

13.5.2011

OM 54/43/2011 Lavo

Valtiovarainministeriölle

Lausuntopyyntönne VM066:00/2010

LAUSUNTO SIOJITUSRAHASTODIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SUOMESSA

Oikeusministeriö esittää pyydettyä lausuntona seuraavan.

1 Yleistä

Lausuntopyynnöstä tai esitysluonnoksesta ei ilmene, millä tavoin esitysluonnos on valmisteltu. Valtiovarainministeriön verkkosivuilta ilmenevien tietojen mukaan luonnos olisi valmisteltu epävirallisessa työryhmässä Finanssivalvonnan ja Finanssialan Keskusliitto ry:n kanssa. Ainakaan oikeusministeriötä ei ole muullakaan tavoin kuultu valmistelun aikana. Ehdotettavien lakimuutosten laadun ja laajuuden huomioon ottaen oikeusministeriö pitää valittua valmistelutapaa lainvalmistelun avoimuuden kannalta ongelmallisena.

Myös lausuntotahojen piiri vaikuttaa suppealta. Esimerkiksi muilta ulkopuolisilta ministeriöiltä kuin oikeusministeriöltä ei ole pyydetty lausuntoa, vaikka ehdotus sisältää myös muiden ministeriöiden hallinnonalaan läheisesti liittyviä ehdotuksia, kuten kaupparekisteriä koskevia säännöksiä. Intressitahojen ja muiden osapuolten suppea kuuleminen vaikeuttaa asian jatkokesittelyä ja viime kädessä heikentää valmisteltavan lainsäädännön laatua.

Esitysluonnos on viimeistelemätön sekä lakiehdotusten että niiden perustelujen osalta. Oikeusministeriö korostaa, että lakiehdotukset on tarkastettava

oikeusministeriön laintarkastusyksikössä sen jälkeen, kun niitä on perusteellisesti jatkovalmisteltu lausuntopalauteen pohjalta.

Lakiehdotusten perustelut ovat monin paikoin hyvin suppeat. Muun muassa ehdotusten suhde voimassa olevaan lakiin on yleensä kuvattu joko niukasti tai epäselvästi niin, että on vaikea saada selkoa siitä, mikä muuttuu ja mitä muutokset merkitsevät. Tätä ei tee hyväksyttäväksi se, että kysymys on pitkälti direktiivin täytäntöönpanosta. Pikemmin monin paikoin muutosten ymmärtämiseksi kaivattaisiin analyysiä ehdotusten taustalla olevista direktiivin säännöksistä ja niiden tarkoituksesta. Myös nykyistä lakia vastaavien ehdotusten osalta on usein ilmaistu sangen ylimalkaisesti tai epätarkasti, mitä voimassa olevan lain säännöstä kukin ehdotettu säännös vastaa. Tällaiset puutteet on ehdottomasti korjattava lopullisessa hallituksen esityksessä.

Lausunnonantajan näkökulmasta kaikki edellä sanottu merkitsee, että esitysluonnoksen sisältöön on vaikea perehtyä ja ehdotettuja aineellisia muutoksia sekä niiden merkitystä vaikea arvioida.

Jäljempänä esitetään erinäisiä yksityiskohtaisia huomautuksia luonnoksen johdosta sikäli kuin se on edellä lausutun huomioon ottaen mahdollista. Esitys ei ole tyhjentävä; tämä koskee erityisesti lakitekniikkaa, jonka suhteen on osoitettavissa runsaasti muitakin puutteita. Osittain ongelmat näyttävät johtuvan siitä, että direktiivin säännöksiä on pyritty paljolti sellaiseen kopioimaan ehdotukseen, mikä on mm. paikoin johtanut kansallisen lain kannalta epäsoveliaan ja epäselvään terminologiaan.

Seuraavassa jaksossa käsitellään koko sijoitusrahastolakia koskevia soveltamisalaa ja käsitteistöön liittyviä kysymyksiä sekä valikoituja muita kysymyksiä. Esitysluonnokseen liittyvät valtiosääntöoikeutta ja rangaistuslainsäädäntöä koskevat huomautukset on esitetty myöhemmänä erikseen.

2 Sijoitusrahastolain soveltamisala, käsitteet ja eräät muut kysymykset

Soveltamisala ja käsitteet

Oikeusministeriö katsoo, että sijoitusrahastolain soveltamisala on ilmaistu luonnoksessa epäselvästi ja sekavasti. Osittain tähän liittyen käytetyt käsitteet ovat monin tavoin ongelmallisia.

Ensinnäkin lain perussoveltamisala 1 §:n 1 momentissa on ilmaistu epäselvästi. Selkeästi lakia sovellettaisiin rahastoyhtiön ja säilytysyhteisön toimintaan eli suomalaisen sijoitusrahastotoimintaan kuten nykyäänkin. Tämän lisäksi lakia sovellettaisiin ”yhteissijoitusyrityksen” osuuksien markkinoimiseen yleisölle. Yhteissijoitusyrityksellä puolestaan tarkoitettaisiin 2 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan muussa ETA-valtiossa kuin Suomessa toimiluvan saanutta sijoitusrahastodirektiivissä tarkoitettua yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavaa yritystä. Tällaisen yrityksen tarkemmat muodot

(sijoitusrahasto, unit trust, sijoitusyhtiö) määriteltäisiin sanotussa kohdassa kömpelöllä, suoraan direktiivistä peräisin olevalla tavalla.

Lain käyttäjälle ehdotettu yhteissijoitusyrityksen määritelmä avautuu sangen vaikeasti. Olisikin syytä harkita, voitaisiinko käyttää nykyisen 2 §:n 1 momentin 10 kohdan määritelmän kaltaista perusrakennetta ("ulkomainen sijoitusrahasto ja siihen rinnastettava yhteistä sijoitustoimintaa harjoittava yritys") ETA-aluetta koskevin tarkennuksin ja siten, että lain perusteluissa selostettaisiin tarkemmin rinnastettavuuden kriteereitä.

Edelleen lakia sovellettaisiin "sijoitusrahastodirektiivin soveltamisalaan kuulumattoman ulkomaisen yhteissijoitusyrityksen" osuuksien markkinointiin muille kuin ammattimaisille sijoittajille (1 §:n 1 ja 2 mom.). Siteerattu määritelmä on sisäisesti ristiriitainen, koska siinä käytetään käsitettä "yhteissijoitusyritys", johon puolestaan edellä esitetyn mukaisesti sisältyy, että yritys kuuluu sijoitusrahastodirektiivin soveltamisalaan. Selkeämpää olisi tältäkin osin puhua esim. "ulkomaisesta erikoissijoitusrahastoon rinnastuvasta yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavasta yrityksestä", jos tätä on säännöksessä tarkoitettu.

Epäselväksi jää myös, onko "sijoitusrahastodirektiivin soveltamisalaan kuulumatonta ulkomaista yhteissijoitusyritystä" koskevien 1 ja 2 momentin soveltamisalasäännösten – ennen kaikkea 2 momentin ammattimaisia sijoittajia koskevan rajauksen – tarkoitus koskea myös ETA-alueen ulkopuolisia eli kolmannen maan yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten osuuksien markkinointia. Termin "yhteissijoitusyritys" käyttäminen tuntuisi 2 §:n 1 momentin 10 kohdan määritelmän kautta viittaavan ETA-alueeseen, kun taas 1 §:n 6 momentista – jossa käytetään samaa käsitteistöä kuin mainituissa 1 ja 2 momentin säännöksissä – perusteluineen ilmennee, että pyrkimys on ollut kattaa myös kolmansista maista tulevat yritykset. Pykälän 6 momentin suhde mainittuihin 1 ja 2 momentin säännöksiin on muutenkin epäselvä, ja voidaan kysyä, eikö kyseisiä säännöksiä olisi selkeyden ja yksinkertaisuuden vuoksi syytä yhdistää.

Lain 1 § on ylipäättään niin sekava ja vaikealukuinen, että sen perusteella on mahdotonta muodostaa selkeää käsitystä lain soveltamisalasta. Pykälä tulisi kirjoittaa kokonaan uudelleen pitäen silmällä sitä, että lain lukija voisi siitä saada selkeän yleiskuvan lain soveltamisalasta ja sisällöstä.

Sijoitusrahastolain 2 §:ään ehdotetaan otettavaksi runsaasti uusia käsitteitä. Näistä 1 momentin 10 kohtaa (yhteissijoitusyritys) on käsitelty jo edellä. Muuten käsitteistä voidaan todeta ainakin seuraavaa:

- Sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston käsitteet (2 §:n 1 momentin 2 ja 2 a kohta) on määritelty ongelmallisella tavalla. Käsitteiden sanamuodon mukainen tulkinta näyttäisi johtavan esimerkiksi siihen, että jos sijoitusrahasto, jonka pitäisi sijoitustoiminnassaan noudattaa 11 luvun säännöksiä, ei noudata kyseisiä säännöksiä, se muuttuu erikoissijoitusrahastoksi. Tällaista ei tietenkään ole tarkoitettu (vrt. myös lain 44 §). Sijoitusrahaston ja erikoissijoitusrahaston välinen käsite-erottelu tu-

lisikin tehdä muulla kuin sillä perusteella, minkä perusteiden mukaisesti rahaston varat on (tosiasiassa) sijoitettu. Ilmeisesti keskeinen merkitys rajanvedossa tulisi olla rahaston säännöillä.

- Syöttörahasto ja kohderahasto määritellään näennäisesti 2 §:n 1 momentin 2 b ja 2 c kohdassa, mutta asiallisesti kyseiset käsitteet määritellään lain 115 a ja 115 c §:ssä. Lakitekniikkaa ei voida pitää onnistuneena. Joka tapauksessa 2 §:n 1 momentin 2 c kohdan viittaus lain 115 a §:ään on virheellinen, koska kohderahaston varsinainen määritelmä löytyy lain 115 c §:stä.
- Rahastoyhtiöllä tarkoitetaan 2 §:n 1 momentin nykyisen 3 kohdan mukaan ”pääsääntöisesti sijoitusrahastotoimintaa harjoittavaa suomalaista osakeyhtiötä”. Määritelmää ”tarkennettaisiin” lisäyksellä, jonka mukaan rahastoyhtiön ”liiketoimintana on sijoitusrahastojen tai erikoissijoitusrahastojen hallinnointi”. Lisäyksen merkitys jää epäselväksi. Koska lisäyksessä tarkoitettu liiketoiminta näyttäisi sisältyvän jo sijoitusrahastotoiminnan määritelmään (ks. pykälän 1 momentin 1 kohta), lisäys on turha ja omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä.
- Käsite ”sijoitusrahaston vastaanottava ETA-valtio” (2 §:n 1 momentin 3 c kohta) ei vaikuta onnistuneelta. Sana ”vastaanottava” ei ainakaan yleiskielessä kuvasta hyvin sitä, mitä sanalla yritetään määritelmässä tarkoittaa, minkä lisäksi kyseinen termi on omiaan aiheuttamaan sekaannusta sulautumis- ja jakautumissääntelyssä vakiintuneesti käytetyn terminologian kanssa.
- Lain 2 §:n 1 momentin 19 – 21 kohdassa määriteltäisiin sijoitusrahastojen sulautuminen, rajat ylittävä sulautuminen ja kotimainen sulautuminen. Nykyisin sulautumista koskevat määritelmät ovat lain 16 luvussa, jossa sulautumisesta muutenkin säädetään. Voidaan kysyä, onko kyseisiä määritelmiä mielekästä ottaa lain alkuun. Perustellumpaa olisi, että lain alkuun otettaisiin vain laissa kauttaaltaan käytettyjä käsitteitä, ja nyt kysymyksessä olevan kaltaiset käyttöalaltaan rajatummalla määritelmät olisivat lähellä asiaa koskevaa aineellista sääntelyä, tässä tapauksessa siis jatkossakin lain 16 luvussa. Tämä olisi myös johdonmukaista sen kanssa, että sijoitusrahaston jakautumista määrittelevät säännökset ehdotetaan jätettäväksi lain 17 lukuun. Vastaavaa ratkaisua olisi syytä harkita syöttörahaston ja kohderahaston määritelmien osalta (ks. edellä esitettyä).
- Sulautumisen määritelmässä käytetään direktiivistä johtuvaa käsitettä ”alarahasto”, jota ei määritellä laissa (ks. myös 107 §:n 4 momentti). Kyseessä lieenee ilmiö, joka tunnetaan eräissä muissa ETA-valtioissa, mutta ei Suomessa. Vähimmäisvaatimuksena on pidettävä, että tämän käsitteen sisällöstä pyritäisiin tekemään selkoa esityksen perusteluissa.
- Luonnoksessa tarkoitettulla ”kotimaisella sulautumisella” on ehdotuksen 2 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan aina kansainvälinen kytkentä (sijoitusrahaston osuuksien markkinointi muualla kuin Suomessa), mi-

kä johtunee direktiivin sulautumissäännösten soveltamisalasta. Puhtaasti kotimaisiin sulautumisiin, joissa tällaista kytkentää ei ole, lain sulautumissäännöksiä sovellettaisiin vain ”soveltuvin osin” (ks. 107 §:n 3 momentti). Syynä tälle ratkaisulle lienee pyrkimys direktiivin säännösten kopioimiseen kansalliseen lakiin mahdollisimman pitkälti sellaisenaan. Kansallisen lain näkökulmasta tällainen ratkaisu on outo ja käsitteistö harhaanjohtavaa.

- Lain 2 §:n 5 momentin mukaan sijoitusrahaston rahasto-osuuksia koskevia säännöksiä sovelletaan myös yhteissijoitusyrityksen osakkeisiin. Tässä muodossa rinnastus ei ole mielekäs. Perustelujen mukaan säännös vastaa direktiivin 1(3)(2) artiklaa, mikä ei pidä paikkaansa, koska direktiivin kyseisessä säännöksessä rinnastetaan toisiinsa yhteissijoitusyrityksen osuudet ja osakkeet, ts. otetaan huomioon, että ETA-alueelta tuleva yhteissijoitusyritys voi olla myös esim. osakeyhtiömuotoinen. Ehdotettua 2 §:n 5 momentin säännöstä tulisi vastaavasti oikaista.

Erinäisiä muita kysymyksiä

Sijoitusrahastolain 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahastoyhtiön ja säilytysyhteisön ns. omistajakontrollista. Jotta sääntelytekniikka olisi sopuolosuhteissa nykyisen osakeyhtiölain ns. nimellisarvottoman pääomajärjestelmän kanssa, olisi pykälän viittaukset ”osuuteen osakepääomasta” syytä muuttaa niin, että puhuttaisiin ”osuudesta yhtiön osakkeisiin”.

Sijoitusrahastolain 18 a §:n 3 momentin mukaan ETA-rahastoyhtiön olisi sivuliikkeen toiminnassa noudatettava mm. 8 a §:n vaatimusta toiminnan edellyttämistä voimavaroista. Epäselväksi jää, kun perusteluissakaan ei asiaa tarkemmin käsitellä, miksi toiminnassa ei olisi tarpeen noudattaa muita 8 a §:stä ilmeneviä vaatimuksia.

Sijoitusrahastolain 18 j §:n mukaan Finanssivalvonta voisi eräin edellytyksin vaatia ulkomaista ETA-rahastoyhtiötä lopettamaan Suomessa hallinnoimansa sijoitusrahaston hallinnoimisen. Epäselväksi jää, mitä konkreettisesti tapahtuisi rahastoyhtiön lopettaessa rahaston hallinnoimisen ja millaiseksi mm. sijoittajien asema tällöin muodostuisi. Perusteluissa ei käsitellä näitäkään kysymyksiä.

Sijoitusrahastolain 110 §:n 6 momentissa säädettäisiin, että sijoitusrahastojen sulautumista ei sen tultua voimaan saa julistaa ”mitättömäksi.” Suomalaisen oikeudellisen käsitteistön kannalta olisi – direktiivin suomenkielisen käännöksen sanamuodosta huolimatta – perustellumpaa käyttää yleisempää ”pätemättömyyden” käsitettä ”mitättömyyden” sijasta. Ks. vastaavasti osakeyhtiölain 16 luvun 28 § ja 17 luvun 27 §.

Ulkomaista yhteissijoitusyritystä koskeva sääntely näyttää lähtevän siitä, että sääntelyllisesti erotetaan toisistaan mm. palvelujen tarjoaminen rajan yli Suomeen ja yhteissijoitusyrityksen osuuksien markkinointi Suomessa.

Rajanveto vaikuttaa ongelmalliselta. Muun muassa voidaan kysyä, eikö markkinointi Suomessa aina ole samalla palvelujen tarjoamista Suomessa. Siten esimerkiksi lakiehdotuksen 18 b ja 128 §:n keskinäinen suhde vaikuttaa epäselvältä. Vaikka rajanveto perustuisikin direktiivin säännöksiin (ks. 18 ja 93 artikla), asiaa olisi vähintäänkin syytä analysoida perusteluissa.

Sijoitusrahastolain 132 j §:ssä säädettäisiin haasteen ja muun tiedoksiannon toimittamisesta ulkomaiselle ETA-rahastoyhtiölle ja kolmannen maan rahastoyhtiölle. Säännökset, jotka olisivat uusia, eivät perustu direktiiviin. Perusteluissa ei ole lainkaan pyritty tekemään selkoa siitä, miksi ulkomaiselle oikeushenkilölle toimitettavaa tiedoksiantoa nykyään koskevat yleiset säännökset ja menettelyt (mm. tiedoksianto elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitetulle edustajalle sekä kansainvälistä oikeusapua koskevat järjestelyt) eivät ole riittäviä ulkomaisen rahastoyhtiön osalta ja mikä olisi ehdotettavien säännösten suhde mainittuun jo olemassa olevaan sääntelyyn. Pykälän 2 momentti, joka on kopioitu käytännössä sellaisenaan osakeyhtiölain (kotimaista) osakeyhtiötä koskevasta sääntelystä, on tässä suhteessa erityisen ongelmallinen. Pykälä on ehdottomasti poistettava esityksestä.

Avaintietoesitettä koskevien säännösten osalta olisi syytä pohtia, olisiko perusteltua edellyttää esitteen laatimista sekä suomen että ruotsin kielellä. Vaikka kielilaki koskee pääasiassa viranomaisten velvollisuuksia, erityislainsäädännöllä on mahdollista säätää yksityisten yritysten kielellisistä velvollisuuksista. Tällaista lainsäädäntöä on suhteellisen rajoitetusti. Velvollisuuksista palvelu eri kielillä onkin syytä säätää ainoastaan silloin kuin se on tarpeen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta tai muusta tärkeästä syystä. Kysymystä siitä, onko aihetta edellyttää avaintietoesitteen kääntämistä kansalliskielille vai ei, olisi joka tapauksessa syytä pohtia ja käsitellä esityksen yleisperusteluissa.

3 Valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä

Elinkeinovapaus

Elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimi-

vallan liittää toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp).

Sijoitusrahastolaissa säänneltävän elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudelle on hyväksyttävät perusteet, ja lupasääntely on muutoinkin pääosin asianmukaista. Ulkomaisen ETA-rahastoyhtiön hallinnoiman sijoitusrahaston perustamista Suomeen koskevasta lain 18 c §:stä ei kuitenkaan käy hyvin ilmi, mitkä luvan saannin edellytykset ovat. Pykälästä käy ilmi vain epäsuorasti muun muassa se, että vastuuhenkilöiden tulee olla luotettavia. Perustuslakivaliokunnan elinkeinolupia koskevan käytännön valossa sääntelyä on tarpeen täydentää niin, että lupaedellytykset ilmenevät laista suoraan.

Sijoitusrahastolain 132 l §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Finanssivalvonnan mahdollisuudesta ”tarvittaessa” estää ulkomaista ETA-rahastoyhtiötä aloittamasta uusia liiketoimia Suomessa tietyissä tapauksissa. Säännöksestä tai sen perusteluista ei käy ilmi, mitä estämisellä tarkoitettaisiin ja millä edellytyksillä estämiseen voitaisiin ryhtyä. Sääntelyn liittymät elinkeinovapauden huomioon ottaen säännöstä uusien liiketoimien estämisestä on tarpeellista täsmentää.

Rikemaksu

Finanssivalvonnasta annetun lain 39 §:ää ehdotetaan muutettavaksi muun muassa niin, että Finanssivalvonta voisi määrätä sijoitusrahastolain 93 a §:n 2 momentin mukaisen avaintietoesitteen kirjoittamistapaa koskevan velvollisuuden laiminlyömisestä rikemaksun.

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten, kuten rikemaksun, sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta voida tällaisenaan sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 57/2010 vp, PeVL 74/2002 vp). Rikemaksua koskevassa Finanssivalvonnasta annetun lain 39 §:ssä on lueteltu, minkälaisista teoista tai laiminlyönneistä maksu voidaan määrätä. Avaintietoesitteen kirjoittamistapaa koskeva sijoitusrahastolain 93 a §:n 2 momentti on oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkin jossakin määrin tulkinnanvarainen (esite on mm. kirjoitettava ”tiiviisti yleiskielellä”). Jatkovalmistelussa tulisi vielä pyrkiä siihen, että rikemaksulla sanktioitaisiin vain sellaisia velvollisuuksia, joiden rikkominen on objektiivisesti todettavissa. Sääntelyn täsmällisyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jos Finanssivalvonnasta annettua lakia muutetaan arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän muistiossa ehdotetun mukaisesti muun muassa kymmenkertaistamalla rikemaksun enimmäis- ja vähimmäismäärät.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

Ehdotukseen sijoitusrahastolaiksi sisältyy varsin paljon asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia, mikä on sinänsä perusteltua sääntelykohteen erityispiirteiden vuoksi. Suurin osa valtuutussäännöksistä on oikeusministeri-

ön käsityksen mukaan asianmukaisia. Joistakin valtuuksissa tarkoitetuista seikoista ei kuitenkaan näyttäisi olevan kaikilta osin perussäännöksiä laissa. Tällaisia ovat seuraavat:

- 16 §:n 6 momentti (ilmoituksiin liitettävät tiedot)
- 26 §:n 3 momentti
- 34 c §:n 2 momentti
- 80 b §:n 4 momentti (riskinhallintamenettelyjen riittävyyden arvioiminen).

Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että lakiin sisältyy perussäännökset, joita tarkempia säännöksiä tai määräyksiä asetuksella on tarkoitus antaa. Vastaavia ongelmia, jotka on jatkovalmistelussa selvitettävä, voi lisäksi liittyä niihin esityksen säännöksiin, joiden mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus päättää erinäisten asiakirjojen kielestä.

4 Rangaistussäännökset

Ehdotuksessa esitetään lisättäväksi sijoitusrahastorikkomukseen (sijoitusrahastolain 146 §:n 4 kohta) viittaus sijoitusrahastolain 98 a §:ään, jolloin rangaistavaksi tulee totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon sisällyttäminen avaintietoesitteeseen. Sisällöllisesti oikeusministeriöllä ei ole tähän huomautettavaa. Kyseistä 4 kohtaa olisi kuitenkin asianmukaista muokata siten, että viitattut pykälät olisivat pykälänumeroinnin mukaisessa järjestyksessä, ts. uusi viittaus 98 a §:ään olisi kohdan lopussa.

Esityksessä ei muilta osin ehdoteta sijoitusrahastorikkomuksen muuttamista. Oikeusministeriön mukaan tässä yhteydessä olisi kuitenkin asianmukaista tehdä eräitä muitakin muutoksia. Voimassa olevan lain 146 §:n 2 kohdassa eräät tekemuodot eivät välttämättä täytä laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimusta.

Sijoitusrahastolain 146 §:n 2 kohdassa viitataan lain 26 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan sijoitusrahastotoimintaa on harjoitettava ”huolellisesti, itseenäisesti ja asiantuntevasti rahasto-osuudenomistajien yhteiseksi eduksi” ja rahastoyhtiön on ”toiminnassaan kohdeltava rahasto-osuudenomistajia yhdenvertaisesti.” Voidaan pitää kyseenalaisena, täyttääkö tällainen kriminalisointi perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksen. Vastaavasti on vähintään epäselvää, sisältävätkö viitattut 45 §, 47 §:n 3 momentti ja 118 §:n 2 momentti sellaisen kieltonormin, jota voidaan rikkoa; samalla näitäkin kohtia voidaan pitää ongelmallisenä laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Suurin ongelma on kahdessa viimeksi mainitussa viittauksessa, joissa rangaistavaa on sen rikkomisen, (i) mitä sijoitusrahaston säännöissä voidaan määrätä sekä (ii) se, että säilytysyhteisön hoitaessa sijoitusrahaston hallintoa ei noudateta niitä velvollisuuksia, joista on ”soveltavin osin voimassa, mitä rahastoyhtiöstä säädetään.” Selvintä olisi, jollei EU-sääntelystä muuta johdu, että edellä todetut viittaukset poistetaan 146 §:n 2 kohdasta. Lisäksi 2 kohdan viittaus lain 92–96 §:ään on päällekkäinen 4 kohdan kanssa. Tätäkin olisi syytä muuttaa.

Ehdotuksessa esitetään sijoitusrahastolain 149 §:ään kahta rangaistussäännöstä. Toinen koskee rahastoyhtiön osakkeiden hankkimista tai luovuttamista vastoin tiettyjä normeja (1 momentti), toinen säilytysyhteisön osakkeiden hankkimista tai luovuttamista vastoin tiettyjä normeja (2 momentti). Momentit ovat kohdeyhteisön ja rikkomuksen nimikettä lukuun ottamatta sisällöltään identtiset. Momentit olisi aiheellista yhdistää siten, että tältä osin laissa olisi vain yksi rikkomus, nimeltään ”rahastoyhtiön tai säilytysyhteisön osakkeiden hankintaa ja luovutusta koskevien säännösten rikkominen”.

Rangaistussäännöksiä koskevan 22 luvun säännösten järjestystä tulisi muuttaa siten, että ehdotettu 149 § tulisi 148 §:ksi ja syyteoikeutta koskeva nykyinen 148 § sijoitettaisiin luvun loppuun eli 149 §:ksi. Lisäksi olisi aiheellista pohtia, mikä on syyteoikeusjärjestely ehdotetun 149 §:n suhteen ja olisiko syyteoikeussäännöstä eli nykyistä 148 §:ää aiheellista tarkistaa.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos



Pekka Pulkkinen