

## Valtiovarainministeriölle

**Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö, 1.7.2014; VM 033:00/2014**

### **Lausunto valtiovarainministeriön työryhmämuistiosta ”Arvopaperien säilytysmallien laajentamisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu”**

Valtiovarainministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausua otsikossa tarkoitettusta työryhmän mietinnöstä, joka on laadittu hallituksen esityksen luonnoksen muotoon. Korkein hallinto-oikeus, joka on käsitellyt asian kansliaistunnossaan, esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

#### **Lausunnon rajaaminen**

Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida, miten arvopaperien säilytysmallien laajentaminen ja yhdentyvät markkinarakenteet voidaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla toteuttaa ottaen huomioon tärkeät osakeomistuksen julkisuuteen liittyvät näkökohdat sekä valmistelemaan EU-arvopaperikeskusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa ja arvopaperikeskuksista sekä direktiivin 98/26/ET muuttamisesta) voimaantulon vuoksi tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

Työryhmän keskeiset ehdotukset koskevat julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden osaksluetteloiden ylläpidon siirtämistä yhtiöille itselleen, hallintarekisteröinnin laajennusta ja tähän liittyen yleisöjulkisen uuden omistajarekisterin perustamista sekä viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Näistä uudistuksista erityisesti hallintarekisteröinnin laajentaminen on paljolti lainsäädäntöpoliittinen kysymys, joten asiasta lausuminen ei luontevasti kuulu korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Korkein hallinto-oikeus esittää tämän vuoksi lausunnossaan jäljempänä näkökohtia, jotka liittyvät hallinto-oikeudellisiin lainsäädäntökysymyksiin, kuten muutoksenhakuun, ja lakiehdotusten selkeyteen.



## Muutoksenhausta

Tulevassa EU-arvopaperikeskusasetuksessa ei säädetä muutoksenhausta toimiluvan myöntävän viranomaisen päätökseen tai muuhun päätökseen. Muutoksenhakuun liittyvät kysymykset ovat siten järjestettävissä kansallisesti.

Ehdotetussa uudessa laissa arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta säädettäisiin lain 8 luvussa (Erinäiset säännökset). Lakiehdotuksen 8 luvun 4 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta valtiovarainministeriön päätökseen ja saman luvun 5 §:ssä Finanssivalvonnan päätökseen.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa tässä vaiheessa, että lakiehdotuksen 8 luku sisältäisi muutoksenhaun lisäksi säännöksiä salassapitovelvoitteista, tiedonantovelvoitteista, asiakkaan tuntemisesta, vahingonkorvauksesta, rikemaksusta, seuraamusmaksusta, hallinnollisten seuraamusten määräämisestä ja täytäntöönpanosta, eräistä rangaistuksista, Finanssivalvonnan määräystenantovaltuuksista ja lakiehdotuksen voimaantulosta siirtymäsäännöksineen.

Lakiehdotuksen 8 luku tulisi siten sisältämään säännöksiä, jotka eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta ja jotka voisivat perustellusti kuulua eri lukuihin. Esimerkiksi hallinnollisten seuraamusten määrääminen on oma kokonaisuutensa, joka ei luontevasti kuulu muutoksenhakusäännösten jälkeen. Lainsäädäntöteknisesti muutoksenhakusäännökset sijoitetaan yleensä lain loppuosaan ilman, että niiden jälkeen esitetään lisää aineellisia säännöksiä, joissa tarkoitettu päätöksenteko voi olla muutoksenhaun kohteena.

*Lakiehdotuksen 8 luvun 4 §:n 1 momentin* mukaan muutoksenhausta valtiovarainministeriön tämän lain nojalla antamaan päätökseen säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Pykälän 2 momentissa säädetään puolestaan niistä tilanteista, jotka koskevat arvopaperikeskuksen toimiluvan myöntämistä ja sääntöjen vahvistamista sekä vastaavasti selvitysyhteisön toimiluvan myöntämistä ja sääntöjen vahvistamista, joista voidaan tehdä valitus myös sillä perusteella, että viranomainen ei ole antanut ratkaisuun asiassa laissa säädetyssä määräajassa.

*Lakiehdotuksen 8 luvun 5 §:n* mukaan muutoksenhausta Finanssivalvonnan tämän lain nojalla antamaan päätökseen säädetään hallintolainkäyttölaissa ja Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ssä.

Viimeksi mainitun lain (878/2008) 73 §:n (752/2012) mukaisesti muutoksenhaku jakautuu ensi asteessa Helsingin hallinto-oikeuteen ja markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus ratkaisee valitukset Finanssivalvonnan päätöksistä määrätä valvottavalla rikemaksu, julkinen varoitus tai enintään yhden miljoonan euron suuruinen seuraamusmaksu. Mainittua suuremman seuraamusmaksun markkinaoikeus määrää Finanssival-

vonnan hakemuksesta, jolloin korkein hallinto-oikeus toimii ainoana muutoksenhakuasteena. Uuden lain 8 luvun 7 §:ssä säädettäisiin siitä, minkä uuden lain säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä rikemaksu, ja 8 §:ssä siitä, minkä säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä puolestaan seuraamusmaksu.

Korkein hallinto-oikeus on arvopaperimarkkinalainsäädäntöä koskevissa aikaisemmissa lausunnoissaan korostanut, että muutoksenhaun ohjaaminen ensi asteessa markkinaoikeuteen ei ole tuomioistuineläytöksen tehtävänä jaon kannalta tarkoituksenmukainen ratkaisu, sillä seuraamusharkinnassa ei pääsääntöisesti ole kysymys markkinaoikeuden toimivaltaan muutoin kuuluviin asiaryhmiin verrattavista asioista (kilpailuoikeus, julkiset hankinnat, sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa, IPR-oikeuksien suoja). Asiakokonaisuuden kannalta luontevampi ensi asteen muutoksenhakutuomioistuini olisi Helsingin hallinto-oikeus. Korkein hallinto-oikeus toistaa myös tässä yhteydessä tämän käsityksensä.

### **Hallinto-oikeudellisesta ja hallintolainkäytön sääntelystä**

*Lakiehdotuksen 2 luvun 15 §:n 3 momentin* mukaan arvopaperikeskuksen hoitaessa sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä sen toimintaan ei sovelleta hallintolakia (434/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), kielilakia (423/2003) sekä saamen kielilakia (1086/2003).

Säännös sisältyy voimassa olevaan lakiin 749/2012, jota säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi omassa lausunnossaan (PeVL 17/2012 vp), että muun ohella arvopaperikeskuksen eräät tehtävät olivat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja. Perustuslakivaliokunta hyväksyi lausunnossaan kuitenkin säännöksen, jossa yleishallinto-oikeudellinen sääntely suljettiin erikseen pois. Eduskuntakäsittelyssä muotoiltiin samalla säännöksiä muun ohella arvopaperikeskuksen eräiden päätösten saattamisesta Finanssivalvonnan käsiteltäviksi.

Uudessa laissa säädettäisiin voimassa olevan lain tapaan asioiden saattamisesta Finanssivalvonnan käsittelyyn määräajassa, joka alkaa arvopaperikeskuksen päätöksen tiedoksi saamisesta. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolaisissa säädetään muun ohella päätösten tiedoksi antamisesta. Kun laki suljettaisiin voimassa olevan lain tapaan pois, epäselväksi voi siten jäädä, miten tiedoksianto toimitetaan, jotta siitä alkaisi kulua laissa tarkoitettu määräaika. Vaihtoehtona olisi säätää erikseen siitä, miten tiedoksianto toimitetaan. Tällöin tiedoksiantotapa voisi olla toimijoiden ammattimainen luonne huomioon ottaen mahdollisimman nopea tiedoksianto (sähköinen tiedoksianto).

*Lakiehdotuksen 8 luvun 2 §:n ensimmäisessä virkkeessä* säädetään tilinhoitajan, selvitysosapuolen, selvitysyhteisön, hallintarekisteröinnin hoitajan ja arvopaperikeskuksen sekä eräiden muiden velvollisuudesta antaa salassapitosäännösten estämättä tietoja viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja. Momentin toisen virkkeen mukaan ”velvollisuudesta antaa tietoja tuomioistuimelle säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa”.

Ehdotetussa laissa tarkoitettu tuomioistuin olisi mitä ilmeisemmin useimmiten hallintotuomioistuin. Hallintotuomioistuimissa sovelletaan todisteluun eräiltä osin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiä hallintolainkäyttölaissa olevien viittaussäännösten kautta. Tuomioistuimen pyytäessä lausuntoa joltakin taholta, joka on velvollinen antamaan tietoja viranomaiselle salassapitosäännösten estämättä, lähtökohtana on pidettävä sitä, että tuomioistuimella on samantasoinen oikeus saada asian käsittelyssä tarvittavia tietoja kuin viranomaisella. Tämän tietojensaantioikeuden perusta ei ole hallintotuomioistuinten osalta pelkästään oikeudenkäymiskaaren 17 luku. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi siitä, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistelua koskevia säännöksiä ollaan uudistamassa ja että uudistus koskee yleisiä tuomioistuimia. Hallintotuomioistuinten osalta todistelua koskevien säännösten uudistaminen on erikseen valmisteilla oikeusministeriössä.

Näiden syiden vuoksi mahdollinen säännös tuomioistuimen tiedonsaantioikeudesta pitäisi muotoilla toisin niin, että viittaus sisältäisi viittauksen myös muuhun lainsäädäntöön (”velvollisuudesta antaa tietoja tuomioistuimelle säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa ja muualla laissa”).

Lausunnon on valmistellut hallintoneuvos Eija Siitari.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Ana-Mari Pitkäranta