



Valtiovarainministeriölle

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ARVOPAPERIMARKKINALAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Esitysluonnos sisältää ehdotukset vuoden 2018 alusta voimaan tulevan ns. esiteasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EU 2017/1129) kansallisen täytäntöönpanon edellyttämäksi lainsäädännöksi. Esiteasetuksessa todetaan olevan pääosin kyse suoraan sovellettavasta lainsäädännöstä, johon sisältyy vain vähän kansallista harkintavalttaa.

Seuraamusmaksu

Arvopaperimarkkinalain 15 luvun 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa lueteltaisiin ne esiteasetuksen säännökset, joiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä voitaisiin määrätä Finanssivalvonnasta annetun lain mukainen seuraamusmaksu. Sääntelyn todetaan vastaavan pääosin voimassa olevan arvopaperimarkkinalain mukaista seuraamusmaksusääntelyä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Finanssivalvonnasta annetun lain 43 a §:n mukaan Oikeusrekisterikeskus. Jatkovalmistelussa on selvitettävä seuraamusmaksusääntelyn muutosehdotuksista oikeusrekisterikeskukselle mahdollisesti aiheutuva lisätyö ja kustannukset sekä varmistettava tehtävien hoitamisen vaatima lisärahoitus. Oikeusministeriö tulee olemaan valtiovarainministeriöön yhteydessä Oikeusrekisterikeskusta koskevien kustannusarvioiden osalta.

Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus

Arvopaperimarkkinalain 3 luvun 3 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös Finanssivalvonnan valtuudesta antaa esiteasetusta tarkempia määräyksiä muun muassa esitteen julkaisemisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista ja arvopapereita tarjoavaan kohdistuvan tiedonantovelvollisuuden edellytyksistä.

Perustuslakivaliokunta on arvopaperimarkkinoita koskevan lainsäädännön arvioinnin yhteydessä pitänyt perustuslain 80 §:n kannalta sinänsä mahdollisena osoittaa Finanssivalvonnalle laajahkoa määräystenantovaltaa. Merkitystä on annettu toiminnan erityispiirteiden ohella sille, että valtuuksia rajattu sitomalla niiden käyttö Euroopan yhteisön lainsäädäntöön (esim. PeVL 4/2005 vp, PeVL 17/2004 vp).

Esitysluonnoksesta ei etenkin 3 §:n 1 ja 4 kohdan osalta ilmene, minkä tyyppisiä määräyksiä valtuuden nojalla on tarkoitettu antaa. Sääntely viittaa varsin pitkälle ulottuvaan toimivaltaan antaa määräyksiä myös finanssimarkkinoilla toimiviin kohdistettujen velvoitteiden sisällöstä.

Ehdotettua määräystenantovaltaa tulee jatkovalmistelussa tarkastella perustuslain 80 §:ää koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ja arvioida säädöstason riittävyyttä. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna määräyksenantovaltaan kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 34/2012 vp, s. 3/I). Perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II),

Mainonnan kieltäminen

Arvopaperimarkkinalain 17 lukuun ehdotetaan lisättäväksi säännökset Finanssivalvonnan toimivallasta kieltää, lykätä tai lopettaa arvopaperin liikellelaskijan tai muun säännöksessä mainitun toimijan mainonta enintään 10 peräkkäisen pankkipäivän ajaksi, jos sillä on perusteltu syy epäillä, että esitteen sisältämistä tiedoista vastuussa olevat henkilöt ovat toimineet arvopaperimarkkinalain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti. Sääntelyn todetaan perustuvan esiteasetuksen 32 artiklan e alakohtaan.

Ehdotettava sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatuksen sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. PeVL 54/2006 vp).

Ehdotettu 17 luvun 1 b § merkitsee siihen sisältyvän ajallisen rajoituksen vuoksi suhteellisen vähäistä mainonnan rajoittamismahdollisuutta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännös mahdollistaisi ehdotetussa muodossaan rajoitustoimeen ryhtymisen minkä tahansa arvopaperimarkkinalain tai sen nojalla annetun säännöksen epäillyn rikkomisen perusteella. Sääntelyn taustalla oleva esiteasetuksen 32 artiklan e alakohdan edellyttämä kieltotoimivalta kohdistuu yksinomaan esiteasetuksen rikkomiseen. Säännös on syytä rajata tarkoitustaan vastaavaksi.

Määräaikainen esitteen hyväksymiskielto

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös (37 d §) Finanssivalvonnan oikeudesta kieltäytyä hyväksymästä enintään viiden vuoden ajaksi tietyn liikkeeseenlaskijan laatimaa esitettä, jos tämä on toistuvasti ja vakavasti rikkonut säännöksessä mainittuja esiteasetuksen määräyksiä. Sääntelyn todetaan perustuvan esiteasetuksen 32 artiklan 1 kohdan k alakohtaan.

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettavan sääntelyn katsotaan turvaavan perustuslain 15 §:n mukaista (sijoittajien) omaisuussuojaa. Ehdotusta ei ole tarkemmin perusteltu. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa on syytä tehdä asianmukaisesti selkoa myös sääntelyn vaikutuksista toimenpiteen kohteena olevan liikkeeseenlaskijan asemaan erityisesti perustuslain 18 §:ssä turvatuksen elinkeinovapauden näkökulmasta. Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä tehdä selkoa sääntelyn suhteesta muihin Finanssivalvonnan määrittämiin seuraamuksiin ja tarvittaessa täydentää säännösehdotusta.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen

