaavat merkinnät ovat yhdenmukaisia arvo-osuustilimerkintöjen kanssa.

Lain 4 luvun 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämästä julkisesta omistajarekisteristä. Pykälän 1 momentissa rajataan julkiseen omistajarekisteriin kuuluvat yhtiöt ("--- osakeyhtiöiden, joiden liikkeeseen laskema osake on otettu kaupankäynnin kohteeksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetussa laissa tarkoitetulle säännellylle markkinalle,---") luvun 1 §:n soveltamisalasäännöksestä (Suomen lain mukaan rekisteröidyt arvo-osuusjärjestelmään tai ulkomaiseen arvo-osuusjärjestelmään kuuluvat yhtiöt) poikkeavalla tavalla. Ehdotuksen perusteluja on jatkovalmistelussa täydennettävä PRH:n julkista omistajarekisteriä koskevan säännöksen poikkeavan soveltamisalan selventämiseksi. Selvyyden vuoksi ehdotuksen perusteluissa olisi syytä myös selventää, että julkisen omistajarekisterin piiriin kuuluvien yhtiöiden määrittely on tarkoitus osakeomistuksen julkisuuden ylläpitämiseksi vastata niiden yhtiöiden joukkoa, joissa suomalaisten osakkeenomistajien omistuksen hallintarekisteröinti ehdotuksen toteutuessa sallittaisiin.

Pykälän 4 momentin mukaan tiedot omistajarekisteriin kerätään Patentti- ja rekisterihallituksen määrääminä päivinä neljä kertaa vuodessa. Säännöksestä ei käy ilmi tietojen keräämisen tarkempaa ajankohtaa, mutta ehdotuksen perustelujen mukaan tiedot kerättäisiin neljännesvuosittain. Oikeusministeriö esittää säännöstä tarkennettavaksi jatkovalmistelussa selvyyden vuoksi siten, että tietojen keräämisen tarkempi ajankohta käy ilmi laista.

Pykälän 5 momentin mukaan myös osakkeenomistajan olisi liikkeeseenlaskijan lisäksi huolehdittava siitä, että häntä koskevat tiedot toimitetaan julkiseen omistajarekisteriin. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miksi kaksi eri tahtoa on vastuussa samojen tietojen toimittamisesta.

Pykälän 6 momentin mukaan hallintarekisteröityjen osakkeiden suomalaisia osakkeenomistajia koskevat tiedot olisi toimitettava julkiseen omistajarekisteriin sellaisista osakkeenomistajista, jotka ovat sopimussuhteessa hallintarekisteröinnin hoitajaan tai arvopaperitileistä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuun alisäilyttäjään, joka tarjoaa palveluitaan Suomessa. Ehdotuksesta ei käy ilmi, mitä tietoja muista kuin 6 momentissa tarkoitetuista osakkeista ja/tai osakkeenomistajista on ilmoitettava ja merkittävä julkiseen omistajarekisteriin.

Kuten mietinnön luovutuskirjeessä on todettu, mahdolliset julkisen omistajarekisterin perustamiseen ja omistajarekisterin tietojen julkisuuteen liittyvät tarkemmat säännökset on valmisteltava sekä päätös rekisterin ylläpitäjästä tehtävä osana hankkeen jatkovalmistelua.

Lain 6 luvun 5 §:n 4 momentissa valtuutetaan Finanssivalvonta antamaan tarkempia määräyksiä muun muassa omaisuudenhoitotilille kirjattujen hallintarekisteröityjen arvo-osuuksien omaisuudenhoitajan sisäisestä kirjanpidosta. Kyse näyttäisi olevan asiasta, josta on jo tarkempia laintasoisia säännöksiä (laki arvopaperitileistä, jonka 9 § sisältää lisäksi Finanssivalvonnalle annetun, tarkemmin rajatun määräyksenantovaltuuden). Kyseinen määräyksenantovaltuus olisi siten syytä poistaa.

Lain 6 luvun 5 §:n 5 momentin mukaan Finanssivalvonta voi hallintarekisteröinnin hoitajan rikottua olennaisesti lakia rajoittaa tai kieltää liikkeenlaskijaa merkitsemästä hallintarekisteröinnin hoitajaa osakasluetteloon. Vaikuttaa epäselvältä, mikä on rajoittamisen ja kieltämisen ero ja mitä rajoituksesta tai kiellosta seuraa. Jos osakasluetteloon merkitseminen estyy, ei säilyttäjä (hallintarekisteröinnin hoitaja) voi toteuttaa arvopaperitileistä annetun lain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisia velvollisuuksiaan sijoittajia kohtaan. Tämä ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta seuraamukselta säilyttäjän väärinkäytöksestä. Tosin momentissa säädettäisiin, tällaisessa tilanteessa voidaan asettaa asiamies kuten Finanssivalvonnasta annetun lain 29 §:ssä säädetään. Asiamiehellä ei kuitenkaan ole Finanssivalvonnasta annetun lain nojalla sellaista asemaa, että hänkään voisi huolehtia sijoittajien oikeuksien toteuttamisesta sillä tavoin kuin arvopaperitileistä annetun laissa säilyttäjältä edellytetään.

Osakeyhtiölaki

Lain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan osakkeen saajalla ei ole oikeutta käyttää osakkeenomistajalle yhtiössä kuuluvia oikeuksia ennen kuin hänet on merkitty 15 §:ssä tarkoitettuun osakasluetteloon. Viittaussäännös saman luvun 15 §:n kattaisi voimassa olevasta laista poiketen sekä arvo-osuusjärjestelmään kuuluvat että arvo-osuusjärjestelmään kuulumattomat yhtiöt. Ehdotuksen perusteluiden mukaan momentin pääsääntöä osakasluettelomerkinnästä osakeoikeuksien käyttämisen edellytyksenä sovellettaisiin myös arvo-osuusjärjestelmään kuuluvissa yhtiöissä. Toisaal-

ta momentin viimeisen virkkeen mukaan osakeoikeuksien käyttämisestä arvo-osuusjärjestelmään liitetyssä yhtiössä säädetään saman luvun 14 c §:ssä.

Oikeusministeriö esittää 3 luvun 2 §:n 1 momentin muuttamista jatkovalmistelussa selvyuden vuoksi siten, että siinä säädetään voimassa olevaa lakia vastaavasti osakeoikeuksien käyttämisestä arvo-osuusjärjestelmään kuulumattomassa yhtiössä. Momentin ensimmäisen virkkeen viittausäänös tulisi siten muuttaa niin, että saman luvun 15 §:ssä tarkoitetun osakasluettelon sijasta viitattaisiin ainoastaan 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuun arvo-osuusjärjestelmään kuulumattomien yhtiöiden osakasluetteloon. Vastaavasti osakeoikeuksien käyttämistä arvo-osuusjärjestelmään kuuluvissa yhtiöissä koskevaan saman luvun 14 c §:n tulisi lisätä voimassa olevan lain 4 luvun 2 §:n 1 momenttia vastaava 1 momentti, jonka mukaan arvo-osuusjärjestelmään kuuluvan osakkeen saajalla ei ole oikeutta käyttää osakkeenomistajalle yhtiössä kuuluvia oikeuksia ennen kuin hänet on merkitty 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuun osakasluetteloon.

Lain 3 luvun 14 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi arvo-osuusjärjestelmään liittämistä koskevasta päätöksestä ilmoittamisesta pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole voimassa olevaa lakia vastaavaa säännöstä, jonka mukaan arvopaperikeskuksen säännöissä voidaan tarvittaessa määrätä tarkemmin ilmoittamismenettelystä. Euroclear Finlandin 1.7.2013 voimaan tulleissa säännöissä on eräitä tarkempia määräyksiä ilmoituksista osakkeenomistajille (ks. sääntöjen kohdat 3.2.4 - 3.2.9).

Osakeyhtiölain 22 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan hallituksen jäsenen on korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään osakeyhtiölakia tai yhtiöjärjestystä rikkomalla tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle. Säännöksen perustelujen mukaan osakeyhtiölain rikkomisesta on kysymys myös silloin, kun toimitaan sellaisen muun säädöksen vastaisesti, jota osakeyhtiölain mukaan on noudatettava (HE 624/2006, s. 195). Lain jatkovalmistelussa tulisi myös yhtiön johdon vahingonkorvausvastuu huomioon ottaen vielä arvioida, onko edelleen tarpeen säätää laissa siitä, että ilmoittamismenettelystä voidaan määrätä tarkemmin arvopaperikeskuksen säännöissä.

Lain 3 luvun 14 b § koskisi arvo-osuusjärjestelmään liittämistä ja arvo-osuusjärjestelmästä poistamista koskevasta päätöksestä ilmoittamisesta. Arvopaperikeskusasetuksen voimaantulon myötä liikkeeseenlaskijan olisi mahdollista myös vaihtaa arvopaperikeskusta. Vaikka liikkeeseenlaskijan arvopapereihin sovelletaan tästä valintaoikeudesta huolimatta liikkeeseenlaskijan kotipaikan kansallista yhtiöoikeutta, voi arvopaperikeskuksen vaihtamisella olla arvopaperikeskusympäristön toimijoiden tehtävienjakoa ja vastuita sekä arvopapereiden säilyttämistä koskevan kansallisen lain-säädännön erojen johdosta merkittäviä vaikutuksia osakkeenomistajan

kannalta. Jatkovalmistelussa on siten osakkeenomistajan oikeuksien turvaamiseksi vielä arvioitava tarvetta täydentää sääntelyä arvopaperikeskuksen vaihtamista koskevalla yhtiön ilmoittamisvelvollisuudella.

Osakeyhtiölain **25 luvun 2 §:n 1 momentin 1** kohdan mukaan osake- tai osakasluettelon pitämisen taikka niiden nähtävänä pitämisen tahallisesta laiminlyönnistä on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, sakko osakeyhtiörikkomuksesta. Voimassa olevan lain säännös koskee ainoastaan arvo-osuusjärjestelmään kuulumattomia yhtiöitä. Ehdotuksen 3 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan yhtiön hallitus olisi vastuussa osakasluettelon pitamisestä myös arvo-osuusjärjestelmään kuuluvissa yhtiöissä. Mainittua rangaistussäännöstä on lain jatkovalmistelussa muutettava siten, että arvo-osuusjärjestelmään liitetyn yhtiön hallituksen vastuu osakasluettelon pitamisestä vastaa arvo-osuusjärjestelmään kuulumattoman yhtiön vastuuta myös rangaistus-säännösten osalta.

Kuten muistion luovutuskirjeessä todetaan, jatkovalmistelussa tulee arvioida myös, miltä osin osakeyhtiölakiin tehtyjä muutoksia vastaavia muutoksia tulee ehdottaa osuuskuntalakiin.

Laki arvopaperitileistä

Arvopaperitileistä annettuun lakiin ehdotetaan runsaasti uusia säännöksiä, jotka koskevat arvopaperien moniportaista hallintaa ja joiden tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa omistajatietojen saatavuus moniportaisessa hallintaketjussa. Lakiin ehdotetaan myös säännöksiä listasta, jota Finanssivalvonta ylläpitäisi säilyttäjästä. Työryhmä toteaa (s. 46), että jatkovalmistelussa tulee harkittavaksi, olisivatko kyseiset säännökset luontevammin sijoitettavissa rahoitusmarkkinoita koskeviin yleislakeihin, kuten sijoituspalvelulakiin.

Kyseisessä oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvassa laissa on siviilioikeudellista sääntelyä, joka koskee arvopaperien säilyttämisen perusteella pidettäviä arvopaperitilejä, tileille tehtyjen merkintöjen oikeusvaikutuksia, säilyttäjän velvollisuuksia tilinhaltijaa kohtaan sekä tilinhaltijoiden suoja säilyttäjää koskevassa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn liittyvät, valtionvarainministeriön hallinnonalaan kuuluvat kysymykset, kuten säilyttäjän velvollisuudet huolehtia omistajatietojen saatavuudesta erilaisia intressejä varten, on syytä pitää siviilioikeudellisesta sääntelystä erillään. Oikeusministeriö edellyttääkin, että edellä mainitut säilyttäjiä koskevat ehdotukset sijoitetaan siviililainsäädännön sijasta rahoitusmarkkinoita koskevaan lainsäädäntöön, esimerkiksi juuri sijoituspalvelulakiin muun sijoituspalvelun tarjoajia koskevan rahoitusmarkkinasääntelyn yhteyteen.

Myös ehdotusten sisältöä ja kirjoitustapaa on oikeusministeriön käsityksen mukaan syytä vielä pohtia jatkovalmistelussa. Koska säännökset vaikuttavat lain lukijaa ajatellen sangen vaikeaselkoisilta, olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn ymmärrettävyyteen.

Julkisoikeus

Hallinnolliset seuraamukset

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotetaan tehtävän muutoksia koskien hallinnollisten seuraamusten määräämistä ja julkistamista. Seuraamusmaksun suuruus olisi oikeushenkilölle määrättyä enintään 10 prosenttia oikeushenkilön tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta ja luonnolliselle henkilölle määrättyä enintään 5 miljoonaa euroa. **1. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:ssä** luetellaan kansallisen sääntelyn lisäksi ne EU:n arvopaperikeskusasetuksen säännökset, joiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä tulisi lähtökohtaisesti määrätä Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädetty seuraamusmaksu.

Säännösehdotus on rakennettu siten, että ehdotetun 8 §:n 1 momentissa viitataan ensisijaisesti kansalliseen sääntelyyn, jonka laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrätään Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n mukainen seuraamusmaksu. Ehdotetun pykälän ensimmäinen momentti on alun perin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2012 vp). Valiokunta kokosi tuolloin vakiintuneen lausuntokäytännön viittaamalla siihen, että tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta totesi asiallisesti rinnastaneensa rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Valiokunnan mukaan hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä, minkä johdosta laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Valiokunta viittasi vielä siihen, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa.

Tämän johdosta valiokunta kiinnitti huomiota sellaisiin säännöksiin, joiden perusteella seuraamusmaksun perusteena oleva rikkomus tai laiminlyönti tahi maksun suuruuden peruste määrittyvät esimerkinomaisin luetteloin.

Lisäksi säätämisyjärjestyskysymykseksi muodostui järjestely, jossa julkista varoitusta koskevan säännöksen kautta käytännössä kaikista finanssi-markkinoita koskevien säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten rikkomisista voi seurata seuraamusmaksu, jos rikkomus on erityisen moitittava.

Myöhemmässä tulkintakäytännössään valiokunta on pitänyt täsmällisyysvaatimuksen vastaisena myös sitä, että seuraamusmaksulla sanktioitavien tekojen tai laiminlyöntien piiriin lukeutuisi kaikenlainen seuraamussäännöksessä viitatus lain rikkominen (PeVL 43/2012 vp). Valiokunta viittanut myös siihen, että sääntelyn tulee täyttää selkeyteen sekä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (PeVL 15/2014 vp sekä PeVL 58/2010 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 12/2006 vp ja PeVL 74/2002 vp).

1. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:n 1 momentti vastaa olennaisilta osiltaan voimassa olevaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntynyttä oikeustilaa. Sitä on muutettu lailla vuonna 2013 siten, että seuraamusmaksun piiriin lisättiin 1 momentin 1 kohtaan arvopaperikeskuksen ja selvitysyhteisön toiminnan järjestämisen lisäksi keskusvastapuolen toiminnan harjoittaminen 4 luvun toimilupasäännöksiä tai markkinarakennetoimija-asetuksen 16, 26–30 sekä 39–50 artiklojen säännöksiä rikkomalla. Lisäksi siihen esitetään lisättäväksi nyt uusi 5 ja 6 kohta, joka koostuu viittauksista lain 6 luvun säännöksiin.

HE-luonnoksen mukaan ehdotetussa [4 a kohdassa?, s. 80/143] 5 kohdassa säädettäisiin Finanssivalvonnalle oikeudesta määrätä seuraamusmaksu, jos hallintarekisteröinnin hoitaja ei toimita arvo-osuuden omistajia koskevia yksilöintitietoja. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan kyseessä on 6 luvun 5 §:n säännös arvo-osuuksien omistajien yksilöintitietojen toimittamisesta. Viitatus säännöksen otsikko on ”hallintarekisteröinnin hoitajan tiedonantovelvollisuus”, ja siinä mainittu velvollisuus kohdistuu säännösehdotuksen mukaan luetteloon, jossa mainitaan ”arvo-osuuksien omistajan nimi, henkilötunnus tai muun omistajan yksilöivä tunnus ja kuinka monta arvo-osuutta omistajalla on ja arvopapereille maksetut tuotot sekä tiedot arvopaperikaupoista, jos hallintarekisteröinnin hoitaja on ollut arvopaperikauppojen välittäjä”. Viitatussa säännöksessä ei käytetä termiä yksilöintitiedot, eikä siinä sen paremmin kuin muuallakaan lakiehdotuksessa määritellä, mitä osaa luettelosta yksilöintitiedoilla tarkoitetaan. Viitatus säännöksen perusteluista voi päätellä (HE-luonnos s.76) seuraamuksen tarkoitetun kohdistuvan pykälän 1 ja 2 momenteissa tarkoitettuun kokonaisuuteen. Säännöksen epäselvyyttä ei vähennä se, että viitatus säännöksen 2 momentin kielellinen rakenne on sisäisesti epäjohdonmukainen.

1. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:n 1 momenttiin ehdotettua 5 kohtaa onkin syytä täsmentää viittaamalla esimerkiksi nimenomaan viitatus pykälän 1 ja 2 momenteissa säädetyin tiedonantovelvollisuuden rikkomiseen, mikäli

tämä on tarkoitus. Ehdotettu 5 kohta ei samastu kirjoitusasunsa puolesta muuhun luetteloon ("tämän lain" / "lain").

1. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:n 2 momentti on uusi. Siinä ehdotetaan säädettävän seuraamusmaksun soveltamisesta EU:n arvopaperikeskusasetukseen perustuvien säädösten osalta. Säännös perustuu asetuksen 63 artiklan 1 kohtaan lukuun ottamatta ehdotetun 2 momentin 12 kohtaa, joka perustuisi kansalliseen harkintaan.

1. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:n 2 momenttia täydentää 5. lakiehdotuksen 41 §:ään lisättäväksi ehdotettu 6 momentti, jonka johdosta luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu voi olla mainitussa 2 momentissa tarkoitettujen säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä enintään viisi miljoonaa euroa. Voimassaolevassa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä sääntelyssä yläraja luonnollisten henkilöiden kohdalla on enintään kymmenen prosenttia hänen viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 100 000 euroa. Lisäksi silloin, kun palveluja tarjoavalle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu koskee hänen Finanssivalvonnasta annetun lain 5 §:n 17 kohdan nojalla valvottavaa elinkeinotoimintaansa (vakuutusedustusta harjoittava luonnollinen henkilö), seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia hänen tästä elinkeinotoiminnastaan saamista viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 2,5 miljoonaa euroa.

Nyt seuraamusmaksun enimmäismäärää luonnollisten henkilöiden osalta esitetään korotettavaksi viiteen miljoonaan euroon. Siltä osin kun säännöksessä viitataan luottolaitostoiminnasta annetun lain 20 luvun 1 §:n 2 ja 4 momentissa tai sijoituspalvelulain 15 luvun 2 §:n 2 ja 5 momentissa tarkoitettua säännöksen rikkomiseen tai laiminlyöntiin, korotus on jo hyväksytty ja saatettu voimaan lailla Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta (611/2014), jossa oli kyse EU-oikeuden edellyttämistä muutoksista. Kyseinen laki ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Myös nyt ehdotettu korotus perustuu välittömästi arvopaperikeskusasetuksen 63 artiklaan, joka ei jätä jäsenvaltiolle harkintavaltaa enimmäismäärän suhteen. Tästä huolimatta korotus on verraten olennainen muutos perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn verrattuna. Enimmäismäärää on pidettävä luonnolliselle henkilölle ankarana seuraamuksena. Suhteellisuusperiaatteen johdosta on vähintäänkin varmistuttava, että sääntely täyttää ennakoitavuuden ja oikeusturvan vaatimukset. Tähän lausuntoon käytettävissä olevan ajan puitteissa ei ole yksityiskohtaisesti mahdollista selvittää viittaussäännösten asianmukaisuutta ja täsmällisyyttä. Asiaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota jatkovalmisteluissa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan lisäksi ainakin seuraaviin seikkoihin tulee jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota:

-Voimassaolevan lain mukaan Finanssivalvonta määrää seuraamusmaksun, jos se on suuruudeltaan enintään miljoona euroa. Muussa tapauksessa seuraamusmaksun määrää Finanssivalvonnan esityksestä markkinaoikeus. Säännöstä on arvioitu oikeusturvan kannalta sääntely-ympäristössä, jossa luonnolliselle henkilölle ei ollut pääsääntöisesti mahdollisuutta määrätä yli 100 000 euron seuraamusta (ks. myös mainitun säännöksen perustelut HE 32/2012 vp). Säännöstä tulisi jatkovalmistelussa tarkastella uudelleen.

-Toisin kuin **1. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:n 2 momentti** yleensä, sen 12 kohta perustuu velvoittavan EU-asetuksen asemesta kansalliseen harkintaan. Siinä viitataan 1. lakiehdotuksen 2 luvun 33 §:n 1 momentin säännökseen rikkomuksista ilmoittamisesta. Varsin laajan säännöksen sisältöön kuuluu useita erityyppisiä ja olennaisuudeltaan eritasoisia velvollisuuksia. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta olisi asianmukaisempaa eritellä, mitkä säännöksen tarkoittamista kokonaisuuksista on perusteltu sisällyttää ankaramman seuraamusjärjestelmän piiriin. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana mm. sitä, että eräistä varsin vähäisenä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruus ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp).

-**1. lakiehdotuksen 8 luvun 8 §:n 3 momenttiin** ehdotetaan voimassa olevan oikeustilan täydentämistä siten, että Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä ovat tämän pykälän 1 ja 2 momentissa säädetyn lisäksi kyseisissä momenteissa tarkoitettuja säännöksiä koskevat tarkemmat säännökset, määräykset ja EU:n arvopaperikeskusasetuksen perusteella annettujen komission asetusten ja päätösten säännökset. Veraten avoin viittaussäännös on erittäin niukasti perusteltu, eikä perustelujen perusteella ole mahdollista arvioida sen tarkoitettua soveltamisalaa. Vaikka samankaltainen säännös onkin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/2013 vp) säädetty vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain 22 luvun 2 §:ään, säännöksen avoimuuteen tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota.

-**5. lakiehdotuksen 41 §:n 6 momentin** mukaan seuraamusmaksu saa edellä momentissa "säädetyn estämättä kuitenkin olla enintään kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönneillä saatu hyöty, jos se on määritettävissä". Ilmeisesti tarkoitus on vastoin perusteluissa esitettyä (HE-luonnos s. 11 ja 45), että 5 miljoonan euron raja on ylitettävissä näiden edellytysten täytyessä (näin HE 39/2014 vp, s. 99). Säännös olisi syytä muotoilla selkeämmin. Säännöksen viittaukset on syytä tarkastaa ("arvoosuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 9[?] §:n")

Julkisuus, salassapito, tietosuoja ja tiedonanto

5. lakiehdotuksen 71 §:n 8 momentin mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoa esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselta koskien arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 8 luvun 12 ja 13 §:ssä säädettyjen rangaistussäännösten esitutkintaa ja oikeudenkäyntimenettelyä sekä luovuttaa niitä toisen ETA-valtion finanssimarkkinoita valvovalle viranomaiselle ja Euroopan arvopaperimarkkinavalvontaviranomaiselle EU:n arvopaperikeskusasetuksessa säädettyjen yhteistyövelvoitteiden täyttämiseksi.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus "salassapitosäännösten estämättä" on perustuslakivaliokunnan käytännössä yleensä kiinnitetty perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan ja siihen sisältyvään henkilötietojen suojaan. Erityisen korostunutta suoja on ollut silloin, kun kyse on ollut yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvaksi arvioituista arkaluontoisista tiedoista (PeVL 3/2014 p). Henkilötietolain 11 §:n mukaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta koskevat henkilötiedot ovat korotettua suojaa nauttavia arkaluonteisia henkilötietoja. Toisinaan valiokunta on katsonut jopa, että sen omaksuma tulkintalinja on tältä osin voimassa myös muiden kuin henkilötietojen osalta (ks. esim. PeVL 12/2014 vp).

Valiokunta on jokseenkin vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Yleisenä lähtökohtana on ollut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteoitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp , s. 6/II, PeVL 19/2012 vp , s. 3-4 ja PeVL 62/2010 vp , s. 4/I). Tosin perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 67/2002, että kun esitykseen sisältyvät säännökset tietojen saamisesta ja luovuttamisesta liittyivät välittömästi rahoitusmarkkinoiden valvontaan, tällaista rajattua erityistarkoitusta koskevassa sääntely-yhteydessä voitiin pitää hyväksyttävänä eräitä poikkeamia valiokunnan yleisestä tulkintalinjasta. Reunaehtona vaikuttaisi kuitenkin olleen se, että kysymykseen tulevat tiedot eivät lähtökohtaisesti olleet perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja.

Siltä osin kun säännöksessä on kyse tiedonsaantioikeudesta, olisi säännöstä perusteltua täsmentää edellä kuvatuin tavoin. Lisäksi säännöksen kirjoitusasu ("oikeus saada tietoa") poikkeaa vakiintuneista ratkaisuisista ("tiedot"/"tietoja").

Finanssivalvonnalla on voimassaolevan lain mukaan jo verraten laajat valtuudet luovuttaa tietoja toisen ETA-maan valvontaviranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt laintasoista sääntelyä tietojen luovuttamiseen

EU/ETA –alueen viranomaisille lähtökohtaisesti ongelmattomana (PeVL 2/2008 vp).

1. lakiehdotuksen 2 luvun 33 §:n 3 momentin mukaan ilmoituksen kohteena olevalla rekisteröidyllä henkilöllä ei olisi tarkastusoikeutta pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Tietosuojavaltuutettu voisi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen, rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden. Niukasti perustellun säännösehdotuksen osalta oikeusministeriö viittaa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 19.11.2013 valtiovarainministeriölle lausumaansa (OM 178/43/2013, s. 3/16).

Johdon toiminnan rajoittaminen

5. lakiehdotuksen 28 §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi pysyvästi kieltää henkilöä toimimasta arvopaperikeskuksen hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä, toimitusjohtajana tai toimitusjohtajan sijaisena taikka muuna ylimpään johtoon kuuluvana, jos tämä on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tai laiminlyönyt EU:n arvopaperikeskusasetuksen 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja säännöksiä. Ehdotettu säännös perustuu asetuksen 63 artiklan 2 kohdan d alakohtaan, jonka voi katsoa edellyttävän sen säätämistä: viitatus artiklan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on ainakin artiklassa tarkoitetuissa rikkomisissa oltava kansallisen lainsäädännön mukaisesti valtuudet määrätä vähintään väliaikainen tai toistuvien vakavien rikkomisien tapauksessa pysyvä kieltö, jolla kielletään ketä tahansa laitoksen ylimmän hallintoelimen jäsentä tai muuta vastuussa olevana pidettyä luonnollista henkilöä hoitamasta johtotehtäviä laitoksessa. Säännösehdotusta on käsitelty säätämisjärjestysperusteluissa.

Finanssivalvonnan nykyinen 28 §:ssä säädetty toimivalta rajoittaa määräajaksi valvottavan johdon toimintaa arvioitiin lausunnossa PeVL 28/2008 vp valtiosääntöisesti ongelmattomaksi. Valiokunta on usein tyytynyt viittaamaan vain lyhyesti siihen, että kyseinen sääntelytyyppi on valiokunnan myötävaikutuksella aikaansaatu (PeVL 17/2004 vp). Valiokunnan käytännössä tällaista sääntelyä on arvioitu nimenomaisesti kuitenkin lähinnä siltä kannalta, että nyt käsillä olevassa kontekstissa sille on olemassa verratun hyväksyttävät perusteet (ks. myös PeVL 67/2002 vp). Merkittävänä on pidetty myös kohderyhmän suppeutta (PeVL 52/2001 vp). Kiellon ajalliseen keston ei ole nimenomaisesti kiinnitetty huomiota, joskin valiokunnan käytännössä on muissa yhteyksissä viitattu siihen, että perustuslain 18 §:ssä turvattavien oikeuksien rajoitusten ajallisen keston tulee olla yhteensopiva suhteellisuusperiaatteen kanssa (PeVL 41/2000 vp). Tosin lausunnossa PeVL 24/2013 pidettiin valtiosääntöisesti ongelmattomana lähtökohtaisesti pysyvää kieltoa toimia vastuullisen vakuutusmatemaatikon tehtävässä, joka voitiin tosin määrätä myös määräaikaisena.

Lisäksi on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt esimerkiksi luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. viimeksi PeVL 13/2014 vp). Samanlaisia näkökohtia on esitetty hallinnollisten seuraamusten yhteydessä (ks. PeVL 58/2010 vp).

Pysyvän kiellon edellytykseksi ehdotetaan nyt, että rikkomukset olisivat luonteeltaan sekä vakavia että toistuvia. Koska pysyvä kiello on suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta verraten ankara seuraamus, tulisi sen näkökulmasta myös eritellä tarkemmin, minkälainen on säännöksen tarkoitettaman rikkomuksen toistumisen suhde mahdollisuuteen korjata lainvastaiseksi osoittautunut menettely. Yllä mainittu mahdollisuus korjata menettelynsä ei ole valiokunnan käytännössä ollut olennaisuusvaatimukselle vaihtoehtoinen vaatimus (ks. PeVL 43/2013 vp).

Säätämisyjärjestysperusteluissa on syytä tältä osin viitata myös siihen, että arvopaperikeskuksen on katsottu hoitavan ainakin eräiltä osin perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää (ks. jäljempänä). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on toisinaan katsottu, ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu lainkaan elinkeinovapauden piiriin (PeVL 12/2010 vp).

Poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö

1. lakiehdotuksen 6 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan hallintarekisteröinnin hoitajaa ei kuitenkaan voida merkitä osakkeenomistajan sijasta osaksluetteloon, kun suomalainen osakkeenomistaja on valtioneuvoston asetuksen 616/2008 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö. Viitatus 1 momentin mukaan henkilöä on pidettävä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 20 §:ssä tarkoitettuna poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä, jos hän toimii:

- 1) valtionpäämiehenä, hallituksen päämiehenä, ministerinä, vara- tai apulaisministerinä;
- 2) parlamentin jäsenenä;
- 3) korkeimman oikeuden, perustuslakituomioistuimen tai muun vastaavan oikeuselimen jäsenenä, jonka päätöksiin ei voida poikkeustapauksia lukuun ottamatta hakea muutosta;
- 4) tilintarkastustuomioistuimen ja valtiontalouden tarkastusvirastoa vastaavan valtion varainhoitoa tarkastavan ylimmän päättävän elimen jäsenenä;

- 5) keskuspankin johtokunnan jäsenenä;
- 6) suurlähettiläänä tai asiainhoitajana;
- 7) puolustusvoimissa vähintään kenraalikuntaan kuuluvana upseerina; tai
- 8) valtion kokonaan omistaman yrityksen hallinto-, johto- ja valvontaelimen jäsenenä.

Säännös on eduskuntalain ja asetuksen välisestä hierarkkisesta suhteesta tarkasteltuna nurinkurinen. Lisäksi on syytä huomata, että mainitun asetuksen antamiseen valtuuttava säännös on verraten avoin ("melko joustava", PeVL 15/2008 vp). Perustelluinta olisi säätää asiasta lailla. Mikäli sääntely muotoillaan asetuksenantovaltuudeksi, tulisi ainakin luettelon muodostamisen perusteista säätää lain tasolla.

Julkinen hallintotehtävä

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 17/2012 vp hallituksen esitystä eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 32/2012 vp). Arvion kohteena oli muun ohella arvosuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettu laki (749/2012), joka nyt on tarkoitus kumota, ja antaa uusi suurelta osin samansisältöinen ja samanniminen laki.

1. lakiehdotukseen ehdotetaankin sisällytettäväksi useat lausunnossa PeVL 17/2012 arvion kohteena olleet ratkaisut. Erityisesti on syytä huomioida, että valiokunta piti tuolloin arvopaperikeskuksen ja selvitysyhteisön eräitä tehtäviä PL 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaikka arvopaperikeskus ja arvion toisena pääkohteena ollut pörssi olivatkin elinkeinotoimintaa harjoittavia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n sanamuodon mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkitävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Valiokunta viittasi erityisesti siihen, että sekä pörssillä että arvopaperikeskuksella on lakisääteisten tehtäviensä perusteella keskeinen asema arvopaperimarkkinoiden keskuksena. Valiokunta luonnehti niiden tekevän eräitä läheisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia markkinatoimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä, ja viittasi siihen, että

osan päätöksistä toimijat voivat toimittaa viranomaisen käsiteltäviksi ja hakea edelleen muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta. Merkitystä oli myös valvontatehtävällä: pörssi ja arvopaperikeskus valvoivat paitsi omien, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsä saavien sääntöjen-
sä myös lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvottavien toiminnassa.

Valiokunta luonnehti tällaista pörssin ja arvopaperikeskuksen harjoittamaa markkinatoimijoiden valvontaa osin Finanssivalvonnan harjoittamaa viranomaisvalvontaa avustavaksi tai täydentäväksi toiminnaksi (samoin Säästöpankkitarkastuksen osalta PeVL 53/2001 vp , s. 4). Ratkaisevaa merkitystä ei annettu oikeussuhteen perustumiselle sopimukseen: vaikka pörssin ja arvopaperikeskuksen suhde toimijoihin perustuukin kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sisältävät pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävät valiokunnan mukaan sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on mainituilta osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.

Tuolloin perustuslain 124 §:n tarkoittamina julkisina hallintotehtävinä luettiin erityisesti

1. arvopaperikeskuksen oikeus päättää tilinhoitajien oikeuksien myöntämisestä (nyt 1. lakiehdotuksen 6 luvun 7 § - 8§:t),
2. tilinhoitajan oikeuksien peruuttamisesta (nyt 6 luvun 1. lakiehdotuksen 9 §) ja
3. tilinhoitajan toiminnan rajoittamisesta (nyt 6 luvun 1. lakiehdotuksen 10 §).

Valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että nämä arvopaperikeskuksen päätökset on annettava tiedoksi Finanssivalvonnalle, ja asianomaisella yhteisöllä on oikeus saattaa arvopaperikeskuksen päätös Finanssivalvonnan käsiteltäväksi. Finanssivalvonnan päätökseen on näissäkin asioissa mahdollisuus hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta ja viime kädessä korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 124 § ei sinänsä asettanut estettä arvopaperikeskusta koskevalle ehdotetulle sääntelylle. Valiokunnan mielestä oli selvää, että tehtävien kuuluminen pörssille ja arvopaperikeskukselle täyttää perustuslain 124 §:ssä asetetun tarkoituksenmukaisuusedellytyksen. Lisäksi valiokunta viittasi siihen, että erityislaatuisten sääntelyyn yhteydessä ei aina voida vaatia hallinnon yleislakien noudattamista. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kysymys ei ollut uusien tehtävien antamisesta tai viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä viranomaiselta yksityisoikeudelliselle toimijalle, vaan alan varsin vahva ja omaleimainen yhteis- ja itsesääntelyperinne on esityksessä säilytetty ennallaan.

Tällöin oli valiokunnan mukaan kuitenkin muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (näin myös PeVL 55/2010 vp , s. 2-3). Valiokunta viittasi siihen, että alan erityisluonne huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset voidaan turvata edellyttämällä pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminnalta luotettavuutta, ammattimaisuutta ja puolueettomuutta sekä näiden edellytysten toteutumisen riittävää valvontaa. Valiokunta katsoi, että tuolloin arvioitavana olleen 4. lakiehdotuksen 2 (Arvopaperikeskuksen toimilupa, omistajat, hallinto ja toiminta), 6 (Arvo-osuusjärjestelmä) ja 8 (Erinäiset säännökset) lukuun sisältyvät säännökset riittivät täyttämään tämän vaatimuksen. Lisäksi valiokunta katsoi markkinatoimijoiden oikeusturvan kannalta olennaiseksi, että Finanssivalvonta valvoo arvopaperikeskuksen toimintaa ja käsittelee asianosaisen hakemuksesta näiden päätöksiä.

Nyt arvioitavan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei kiinnitetä lainkaan huomiota perustuslain 124 §:ään. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tehdä kattavaa analyysiä muutoksista, joten jatkovalmistelussa tulisi seikkaperäisesti eritellä ja tarkastella erityisesti niitä ehdotettuja muutoksia, jotka mahdollisesti kohdistuvat valiokunnan merkittävinä pitävinä sääntelyihin.

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja


Sami Manninen

Lainsäädäntöjohtaja


Antti T Leinonen

