

1.7.2011

OM 30/43/2011

Valtiovarainministeriölle

Lausuntopyyntönne VM004:00/2009

**LAUSUNTO ARVOPAPERIMARKKINALAINSÄÄDÄNNÖN KOKONAISUUDISTUS –
TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ**

Oikeusministeriö esittää pyydettyä lausuntona seuraavan.

1. Yleistä

Kuten työryhmän muistion luovutuskirjeestä ilmenee, työryhmän toimeksianto on koskenut laajaa ja monimutkaista asiakokonaisuutta. Arvopaperimarkkinalain ja sitä lähellä olevien lakien uudistamisen ohella työryhmän tehtävänä on ollut muun muassa valmistella arvopaperien selvitystä ja säilytystä koskevat tarvittavat lainsäädäntömuutosehdotukset. Viimeksi mainittuihin puolestaan sisältyy laajoja ja oikeudellisesti vaativia täysin uusia asiakokonaisuuksia, kuten arvopaperien moniportaista hallintaa koskeva siviilioikeudellinen, yhtiöoikeudellinen ja muu lainsäädäntö.

Työryhmälle myönnetty toimikausi on pidennyksineenkin ollut alle kahden vuoden mittainen. Tosiasiassa työhön käytetty aika on ollut vieläkin lyhyempi. Toimikausi on ollut poikkeuksellisen lyhyt hankkeen laajuuteen ja laatuun nähden. Tästä johtuu, että lakiehdotuksia ja niiden perusteluja ei ole ehditty työryhmässä kunnollisesti viimeistellä. Tämä on erityisen ongelmallista siksi, että toimeksiannon mukaan hankkeen keskeisimpiä tavoitteita on lainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden parantaminen. Jotta tavoite saavutettaisiin, sekä säännösehdoitusten että niiden perusteluiden selkeyden ja ymmärrettävyyden parantamiseen onkin jatkovalmistelussa kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi jatkovalmistelun aikataulua

suunniteltaessa on varattava riittävästi aikaa sille, että esitysluonnos voidaan asianmukaisesti tarkastaa oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Myöskään kaikkia ehdotuksiin liittyviä sisällöllisiä kysymyksiä ei ole ehditty työryhmässä kunnollisesti käsitellä. Oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvista tai sitä lähellä olevista ehdotuksista ovat perusteellisen jatkovalmistelun tarpeessa esimerkiksi arvopaperien moniportaiseen hallintaan liittyvät ehdotukset (mukaan lukien yhtiöoikeutta koskevat ehdotukset), arvopaperimarkkinasääntelyn ja kuluttajansuojan suhteeseen liittyvät ehdotukset, vahingonkorvausta koskevat ehdotukset sekä muita seuraamuksia koskevat ehdotukset ja niihin liittyvät oikeudenkäyntimenettelyä ja tuomioistuinlaitosta koskevat kysymykset. Jatkovalmistelussa on myös kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että esitys täyttää valtiosääntöoikeuden asettamat vaatimukset. Jatkovalmistelu on kyseisiltä osin tehtävä ministeriöiden välisenä tiiviinä yhteistyönä. Sikäli kuin jatkovalmistelussa joudutaan merkittävästi uudelleenarvioimaan aineellisia kysymyksiä, on huolehdittava myös sidosryhmien riittävästä kuulemisesta.

Suunniteltua lakirakennetta, jossa muun muassa nykyisen arvopaperimarkkinalain sääntely osittain jaettaisiin eri lakeihin, oikeusministeriö pitää onnistuneena. Uusi rakenne on omiaan parantamaan lainsäädännön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä työryhmälle asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Jäljempänä käsitellään työryhmän muistiota oikeusministeriön näkökulmasta keskeisimpien aihealueiden osalta. Suunnitellun uudistuksen laajuudesta ja ehdotusten viimeistelemättömyydestä johtuen tarkastelu ei voi olla tyhjentävä, vaan myös muihin kysymyksiin voi olla tarvetta palata jatkovalmistelun yhteydessä. Lisäksi vähäisempiä lakitekniisiä havaintoja toimitetaan valtiovarainministeriölle tiedoksi erikseen.

2. Arvopaperien moniportainen hallinta

Yleistä

Työryhmän tehtävänä on ollut muun ohessa laatia arvopaperien moniportaista hallintaa koskevat tarvittavat lainsäädäntömuutosehdotukset. Käytännössä toimeksiantoa on tulkittu siten, että työryhmän tehtävänä on ollut laatia lakiehdotukset, jotka merkitsevät muun muassa arvopaperien hallintarekisteröinnin sallimista kotimaisille sijoittajille, kun se nykyisin on mahdollista vain ulkomaisille sijoittajille. Kyse ei siis ole siitä, että työryhmä olisi tehnyt kattavan kokonaisanalyysin moniportaisen hallinnan yhteiskunnallisista eduista ja haitoista ja tältä pohjalta päätenyt esittämään hallintarekisteröinnin sallimista myös kotimaisille sijoittajille, vaan tämä lopputulema on otettu annettuna.

Työryhmän käytössä on ollut professori Liljeblomin selvitys, jossa on pyritty analysoimaan moniportaiseen hallintaan Suomen pääomamarkkinoiden kannalta liittyviä etuja. Työn yhteydessä on myös pyritty selvittämään muun muassa kysymyksiä, joita liittyy viranomaisten tiedonsaantimahdol-

lisuuksiin moniportaisessa hallintarakenteessa. Esimerkiksi oikeusvarmuus- ja oikeusturvanäkökohtia, joita tällaiseen perustavanlaatuiseen arvopaperien hallintajärjestelmän muutokseen liittyy, ei sen sijaan ole pyritty työryhmän työssä perusteellisesti analysoimaan tai arvottamaan, mikä joutuneen työryhmän toimeksiannosta ja sen edellä mainitusta tulkinnasta. Tämä jää tehtäväksi mahdollisessa jatkovalmistelussa. Jos hankkeen valmistelua tältä osin jatketaan, on myös yritettävä tehdä realistinen arvio siitä, miten paljon hallintarekisteröintimahdollisuuden laajentaminen saattaisi lisätä talousrikollisuutta, lähinnä verorikoksia. Sanottu on tarpeen, jotta voidaan kokonaisuutena arvioida sekä ehdotuksen hyödyt että haitat.

Oikeusministeriö tyytyy tässä vaiheessa toteamaan, että kysymyksessä on merkittävä muutos, jonka toteuttamisesta ei ole tehty poliittisia päätöksiä. Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa myös, että voimassa oleva EU-lainsäädäntö tai tiedossa olevat EU-lainsäädäntöhankkeet eivät edellytä tällaista muutosta, vaan kysymys on kansallisesta harkinnasta, jossa luonnollisesti kansainvälinen kehitys (muun muassa työryhmän muistiossa kuvailtu Euroopan keskuspankin TARGET2-Securities -hanke) on otettava huomioon.

Arvopaperien moniportaisen hallinnan siviilioikeudellinen sääntely

Arvopaperien moniportaisen hallinnan siviilioikeudellisen sääntelyn kannalta keskeinen on 5. lakiehdotus (laki arvopaperitileistä).

Oikeusministeriön näkökulmasta on syytä korostaa, että on pidettävä erillään yhtäältä kysymys arvopaperien moniportaista hallintaa koskevan siviilioikeudellisen sääntelyn tarpeesta ja toisaalta kysymys hallintarekisteröinnin sallimisesta suomalaisille sijoittajille. Jo nykyisin on tilanteita, joissa arvopaperien moniportaista hallintaa koskeviin siviilioikeudellisiin kysymyksiin joudutaan soveltamaan Suomen lakia. Tällaisia tilanteita esiintyy muun muassa ulkomaisten sijoittajien suomalaisen arvopaperiomaisuuden ollessa omaisuudenhoitotilillä, jota täällä toimiva säilyttäjä hallinnoi pitäen sijoittajien omaisuudesta niin sanottua alakirjanpitoa. Samoin tällaisia tilanteita esiintyy sijoitettaessa ulkomaisiin arvopapereihin täällä toimivan säilyttäjän kautta. Suomen nykyinen lainsäädäntö on aukollinen tällaisia tilanteita koskevan siviilioikeudellisen, erityisesti esineoikeudellisen sääntelyn osalta. Nimenomainen sääntely lisää oikeusvarmuutta näissä tilanteissa ja edesauttaa siten kyseisen kaltaisen arvopaperiomaisuuden vaihdantaa ja vakuuskäyttöä, minkä vuoksi kysymyksessä olevan kaltaisen lainsäädännön antamista on sinänsä pidettävä kannatettavana.

Oikeusministeriö katsookin, että arvopaperien moniportaisen hallinnan siviilioikeudellisia kysymyksiä koskevan lainsäädännön antaminen on perusteltua riippumatta siitä, laajennetaanko mahdollisuus omistusten hallintarekisteröintiin kotimaisiin sijoittajiin vai ei (ks. edellä esitettyä). Sääntelyn tarvetta voi tulevaisuudessa korostaa myös kansainvälinen kehitys (huom. erityisesti EU:n suunnitelmat ns. arvopaperilakidirektiivin antamiseksi sekä UNIDROIT'n piirissä neuvotellun Geneven arvopaperikonvention mahdollinen voimaantulo).

Kysymyksessä oleva lakiehdotus perusteluineen on kuitenkin työryhmän lyhyen määräajan vuoksi jäänyt sangen keskeneräiseksi. Ehdotuksen keskeneräisyyden vuoksi tässä vaiheessa ei ole mielekäästä arvioida sen yksityiskohtia. Oikeusministeriö korostaa, että lakiehdotus koskee valtaosaltaan kysymyksiä, jotka kuuluvat oikeusministeriön valmisteluvastuulle. Tästä poikkeuksena on muun muassa säilyttäjärekisteriä koskeva sääntely (ks. lakiehdotuksen 1:4), jonka osalta olisi syytä harkita, olisiko sääntely luontevammin sijoitettavissa johonkin muuhun lakiin, jos se ylipäättään katsotaan tarpeelliseksi.

Arvopaperien moniportaiseen hallintaan liittyvät yhtiöoikeudelliset ym. kysymykset

Oikeusministeriö toteaa, että myös ehdotukset muun muassa osakeyhtiölain muuttamisesta perusteluineen ovat jääneet siinä määrin keskeneräisiksi, ettei lakiehdotuksen ja sen perustelujen yksityiskohtien arviointi vielä tässä vaiheessa ole mielekäästä. Tälläkin kohden on syytä korostaa, että ehdotusten jatkovalmistelu on välttämätöntä toteuttaa ministeriöiden tiiviinä yhteistyönä.

Jos moniportainen osakkeiden omistus toteutetaan muistiossa ehdotettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, on joka tapauksessa huolehdittava siitä, miten yhtiökokousosallistumista varten tarvittavien tietojen antaminen, vastaanottaminen, tallentaminen ja käyttäminen järjestetään ja tiedot varmennetaan. Näiltä osin tason tulisi olla samankaltainen kuin nykyisinkin ulkomaisille osakkaille sallitussa hallintarekisteröinnissä. Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi edelleen selvittää sitä, miten viranomaisten ja yhtiön oikeus saada tietoja viimekätisistä omistajista varmistetaan.

Tarkemmin tulisi muun muassa selvittää, miten säilyttäjän tulee varmistua siitä, että alisäilyttäjä (ja tämän alisäilyttäjät) tarvittaessa toimittavat vaaditut tiedot (5. lakiehdotuksen 2:4). Todennäköisesti tietojen saannin varmistaminen on mahdollista vain siten, että tietojen toimittamisvelvollisuudesta (ja sen edelleen säilyttämisestä) on laadittava mallin mukainen sopimus ja sopimusjärjestelyn tai tietopyynnön edellyttämien toimenpiteiden laiminlyönnin seuraukseksi on käytettävissä riittävät taloudelliset seuraamukset, joiden soveltaminen silloin, kun viranomainen ei saa pyytämiään tietoja, pitäisi olla mahdollisimman kaavamaisista. Tällaisten järjestelyiden luomiseksi tulisi selvittää yksityiskohtaisesti, miten viranomaisten tietotarpeet on toteutettu niissä muissa EU-valtioissa, joissa moniportainen hallinta sallitaan nykyisin laajemmin kuin Suomessa. Lisäksi tulisi selvittää perinpohjaisesti, miten menettelyn käyttöönotto järjestetään (mm. tiedotus ja koulutus toimijoille, sijoittajille ja näiden neuvonantajille).

Siinäkin tapauksessa, että päätettäisiin hyväksyä muistion lähtökohdat moniportaisen omistuksen toteuttamisesta, oikeusministeriö katsoo jäävän epäselväksi, voiko moniportaisen omistuksen toteuttamiselle olla riittäviä perusteita muiden kuin arvo-osuusjärjestelmään kuuluvien (tyypillisesti arvopaperimarkkinoilla kaupankäynnin kohteena olevien) osakeyhtiöiden

osalta. Ne arvopaperiselvityksen tehokkuutta ja kansainvälistä yhteensopivuutta koskevat tarpeet, joiden on katsottu puoltavan moniportaisen hallintarakenteen käyttöönottoa, eivät ainakaan samassa laajuudessa sovellu tällaisiin osakeyhtiöihin.

Edelleen on todettava, että työryhmän ehdotukset osakeomistuksen julkisuuden rajoittamisesta vaikuttavat erittäin pitkälle meneviltä samalla kun niitä on perusteltu hyvin niukasti. Esimerkiksi tiedotusvälineiden tiedonsaantioikeuden totaalinen poistaminen yksityisissä yhtiöissä lienee hyvin poikkeuksellista EU-maissa. Esimerkiksi Manner-Euroopassa yksityisten pääomayhtiöiden (rajavastuuyhtiöt) omistussuhteet rekisteröidään notaarin varmentaminen julkiseen rekisteriin, josta tiedonsaantioikeus on tietävästi laaja. Lisäksi on syytä todeta, että Financial Action Task Forcen (FATF) maavertailujen perusteella Suomessa ja muissa pohjoismaissa yksityisen osakeyhtiön omistuksen julkisuus on jo ennestään ainakin lainsäädäntöä vertailemalla suppeampi kuin monissa muissa EU-maissa. Tämän vuoksi FATF pyytää Suomelta toistuvasti lisätietoja asiassa väittäen, että yksityisten osakeyhtiöiden omistustietojen rekisteröintivelvollisuuden rajoitukset (ts. se, että osakkaan ei tarvitse rekisteröityä käyttääkseen osakeoikeuksia) on merkittävä puute harmaan talouden ym. torjunnan kannalta.

Omistuksen rekisteröintivelvollisuus ja rekisterimerkintöjen julkisuus voidaan järjestää eri tavoin ilman, että tällä välttämättä on kytkentää yhtiökokoukseen osallistumista tai muiden osakeoikeuksien käyttämistä koskeviin yhtiöoikeudellisiin sääntöihin. Jotta työryhmän osakeomistuksen julkisuutta koskeviin ehdotuksiin voitaisiin ottaa enemmän kantaa, tarvitsisivat ne tuekseen perusteluita, joissa on punnittu eri ratkaisuihin liittyvät hyödyt ja haitat, sekä kattavaa oikeusvertailevaa analyysiä.

3. Kuluttajansuoja

Suhde kuluttajansuojalakiin

Arvopaperimarkkinalakiehdotuksen 1 luvun 5 § (Kuluttajansuojalaki) ja sijoituspalvelulakiehdotuksen 1 luvun 7 § (Kuluttajansuojalain soveltaminen) sisältävät kuluttajansuojalain 1 luvun 1 §:ää asiallisesti vastaavan maininnan kuluttajansuojalain yleisestä soveltamisalasta (”Kulutushyödykkeiden tarjonnasta, myynnistä ja muusta markkinoinnista elinkeinonharjoittajilta kuluttajille on voimassa, mitä kuluttajansuojalaissa (38/19678) säädetään.”) Pykälät pitävät sinänsä paikkansa, mutta niiden perusteella jää epäselväksi, miksi tällainen tosiasia on tarpeen mainita ehdotetuissa laeissa ja miten se mahdollisesti liittyy lakiehdotusten sisältöön.

Perustelujen mukaan yleisluontoinen viittaus kuluttajansuojalakiin on otettu ehdotukseen, koska ”nykyisiä rajattuja viittaussäännöksiä ei pidetä lakien keskinäistä suhdetta selventävänä”. Oikeusministeriön mielestä on päinvastoin niin, ettei ehdotetusta yleisviittauksesta voi päätellä oikeastaan mitään lakien keskinäisestä suhteesta. Kuluttajansuojalaissa on kymmenen substanssilukua, joista neljä (2, 3, 4 ja 6a luku) tulee sovellettavaksi myös

erilaisten rahoituspalvelujen tarjonnassa elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Kaikki mainitut luvut pohjautuvat joko kokonaan tai ainakin pääosin EU-lainsäädäntöön (direktiivit 93/13/EY, 2000/31/EY, 2002/65/EY ja 2005/29/EY).

Jotta viittauksella olisi informaatioarvoa, se tulisi rajata relevantteihin säännöksiin ja niiden soveltamiseen arvopapereiden ja sijoituspalvelujen tarjonnassa esimerkiksi seuraavasti:

”Arvopapereiden /sijoituspalvelujen tarjontaan kuluttajalle sovelletaan lisäksi, mitä kuluttajansuojalain (38/1978) 2, 3, 4 ja 6 a luvussa säädetään.”

Vastaavasti olisi syytä kirjoittaa pykälien perustelut kokonaan uudelleen.

Asiakasvalitusten käsittely

Sijoituspalvelulakiehdotuksen 10 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan ”sijoituspalveluyritysten on varmistettava, että niiden ei-ammattimaiset asiakkaat voivat saattaa tämän lain soveltamista koskevat yksittäiset erimielisyydet ratkaisusuosituksia antavan riippumattoman toimeilimen käsiteltäväksi”. Epäselväksi jää, miten sijoituspalveluyritykset käytännössä voisivat toimielinkäsittelyn varmistaa ja miksi tällainen varmistamisvelvollisuus on tarpeen.

Perusteluissa viitataan Arvopaperilautakuntaan ja perustellaan 2 momentin ehdotusta erityisesti sillä, että on ”epävarmaa, tulevatko lautakuntaan vielä kuulumattomat sijoituspalveluyritykset osallistumaan lautakunnan toimintaan”.

Tosiasiassa yksikään sijoituspalveluyritys ei ”kuulu” Arvopaperilautakuntaan, sillä lautakunnan organisaatio ja toiminta ei ole jäsenyyspohjaista vaan perustuu Finanssivalvonnan, Kuluttajaviraston ja Finanssialan Keskusliiton väliseen sopimukseen. Arvopaperilautakunnan ratkaisutoiminnan kannalta ei ole merkitystä edes sillä, onko sijoituspalveluyritys FK:n jäsen vai ei. Arvopaperilautakunta käsittelee kaikkien sijoituspalveluyritysten ja niiden ei-ammattimaisten asiakkaiden välisiä erimielisyyksiä. Perustelujen valossa ehdotus näyttääkin pitkälti perustuvan Arvopaperilautakunnan luonteeseen ja toiminnan väärin ymmärtämiseen.

Momentissa asetetaan toimeilimen säännöille tiettyjä vaatimuksia, jotka eivät kuitenkaan näytä vastaavan niitä periaatteita, joita perusteluissakin mainitun komission suosituksen 98/257/EY mukaisesti olisi sovellettava tuomioistuimen ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että komissio valmistelee parhaillaan lainsäädäntöä tuomioistuimen ulkopuolisista riitojen ratkaisumenettelyistä. Komission ehdotus on tarkoitus antaa kuluva vuoden loppulla. Tässä tilanteessa olisi syytä odottaa komission ehdotusta ja pidättäytyä kansallisesta lainsäädännöstä etenkin, kun sääntelyn tarve on kyseenalainen ja sisältö ongelmallinen.

4. Vahingonkorvaus

Yleistä

Ehdotetun kokonaisuudistuksen tavoitteisiin on todettu kuuluvan muun muassa arvopaperimarkkinalainsäädännön selkeyden ja ymmärrettävyyden parantaminen sekä sijoittajansuojan vahvistaminen. Näihin tavoitteisiin sisältyy esitysluonnoksen mukaan pyrkimys selkeyttää vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä. Arvopaperimarkkinalain vahingonkorvaussääntelyn osalta on erikseen todettu (s. 79), että ehdotuksella tavoitellaan sääntelyn täsmentämistä ja sitä kautta oikeusvarmuuden lisääntymistä.

Oikeusministeriö pitää esitettyjä tavoitteita sinänsä kannatettavina. Niitä ei kuitenkaan oikeusministeriön mielestä ole mahdollista saavuttaa nyt ehdotetuilla korvaussäännöksillä, vaan säännökset ja niiden perustelut ovat perusteellisen jatkovalmistelun tarpeessa.

Jäljempänä kiinnitetään huomiota eräisiin ehdotetuissa korvaussäännöksissä ja niiden perusteluissa havaittuihin keskeisiin ongelmiin.

Arvopaperimarkkinalain korvaussäännökset

Voimassa olevasta laista poiketen AML 13:1:ssä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti, että korvausvastuu edellyttää tuottamusta. Tuottamusedellytyksen säätämistä voidaan pitää nykyisen korvaussäännöksen vallitsevan tulkinnan kirjaamisena lakiin. Näin ymmärrettynä kyse on oikeustilan selkeyttämisestä eikä vahinkoa kärsineiden korvaussuojan heikentämisestä. Oikeusministeriö puoltaa tätä selkeytystä.

Tuottamusedellytykseen liittyy olennaisesti kysymys tuottamusta koskevan todistustaakan jaosta. Tätä on esitysluonnoksessa käsitelty tavalla, joka on omiaan johtamaan epäselvyyksiin ja väärinkäsityksiin. Esimerkiksi s. 160 on todettu, että tuottamusolettamasta ei osakeyhtiölaista poiketen säädettäisi arvopaperimarkkinalaissa. Toisaalta ehdotetaan, että sijoituspalvelulain 15:1:n 2 momentissa nimenomaisesti säädettäisiin sijoituspalveluyrityksen hallituksen jäsentä ja toimitusjohtajaa koskevasta tuottamusolettamasta. Kaiken kaikkiaan ehdotus perusteluineen voi antaa aiheutta sellaiseen tulkintaan, että AML 13:1:n mukaisessa korvausvastuussa näyttäisi olevan tuottamuksen olemassa olosta aina olisi tarkoitettu olevan korvausta vaativalla osapuolella. Tällainen lopputulos todistustaakan jakautumisen suhteen ei kuitenkaan olisi perusteltu. Asiaa arvioitaessa on tärkeää kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että AML 13:1 perusteluissa todetuista tavoin koskee myös sopimussuhteissa aiheutuneita vahinkoja. Sopimusvastuussa on yleisenä periaatteena, että vahingon aiheuttajan on vastuusta vapautuakseen pystyttävä näyttämään toimineensa huolellisesti. Lisäksi oikeusministeriö yhtyy siihen esitysluonnoksen s. 58 esitettyyn toteamukseen, että AML:n nimenomaisten julkistamis- ja tiedonantovelvollisuuksien kaltaisen

yksityiskohtaisen sääntelyn rikkominen johtaa käytännössä usein tuottamusta koskevan käännetyt todistustaakan soveltamiseen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan kysymystä tuottamusta koskevan todistustaakan jaosta AML 13:1:ää sovellettaessa ei ole perusteltua pyrkiä yleisesti ratkaisemaan asiaa koskevalla nimenomaisella säännöksellä, vaan se voi vastaisuudessakin jäädä oikeuskäytännössä määräytymään asiaa koskevien yleisten periaatteiden ja kunkin vahinkotilanteen olosuhteiden mukaan. Oikeusministeriö pitää kuitenkin välttämättömänä, että tämä lähökohta ilmaistaan lakiehdotuksen perusteluissa yksiselitteisesti, jotta hallituksen esityksestä ei voi lain soveltajalle syntyä sellaista virheellistä käsitystä, että käännettyä todistustaakkaa ei jatkossa voitaisi noudattaa AML 13:1:ää sovellettaessa.

Yhteisöjen johtohenkilöiden korvausvastuun osalta ehdotus vaikuttaa epäselvältä ja osin ristiriitaiselta. Yleisperusteluissa (s. 80) on esitetty, että toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen vastuu määräytyisi osakeyhtiölain tai sitä vastaavan lain, esimerkiksi osuuskuntalain, perusteella. Tämä toteamus on hämmäntävä ottaen huomioon, että osakeyhtiölain mukaan johtohenkilön vahingonkorvausvelvollisuus suhteessa osakkeenomistajaan tai muuhun henkilöön voi perustua vain osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen rikkomiseen. Toisaalta yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 161–162) esitetään, että yhteisöjen johtohenkilöllä olisi arvopaperimarkkinalakiin perustuva korvausvastuu, jos vahingon on aiheuttanut asianomainen luonnollinen henkilö rikkomalla arvopaperimarkkinalain säännöstä (tai muuta ao. kohdassa yksilöityä normia), jossa asetetaan kyseiselle henkilölle nimenomainen toimimisvelvollisuus. Perusteluissa on esitetty yksi esimerkki siitä, mitä tällaisella säännöksellä tarkoitetaan.

Oikeusministeriö toteaa, että soveltamiskäytännössä voi perustelujen suppeudenkin huomioon ottaen syntyä huomattavia vaikeuksia sen tulkitsemisessa, milloin kyseessä on sellainen säännös, jossa asetetaan johtohenkilölle nimenomainen toimimisvelvollisuus. Esimerkiksi AML 1 luvun 2–4 §:ssä säädetyt yleiset periaatteet on mahdollista ymmärtää kaikille arvopaperimarkkinoilla toimiville suunnatuiksi nimenomaisiksi toimimisvelvollisuuksiksi, jolloin johtohenkilön korvausvastuun laajuus jäisi käytännössä sangen avoimeksi. Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene, onko tarkoituksena, että tällaisissa nimenomaisen toimimisvelvollisuuden rikkomistilanteissa korvausvastuussa olisi johtohenkilö yksin vai hänen ohellaan myös se yhtiö, jonka johtoon hän kuuluu.

Myös ehdotukset, jotka koskevat työntekijän korvausvastuuta, ovat erittäin ongelmallisia. Yleisperusteluissa (s. 80) esitetään, että työntekijän vastuu olisi poikkeuksellista ja voisi perustua ”lähinnä” vahingonkorvauslakiin. Toisaalta yksityiskohtaisten perustelujen edellä selostetussa kohdassa työntekijät rinnastetaan yhtiön johtohenkilöihin. Tarkoituksena näyttää olevan, että myös työntekijä voisi joutua korvausvastuuseen työssään aiheuttamastaan vahingosta AML 13:1:n nojalla, jos hän on rikkonut sellaista säännöstä, jossa hänelle asetetaan nimenomainen toimimisvelvollisuus. Epäselväk-

si jää, mitä tällaisilla työntekijään kohdistuvilla nimenomaisilla toimimisvelvollisuuksilla konkreettisesti tarkoitetaan.

Oikeusministeriö katsoo, että työntekijän velvollisuutta korvata työssään aiheuttamansa vahinko ei ole perusteltua säännellä ehdotetulla tavalla. Jos on kyse työntekijän vastuusta suhteessa työnantajansa sopimuskumppaniin, tulee jatkossakin noudattaa yleistä sopimusoikeudellista periaatetta, jonka mukaan työntekijä ei ole vastuussa vahingosta, jonka hän on aiheuttanut työnantajansa sopimusvelvoitteita täyttäessään (ks. mm. ratkaisut KKO 1992:165 ja 1992:166). Jos kyse on sopimussuhteen ulkopuolella aiheutetusta vahingosta, työnantajan ja työntekijän korvausvastuun järjestämisessä ei ole perusteltua poiketa vahingonkorvauslain säännöksistä.

Sijoituspalvelulain vahingonkorvaussäännökset

Sijoituspalvelulain vahingonkorvaussäännösten osalta oikeusministeriö viittaa yleisesti siihen, mitä edellä on arvopaperimarkkinalain osalta todettu tuottamusta koskevan todistustaakan jaosta. Sijoituspalvelulain osalta todistustaakan jakoa koskeva kysymys uhkaa muodostua erityisen epäselväksi. Ehdotettu ratkaisu, jonka mukaan tuottamusolettamasta nimenomaisesti säädettäisiin 15 luvun 1 §:n 2 momentissa, mutta ei saman pykälän 1 momentissa, on omiaan johtamaan sellaiseen vastakohtaispäätelmään, että 1 momentin tilanteissa näyttötaakka tuottamuksen olemassa olosta olisi aina vahinkoa kärsineellä. Tällainen lopputulos ei olisi perusteltu edellä arvopaperimarkkinalain osalta todetuista syistä.

Ehdotuksessa kiinnittää toisaalta huomiota se epäjohdonmukaisuus, että 14 luvun 3 §:n 2 momentissa ei ole tuottamusolettamaa koskevaa säännöstä, vaikka vastuutilanne on samankaltainen kuin 15 luvun 1 §:n 2 momentissa säännelty.

3. – 5. lakiehdotuksen vahingonkorvaussäännökset

Rahoitusvälineiden kaupankäyntiä, arvo-osuusjärjestelmää ja selvitystointintaa sekä arvopaperitilejä koskevien lakiehdotusten vahingonkorvaussäännökset vastaavat ehdotettua AML 13:1:ää. Näiden osalta on jatkovalmistelussa otettava soveltuvien osin huomioon samat näkökohdat, joita edellä on arvopaperimarkkinalain osalta esitetty.

5. Hallinnolliset seuraamukset

Hallinnollisten sanktioiden ja rikoslain säännösten suhteesta

Periaatteellisesti merkittävä kysymys on, miten hallinnollisten sanktioiden ja kriminalisointien suhde järjestetään. Tämä kysymys liittyy ehdotettuun finanssivalvonnasta annetun lain muuttamiseen. Ehdotuksen mukaan finanssivalvonnan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin kuuluisivat jatkossa määräyksen tehosteena toimivan uhkasakon lisäksi rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Julkisesta huomautuksesta luovuttai-

siin. Oikeusministeriön mukaan ehdotettu perusmalli, joka perustuu asteittain ankaroituvan sanktion ajatukselle, on suhteellisen toimiva. Rikosoikeudellisesta näkökulmasta ehdotuksesta voidaan lausua seuraavaa:

- Suotavinta oli sellainen lainsäädäntötekniikka, jossa valittaisiin selkeä ”joko-tai”-malli: tietty toiminta olisi sanktioitu joko hallinnollisella sanktiolla tai kriminalisoinnilla. Ehdotuksessa onkin osin noudatettu tätä mallia: esimerkiksi rikemaksulla (39 §) sanktoidut teot ovat sellaisia, ettei niiden rikkomista ole kriminalisoitu. Julkinen varoituksen (40 ja 41 §) ja seuraamusmaksun (42 §) soveltamisalat ovat sen sijaan osin päällekkäisiä kriminalisointien kanssa. Tällöin ehdotuksessa on noudatettu asianmukaisella tavalla poissuljentatekniikkaa; jos rikoslaissa oleva tunnusmerkistö täyttyy, rankaiseminen on ensisijainen puuttumiskeino. Hallinnollisilla sanktioilla hoidetaan puolestaan tilanteet, joissa aineellista normistoa on rikottu, mutta esimerkiksi hyödyntävoittelua ei ole käsillä. Huomioitava on myös se, että rikoslain puolella tietyn teon yrittäminen on yleensä rangaistavaa, mutta hallinnollisissa sanktioissa lähtökohtaisesti ei.
- Lähtökohtana suomalaisessa oikeusjärjestyksessä on ollut, että kriminalisoinnein sanktoidut teot ovat vakavampia kuin hallinnollisilla sanktioilla hoidettavat rikkeet. Luonnollisena seurauksena tästä on, että hallinnollinen sanktio ei saa muodostua ankarammaksi kuin rikosoikeudellinen rangaistus. Ehdotuksessa tästä linjasta on luovuttu (44 §:n 2 ja 3 momentti), mitä voidaan pitää periaatteellisesti ongelmallisena. Pulmana tässä on myös se, että lainsäädäntöön luodaan sen omia tavoitteita vastaamaton seuraamusjärjestelmä; yhtäältä rikosoikeudellisesti halutaan ratkaista vakavimmat teot, mutta hallinnolliset sanktiot ovat toisaalta rikoslain rangaistuksia ”ankarampia”. Edellä todettu koskee nimenomaan taloudellisia sanktioita.
- Rikemaksua koskevassa sääntelyssä (39 §) ilmeisenä pulmana on se, että rikemaksun vaihteluväli on suuri (5000–100000 euroa / 500–10000 euroa), mutta pykälästä ei käy ilmi ”mittaamisperusteita”, so. mitkä kriteerit harkinnassa on otettava huomioon. Tilanne on vastaava voimassa olevassa laissa, mutta rikemaksun euromäärien korottaminen pahentaa tilannetta. Lakiin olisikin lisättävä säännös, jossa harkinnassa vaikuttavat kriteerit mainittaisiin, esimerkiksi samalla tavalla kuin seuraamusmaksun (44.2 §) kohdalla on esitetty. On pulmallista säätää erikseen 4 momentissa rikemaksua alentavista seikoista, kun harkinnassa suuntaan tai toiseen vaikuttavista kriteereistä ei ole säädetty. Soveltamistilanteissa pulmaksi tulee ilman muuta se, mikä on lähtötaso, normaalivyyhyke, tietystä rikkomuksesta.
- Seuraamusmaksussa (42 §) syyksiluettavuuden tasoksi on määritetty ”muutoin kuin lievästä huolimattomuudesta”. Ilmaisuuksien epäonnistunut, lainsäädännössä omaksutun terminologian näkökulmasta suhteellisen vieras sekä perustelematon. Oikeusministeriön mukaan se tulisi muuttaa muotoon ”tahallaan tai huolimattomuudesta”.

- Ehdotuksen 42.5 §:ssä on periaatteellisesti merkittävä säännös hallinnollisen sanktion ja kriminalisoinnin suhteessa. Sen mukaan: ”Vaikka teon tai laiminlyönnin voidaan arvioida täyttävän rikoslain 51 luvussa säädetyn, tässä pykälässä tarkoitetun rikoksen tunnusmerkistön, mutta teon laatu ja moitittavuus on siitä saatu hyöty ja muut olosuhteet huomioon ottaen vähäinen, Finanssivalvonta voi esittää markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä ja jättää ilmoittamatta asian esitutkintaviranomaiselle.” Ehdotetussa mallissa vähäiset rikokset ohjataan rikosprosessin sijasta hallinnollisen sanktion piiriin. Periaatteessa ideaalitalanne on se, että nämä teot kokonaan dekriminalisoitaisiin. Ottaen huomioon kuitenkin arvopaperimarkkinarikoksissa omaksuttu sääntelytarkkuuden taso, dekriminalisointi ei liene realistista. Pykälän sanamuoto ei kuitenkaan ole onnistunut. Oikeusministeriön mukaan momentin voisi kirjoittaa esimerkiksi seuraavaan muotoon.

”Vaikka teon voidaan arvioida täyttävän rikoslain 51 luvussa säädetyn muun kuin törkeän rikoksen tunnusmerkistön, mutta teko on sen haitallisuus, siitä ilmenevä tekijän syyllisyys sekä teosta saatu hyöty ja muut tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen vähäinen, Finanssivalvonta voi esittää markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä ja jättää ilmoittamatta asian esitutkintaviranomaiselle.”

Sääntelyn täsmällisyydestä ja oikeasuhtaisuudesta

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta voida tällaisenaan sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp). Laissa on tämän vuoksi riittävän täsmällisesti ja yksiselitteisesti määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta (PeVL 32/2005 vp ja PeVL 55/2005 vp). Seuraamuksen on myös oltava oikeassa suhteessa rikkomuksen laatuun nähden. Seuraamusjärjestelmän ankaroittaminen asettaa erityisiä vaatimuksia sääntelyn asianmukaisuudelle ja sen toimivuudelle.

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että laista käy selkeästi ilmi, mistä yksittäisestä rikkomuksesta ja millä edellytyksillä mikäkin seuraamus voidaan määrätä. Tässä suhteessa on ongelmallista, että esimerkiksi liputusvelvollisuutta ja omien osakekauppojen julkistamisvelvollisuutta koskevien säännösten laiminlyönnistä tai rikkomisesta voitaisiin määrätä jokseenkin samoin edellytyksin joko rikemaksu tai seuraamusmaksu, minkä lisäksi käytettävissä ovat 38 §:n mukaiset uhkasakkovaltuudet. Ehdotettu 40 § puolestaan laajentaa seuraamusten käytön mahdolliseksi lähes minkä tahansa finanssimarkkinoita koskevan säännöksen rikkomisesta. Seuraamuslajien keskinäistä suhdetta, samoin kuin seuraamusten määräämisen suhdetta uhkasakkovaltuuksiin ja Finanssivalvonnan muihin valvontatoimivaltuuksiin, on tarpeen selkeyttää.

Järjestelmän johdonmukaisuutta heikentää osaltaan se, että hallinnollisten sanktioiden sääntelyltä edellytetty oikeasuhtaisuuden vaatimus ilmenee

vain välillisesti säännösten sanamuodoista. Etenkin seuraamusmaksun piiriin kuuluvat rikkomukset näyttäisivät vaativan vielä uudelleenarviointia. Ankarimman seuraamuksen määrääminen esimerkiksi puheluiden tallentamista koskevien säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä vaikuttaa rikkomuksen laatuun nähden arveluttavalta. On niin ikään kyseenalaista, voivatko rikemaksun piiriin kuuluvat teot toistuessaankaan muodostua niin moitittaviksi, että ehdotuksen mukaista seuraamusmaksua voitaisiin pitää näissä tapauksissa oikeasuhtaisena. Asianmukaisempaa saattaisikin olla, että rikemaksulla sanktioitujen tekojen uusimisesta voitaisiin – mikäli uutta rikemaksua ei pidetä aiheellisenä – antaa julkinen varoitus tai lainvastaisen menettelyn jatkaminen pyrittäisiin oikaisemaan uhkasakon keinoin.

Oikeusministeriö pitääkin tärkeänä, että seuraamusjärjestelmän piiriin kuuluvien rikkomusten laatu ja luonne arvioidaan vielä sanktiolajikohtaisesti ja säännökset tarkistetaan paremmin vastaamaan järjestelmän porrasteisuuden taustalla olevaa suhteellisuusvaatimusta. Tässä tarkoituksessa seuraamusmaksun määrääminen olisi perusteltua säätää mahdolliseksi ainoastaan sellaisten säännösten rikkomisesta, joilla voidaan katsoa olevan huomattavaa vaikutusta julkisen kaupankäynnin toimintaan ja luotettavuuteen tai sijoittajien asemaan. Rikemaksun määrääminen tulisi puolestaan sitoa luonteeltaan vähäisiin rikkomuksiin. Säännöstä voitaisiin harkita myös täydennettäväksi maininnalla siitä, että laiminlyöjää olisi ennen rikemaksun määräämistä huomautettava, mikä mahdollistaisi laiminlyönnin korjaamisen ja seuraamuksen välttämisen.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että Finanssivalvonnalla olisi oikeus myöntää poikkeuksia lähes kaikkien niiden säännösten soveltamisesta, joiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä se voi määrätä tai esittää määrättäväksi hallinnollisen seuraamuksen. Sääntelyratkaisua ei voida pitää etenkin viranomaistoiminnan uskottavuuden kannalta onnistuneena.

Poikkeusluvan alaiset tapaukset rajautuvat luonnollisestikin seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle. Tästä on selvyiden vuoksi syytä ottaa lakiin nimellinen säännös. Lähtökohdaksi lienee myös asetettava, että seuraamusten määräämättä jättämisen tulee olla mahdollista vastaavin kriteerein kuin poikkeusten myöntäminen. Perusteltua olisi, ettei ainakaan seuraamusmaksua voitaisi määrätä poikkeamisvaltuuksien piiriin kuuluvien säännösten rikkomisesta.

Hallinnollinen seuraamus voitaisiin määrätä myös sillä perusteella, että valvottava tai muu finanssimarkkinoilla toimiva rikkoo toimintaansa koskevia sääntöjä. Vaikka kyseessä on hallinnollinen seuraamusmaksu, on sen sääntelyssä soveltuvin osin otettava huomioon rinnasteisuus rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tällöin myös perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi. Maininta sääntöjen rikkomisesta on siksi aiheellista poistaa säännösehdoista.

Ne bis in idem -kielto

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyy kielto syyttää tai rangaista kahdesti samasta asiasta (*ne bis in idem*). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisessa tulkintakäytännössä *ne bis in idem* -kiellon soveltamisen kannalta ratkaisevana on pidetty sitä, perustuvatko eri menettelyissä määrätyt rangaistuksina pidettävät seuraamukset olennaisesti samoihin oikeustositseikkoihin. Esimerkiksi sillä, onko seuraamukset kansallisessa oikeudessa luokiteltu hallinnollisiksi tai rikosoikeudellisiksi, ei sen sijaan ole ollut merkitystä.

Suomessa korkein oikeus on ottanut kantaa *ne bis in idem* -kiellon ulottuvuuteen esimerkiksi ratkaisuissa 2010:45 ja 2010:46. Tapauksista ensimmäisessä korkein oikeus katsoi, että syytetylle määrätty hallinnollinen sanktio (veronkorotus) esti veropetosta koskevan syytteen tutkimisen, koska veronkorotuspäätös oli tullut lopulliseksi ennen syytteen vireilletuloa. Jälkimmäisessä tapauksessa syyte veropetoksesta voitiin tutkia, koska veronkorotuspäätökset eivät olleet lopullisia syytteen vireilletullessa.

Finanssivalvonnasta annetun lain 43 §:n 1 momenttiin sisältyy nykyisin *ne bis in idem* -kielto. Kieltoa laajennettiin hallituksen esityksen 127/2010 vp käsittelyn yhteydessä oikeusministeriön ehdotuksesta. Finanssivalvonnasta annetun lain 44 a §:n 4 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nykyisen 43 §:n 1 momentin kaltainen kielto.

Jotta *ne bis in idem* -kiellon henkilöllinen ulottuvuus voitaisiin ottaa huomioon hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä, oikeusministeriö ehdottaa, että Finanssivalvonnasta annetun lain 44 a §:n 4 momentti muutettaisiin esimerkiksi seuraavasti:

”Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, joka samasta teosta on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen.”

Lisäksi oikeusministeriö ehdottaa, että lakiin otettaisiin voimassa olevan lain 44 §:n 2 momentin kaltainen säännös ("Oikeusrekisterikeskus palauttaa hakemuksesta jo maksetun seuraamusmaksun, jos samasta teosta, jonka perusteella seuraamusmaksu on määrätty, tuomitaan rangaistus rikoslain 51 luvun 1–5 §:n perusteella.").

Hallintolainkäyttö ja muutoksenhaku

Työryhmän muistiossa ehdotetaan muutoksenhakua arvopaperimarkkina-asioissa yhtenäistettäväksi siten, että kaikista Finanssivalvonnan antamista, Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia koskevista päätöksistä valitettaisiin markkinaoikeuteen hallintolainkäytöläin järjestyksessä ja että markkinaoikeuden päätökseen haetta-

siin muutosta edelleen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Edelleen muistiossa ehdotetaan, että muista kuin edellä mainituista Finanssivalvonnan antamista päätöksistä valitettaisiin Helsingin hallinto-oikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista työryhmän muistiossa ehdotettuun lähtökohtaan siitä, että muutoksenhaku Finanssivalvonnan hallinnollisia seuraamuksia koskevista päätöksistä tapahtuisi vastaisuudessa valittamalla markkinaoikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Myös työryhmän muistiossa esitettyä ehdotusta siitä, että kaikista muista kuin Finanssivalvonnan hallinnollisia seuraamuksia koskevista päätöksistä valitettaisiin Helsingin hallinto-oikeuteen ja sieltä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, voidaan pitää sinänsä selkeänä järjestelynä erityisesti Finanssivalvonnan kannalta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomion siihen, että muistiossa jätetään kokonaan tarkastelematta, onko mainittu järjestely perusteltu oikeusturvanäkökohtien toteutumisen ja erityisesti oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen näkökulmasta.

Vastoin työryhmän muistiossa mainittuja yhtenäistämisyrittämyksiä ehdotettu muutoksenhakujärjestely merkitsisi ensinnäkin esimerkiksi sitä, että Finanssivalvonnasta annetun lain 33 §:n mukaisesta Finanssivalvonnan kieltopäätöksestä valitettaisiin Helsingin hallinto-oikeuteen, kun taas samaan asiaan mahdollisesti liittyvästä mainitun lain 38 §:n mukaisesta uhkasakkopäätöksestä valitettaisiin markkinaoikeuteen.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu järjestely merkitsisi eräissä tapauksissa muutoksenhakuteiden eroamista myös sen perusteella, tapahtuuko asian käsittely ja tarkastelu Finanssivalvonnan vai kuluttaja-asiamiehen toimesta (kuluttajansuojalain nojalla). Kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan kuuluvien markkinointia ja sopimusehtojen kohutuuttomuutta koskevien kuluttajansuojalain mukaisten asioiden tuomioistuinkäsittely on nimittäin keskitetty markkinaoikeuteen, jossa mainitut asiat käsitellään eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain mukaan jatkomuutoksenhaun tapahtuessa siten korkeimpaan oikeuteen.

Taloudellisten vaikutusten osalta työryhmän muistiossa todetaan, että seuraamus- ja valvontatoimenpiteiden vähäisen kokonaismäärän sekä markkinaoikeuden kilpailunrajoitusasioista annettujen esimerkkien valossa voitaneen arvioida, ettei Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia koskevista asioista aiheutuisi merkittävää tai olennaista lisäresurssitarvetta eikä merkittävää asioiden lukumäärän kasvua markkinaoikeudelle.

Oikeusministeriö toteaa, ettei pelkästään asioiden lukumäärä muodosta luotettavaa perustetta arviolle lisäresurssitarpeiden olemasta olostai niiden puuttumisesta. Oikeusministeriö tässä yhteydessä vain viittaa siihen, että

kaksi markkinaoikeuden toimintahistorian ylivoimaisesti eniten resursseja vaatinutta asiaa (ns. asfalttikartelli- ja raakapuukartellitapaukset) ovat olleet kilpailunrajoitusasioita, molempien asioiden vaatiessa huomattavan työmäärän. Koska työryhmän muistioon ei sisälly minkäänlaista selostusta siitä, minkä luonteisia ja miten laajoja Finanssivalvonnan seuraamus- ja valvontatoimenpideasiat ovat olleet, eikä myöskään arvioita niiden lukumäärän kehityksestä, oikeusministeriö katsoo, ettei työryhmän muistion perusteella ole mahdollista ottaa kantaa siinä esitettyyn arvioon siitä, ettei Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia koskevista asioista aiheutuisi merkittävää tai olennaista lisäresurssitarvetta markkinaoikeudelle.

6. Rangaistusseuraamukset

Yleistä

Suurin osa ehdotetuista rangaistussäännöksistä on samansisältöisinä jo nykyisin lainsäädännössä, eikä niihin ole siten juurikaan huomauttamista, jäljempänä ilmenevin poikkeuksin. Yleisesti kyseistä oikeudenalaa koskevia rangaistussäännöksiä voidaan luonnehtia pääosin toimiviksi, eikä suurta tarvetta tunnusmerkistöjen muuttamiselle ole.

Sisäpiirintiedon väärinkäytöstä, kurssin vääristämisestä, näiden rikosten törkeistä tekemuodoista ja arvopaperimarkkinoita koskevasta tiedottamisrikoksesta on säädetty rikoslain 51 luvussa. Kriminalisoinnit saavat kuitenkin sisältönsä arvopaperimarkkinalain markkinoiden väärinkäyttöä koskevasta sääntelystä, joita koskevat muutokset heijastuvat siten kriminalisointien alaan ja laajuuteen. Rikoslain näkökulmasta merkittävä muutos on lähinnä se, että kurssin vääristämisen sijaan uuden sääntelyn kohde ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se koskee markkinoiden vääristämistä eli myös muuta kuin arvopaperin kurssiin liittyvää muutosta. Markkinoiden vääristämisen seurauksena arvopaperin kurssi ei välttämättä muutu tai tähän ei pyritä, mutta teko on omiaan antamaan väärää tai harhaanjohtavaa tietoa rahoitusvälineen tarjonnasta tai kysynnästä taikka teko muutoin vaikuttaa markkinoiden toimintaa niitä vääristävästi, tarkemmin säädetyllä tavalla. Viimeksi mainittu muutos aiheuttaa laajemman kuin ehdotuksessa todetun (luovutuskirjelmän s. 16) ”teknisluonteisen tarkistuksen” rikoslakiin. Työryhmän muistioon ei sisälly ehdotuksia tarvittavista muutoksista rikoslakiin, eikä niiden perusteluja. Oikeusministeriön pitää tätä valitettava puutteena, koska muutokset ovat ilmeisesti muutakin kuin teknisiä. Kun ehdotuksia tai niiden perusteluja ei ole, niistä ei voi lausua.

Rikosoikeuden kokonaisuudistuksen yhteydessä on noudatettu keskittämisperiaatetta, joka edellyttää vankeusuhkaisten rikosten siirtämistä rikoslakiin. Ehdotuksessa poiketaan tästä. Vaikka keskittämisperiaatetta on pyritty noudattamaan suhteellisen johdonmukaisesti, rikoslain ulkopuolella on melko runsaasti vankeusuhkaisiakin rikossäännöksiä. Täysimääräisesti keskittämisperiaatetta ei siten ole kyetty noudattamaan. Periaatteen noudattaminen ja ylimalkaan sen mahdollisuus on riippuvainen sääntelytarkkuu-

desta. Joissakin tilanteissa tiettyä erityisalaa koskeva rangaistussäännös voi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää asiaa koskevaan erityislakiin, jos sääntely on siinä määrin yksityiskohtaista, että rikossääntelyn siirtäminen rikoslakiin tekisi rikoslaista turhan raskaslukuisen. Arvopaperimarkkina-lain kokonaisuudistuksessa ehdotettujen säännösten potentiaaliset rikkojat rajautuvat käytännössä sellaisiin rahoitusalan toimijoihin, joiden edellytetään tuntevan kyseiset lait. Oikeusministeriön mukaan keskittämisperiaatteesta voidaan edellä mainituilla perusteilla poiketa. Tästä huolimatta oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tulevan hallituksen esityksen perusteluissa esitettäisiin syyt keskittämisperiaatteesta poikkeamiselle, esimerkiksi edellä esitettyä mukaillen.

Sijoituspalvelurikos ja -rikkomus (ehdotettu sijoituspalvelulain 15 luvun 2 ja 3 §).

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista sijoituspalvelurikoksen tunnusmerkistöön. Sen sijaan sijoituspalvelurikkomuksen suhde sijoituspalvelurikokseen on epäselvä (kuten se on nykyisessä laissakin) ja epäonnistunut. Lukuun ottamatta eri tavalla tehtyä viittausta ehdotetun lain 2 luvun 4 §:n säännökseen, tunnusmerkistöt ovat täysin päällekkäisiä. Ainoa erottava tekijä on se, että sijoituspalvelurikkomuksessa aineellisia säännöksiä rikotaan ”muutoin” kuin sijoituspalvelurikoksessa. Käytännössä näin ei voi olla, koska molemmat rangaistusnormit saavat sisältönsä samoista aineellisista säännöksistä. Tilannetta ei muuta sekään, että sijoituspalvelurikoksessa mainittu nimenomainen tekotapaverbi on ”tarjoaa”, koska sijoituspalvelurikkomuksessa tekotapa on viittaussäännösten vuoksi kuitenkin sama ”tarjoaa”.

Sijoituspalvelurikos on rangaistava, jos se on tehty ”tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta”. Sijoituspalvelurikkomuksessa syyksiluettavuuden astetta ei ole lainkaan mainittu, mikä merkitsee, että se on rangaistavaa vain tahallisesti tehtynä. On sängen omituista, että tunnusmerkistöiltään identtisisistä rangaistussäännöksistä ankarammin rangaistava on mahdollista toteuttaa myös törkeästi huolimattomuudesta kun taas lievemmin rangaistava edellyttää tahallisuutta.

Johtopäätöksenä oikeusministeriö toteaa, että jommastakummasta rangaistussäännöksestä on syytä turhana luopua.

7. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Yleistä

Esitysluonnokseen ei sisälly säätämisyjärjestysperusteluja, vaan ne on tarkoitus laatia myöhemmässä vaiheessa. On syytä todeta, että perustuslakienäkökohtien huomioon ottaminen kuuluu kiinteänä osana hallituksen esitysten perusvalmisteluun. Jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen erikseen arvioida, lausuntopyynnön kohteena olevaan esitysluonnokseen on otettava sen suhdetta perustuslakiin käsit-

televä jakso. Tässä tulee tehdä kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä samoin kuin siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa.

Oikeusministeriö ei edellä sanotun vuoksi pidä tässä yhteydessä aiheellisenä ryhtyä arvioimaan etenkin sellaisia laajempaa selvitystarvetta edellyttäviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita saattaa liittyä säänneltyjen markkinoiden toiminnan ja rahoitusvälineiden kaupankäynnin järjestämiseen. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää muun muassa pörssin asemaa ja toimintaa koskevien sääntöjen suhde perustuslain 124 ja 80 §:ään sekä tehdä tästä aikanaan asianmukaisesti selkoa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Esitysluonnoksen liitteeksi on otettu Keskuskauppakamarin yrityskauppautakunnan tulevaisuuden vaihtoehtoja käsittelevä selvitys sekä säännöshdotukset yrityskauppautakunnan toiminnan jatkamiseksi. Liite on sisällöltään sekava ja vaikeatulkintainen. Oikeusministeriö pitää tässä yhteydessä riittävänä kiinnittää huomiota siihen, että Keskuskauppakamarin yrityskauppautakunnan suosituksenantovalta näyttäisi johtavan perustuslain 80 §:n kannalta ongelmalliseen tulkintaan norminantovallan delegoinnista. Suositusten antamiseen liittyvät valtiosääntöiset kysymykset on syytä tuoda esille säätämisyjärjestysperusteluissa.

Esityksen keskeneräisyyden vuoksi lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on seuraavassa rajoitettu koskemaan lähinnä lakitekniisiä yksityiskohtia.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

Lakiehdotuksiin sisältyy varsin paljon asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia, mikä on sinänsä perusteltua sääntelykohteen erityispiirteiden vuoksi. Suurin osa valtuutussäännöksistä on oikeusministeriön käsityksen mukaan asianmukaisia. Joistakin valtuuksissa tarkoitetuista seikoista ei kuitenkaan näyttäisi olevan perussäännöksiä laissa. Tällaisia ovat seuraavat:

- 1. lakiehdotuksen 3 luvun 27 §:n 4 kohta (velvollisuus julkaista esitte tilanteissa, joissa esitedirektiiviä ei sovelleta)
- 1. lakiehdotuksen 5 luvun 17 § 2 kohta (julkistamista koskevat poikkeukset)
- 1. lakiehdotuksen 9 luvun 27 §:n 2 momentti (tarjousasiakirjan kääntäminen ym.)
- 2. lakiehdotuksen 7 luvun 14 §:n 6 momentti (ilmoituksiin liitettävät tiedot)
- 2. lakiehdotuksen 10 luvun 5 §:n 8 momentti (velvollisuus antaa tietoja ammattimaiselle asiakkaalle)
- 3. lakiehdotuksen 2 luvun 3 § ja 4. lakiehdotuksen 2 luvun 2 § (hakemukseen liitettävät selvitykset)

- 3. lakiehdotuksen 2 luvun 27 §:n 1 momentti (muut vaatimukset, joilla pörssi saa ottaa arvopaperin pörssilistalle, sekä niistä myönnettävät poikkeukset)
- 4. lakiehdotuksen 3 luvun 3 §:n 6 momentti (selvitystoiminnan säännöt ja tappionvaaran kattaminen)
- 4. lakiehdotuksen 7 luvun 2 §:n 5 momentti (ajankohta, jonka jälkeen rahoitusvälineet on liitettävä arvo-osuusjärjestelmään)

Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että lakiin sisältyy perussäännökset, joita tarkempia säännöksiä tai määräyksiä asetuksella on tarkoitus antaa.

Finanssivalvonta antaa 4. lakiehdotuksen 2 luvun 17 §:n 3 momentin mukaan tarkemmat määräykset 1 momentin soveltamisesta. Valtuus on sanamuodoltaan varsin laaja. Sen mukaan Finanssivalvonta voi antaa yleisesti määräyksiä 1 momentin soveltamisesta. Säännöksen perusteluista ei käy ilmi, minkälaisia seikkoja määräysten ajateltaisiin koskevan. Määräyksen antovaltuuden sanamuotoa on asianmukaista täsmentää ottaen huomioon myös perustuslain 80 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset (ks. myös PeVL 2/2004 vp).

Tarkemmat säännökset arvo-osuustileistä annetun lain täytäntöönpanosta annettaisiin 6. lakiehdotuksen 43 §:n nojalla tarvittaessa oikeusministeriön asetuksella. Ehdotus muistuttaa lakiin tavanomaisesti sisältyvää yleisluonteista valtuutta lain täytäntöönpanoa koskevien säännösten antamisesta valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta on aiemmin torjunut käsityksen, jonka mukaan lain täytäntöönpanosääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista antaa asetuksella säännöksiä mistä tahansa lain sääntelyalaan kuuluvasta asiasta, ja todennut perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyysvaatimuksesta johtuvan, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan valiokunnan kannan mukaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomais-toimintaa ohjaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, PeVL 29/2004 vp, PeVL 7/2005 vp, PeVL 12/2010 vp). Asetuksen antovaltuuden käyttöala jää siten verraten vähäiseksi. Jos asetuksen antovaltuutta pidetään kuitenkin tarpeellisenä, olisi sitä asianmukaista muuttaa niin, että asetuksen voisi antaa valtioneuvosto.

Asetuksen antovaltuus 4. lakiehdotuksen 5 luvun 1 §:n 5 momentissa tulisi korjata koskemaan tarkempien säännösten antamista valtiovarainministeriön asetuksella.

Valtiovarainministeriön asetuksessa luettelaisiin 1. lakiehdotuksen 13 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan lain soveltamisalaan liittyvät arvopaperimarkkinoita koskevat Euroopan unionin asetukset. Näiden asetusten vastainen menettely olisi vahingonkorvausvastuun syntymisen peruste. Asetuksen antajalle jää lain sanamuodon väljyyden vuoksi (”soveltamisalaan liittyvät”) varsin laaja mahdollisuus vaikuttaa vahingonkorvausvastuusääntelyn soveltamisalaan. Tämä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole

asianmukaista perustuslain 80 §:n kannalta. Sääntelyä tulisi täsmentää esimerkiksi mainitsemalla 13 luvun 1 §:ssä nimeltä soveltamisalaan liittyvät asetukset tai viittaamalla tarvittavassa laajuudessa 1 luvun 6 §:ään.

Tarkastelua elinkeinovapauden kannalta

Lakiehdotuksiin sisältyy useita säännöksiä elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta säättämisen olevan mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä syillä. Sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoinnista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 16/2003 vp, PeVL 67/2002 vp).

Nyt ehdotettava lupasääntely muodostuu oikeusministeriön käsityksen pääosiltaan ongelmattomaksi elinkeinovapauden kannalta. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin joitakin mahdollisesti ongelmallisia säännösehdotuksia. Kaikkiaan lupasääntelyn suhteesta perustuslakiin on syytä tehdä selkoa esityksen säätämisperusteluissa.

Lakiehdotuksissa luvansaannin edellytykseksi on usein asetettu luvanhaltijoiden vastuuhenkilöiden luotettavuus (2. lakiehdotuksen 3 luvun 3 §, 3. lakiehdotuksen 2 luvun 4 §, 3. lakiehdotuksen 2 luvun 14 §, 4. lakiehdotuksen 2 luvun 3 §, 4. lakiehdotuksen 2 luvun 11 §). Henkilöä ei pidetä luotettavana, jos hän on tietyn ajanjakson aikana tuomittu lainvoimaisella tuomiolla tietyistä rikoksista. Lisäksi henkilöä ei pidetä luotettavana, jos hän muutoin aikaisemmalla toiminnallaan on osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton vastuuhenkilöksi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta huomiota ehdotetunkaltaisiin, avoimiin säännöksiin sopimattomuudesta. Silloin valiokunta on todennut, että luotettavuuden arviointi voi muodostua kovin joustavaksi. Toisaalta ehdotetun kaltaisissa säännöksissä asetetaan korkea kynnys edellyttämällä henkilön arvioimista ilmeisen sopimattomaksi (PeVL 9/2005 vp, PeVL 15/2008 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa asianmukaista olisi täydentää luotettavuutta koskevaa sääntelyä esimerkiksi maininnoilla siitä, että henkilön sopimattomuutta voisi osoittaa lainvoimaa vielä vaille oleva tuomio pykälässä tarkoitetuista rikoksista tai yli viisi vuotta vanha lainvoimaisella tuomiolla määrätty vankeusrangaistus sellaisista rikoksista. Vähintään tulee täydentää säännösehdotuksen perusteluja maininnoilla siitä, mitkä seikat otetaan huomioon luotettavuuden arvioinnissa.

Valtiovarainministeriö voi 4. lakiehdotuksen 4 luvun 5 §:n mukaan myöntää ulkomaiselle selvitysyhteisölle luvan sivuliikettä varten. Ottaen huomioon sääntelyn kytkentä elinkeinovapauteen tulisi lupaharkinnan olla sidottua.

Pörssin sääntöjen vahvistamisesta ehdotetaan säädettäväksi 3. lakiehdotuksen 2 luvun 23 §:ssä. Sääntelystä olisi syytä käydä selkeämmin ilmi, että pörssillä on velvollisuus hakea sääntöjen vahvistamista. Sääntelyssä jää epäselväksi myös, onko sääntöjen vahvistaminen elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytys. Sääntelyä tulisi täsmentää tältä osin. Sama huomio koskee 4. lakiehdotuksen 2 luvun 21 §:ää.

Pörssin on 3. lakiehdotuksen 2 luvun 29 §:n 4 momentin mukaan peruutettava määräajaksi tai kokonaan kaupankäyntiosapuolen oikeudet, jos Finanssivalvonta pörssiä kuultuaan sitä painavasta syystä vaatii. Sääntelyn liittymät elinkeinovapauteen huomioon ottaen edellytyksiä Finanssivalvonnan vaatimuksen tekemiselle tulisi täsmentää esimerkiksi viittaamalla kaupankäyntiosapuolen lainvastaiseen menettelyyn. Sama huomio koskee myös 4. lakiehdotuksen 5 luvun 2 §:ää ja 6 luvun 6 §:ää. Pörssin kuulemisesta näytetään lisäksi 3. lakiehdotuksen 2 luvun 29 §:n 4 momentissa säädettävän osin ristiriitaisesti.

Finanssivalvonnan poikkeamisvaltuudet

Finanssivalvonnalla olisi 1. lakiehdotuksen perusteella laajat valtuudet myöntää poikkeuksia arvopaperimarkkinalain soveltamisesta. Sääntelyssä ei ole kyse lainsäädäntövallan delegoinnista, vaan mahdollisuudesta myöntää eräänlainen poikkeuslupa yksittäiselle arvopaperimarkkinalain mukaiselle toimijalle. Säännökset näyttävät kuitenkin antavan Finanssivalvonnalle varsin runsaasti harkintavaltaa vaikuttaa lain soveltamiseen.

Poikkeamismahdollisuutta koskevat säännökset vastaavat pääosin voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka on säädetty osittain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2005 vp). Valiokunta ei ole kuitenkaan ottanut nimenomaisesti kantaa poikkeamisvaltuuksien sisältöön.

Arvopaperimarkkinalain velvoitteiden noudattamisella on olennainen vaikutus julkisen kaupankäynnin luotettavuuteen ja sijoittajien asemaan. Poikkeamisvaltuuksien sääntelyltä on siksi edellytettävä riittävää täsmällisyyttä. Mikäli valtuuden käyttöön saattaa liittyä perusoikeuksiin ulottuvia vaikutuksia, sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle on annettava vielä suurempi merkitys.

Ehdotetut poikkeamisvaltuudet ovat osin väljästi muotoiltuja ja viranomaisen harkintaa ohjataan melko yleispiirteisin kriteerein sijoittajien aseman vaarantumisesta ja/tai EU-sääntelyn loukkaamisesta. Huomionarvoista on myös se, että poikkeusten asiallinen soveltamisala muodostuu eräissä tapauksissa hyvin laajaksi (esim. 3 luvun 19 §, 4 luvun 8 § ja 9 luvun 25 §).

Valtuuksien käyttöalaa voisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä vielä rajamaan. Huomiota voidaan kiinnittää lisäksi seuraaviin yksityiskohtiin:

- Lakiehdotuksen 3 luvun 19 §:n 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi myöntää poikkeuksen esitteen sisällöstä ja julkistamisesta, jos poikkeus ei vaaranna sijoittajien asemaa eikä se ole esitettä koskevien Euroopan unionin säännösten vastainen. On syytä kysyä, mikä merkitys pykälän 1 ja 2 momentin erityisille poikkeamisperusteille jää ehdotetussa lakiteknisessä ratkaisussa. Sama arvio on tehtävissä edellä mainitun yleislausekkeen suhteesta esitteen julkistamisvelvollisuutta koskevaa poikkeuslupaa koskevaan 3 luvun 11 §:ään. Jatkovalmistelussa on syytä harkita, onko 19 §:n 3 momentti ylipäättään tarpeen.

- Lakiehdotuksen 5 luvun 18 §:ssä säädettyä poikkeamismahdollisuutta lieenee tarpeen täydentää edellytyksellä sijoittajien aseman turvaamisesta samaan tapaan kuin voimassa olevassa arvopaperimarkkinaissa.

- Poikkeus voitaisiin myöntää 9 luvun 25 §:n mukaan ”erityisestä syystä” myös julkista ostotarjousta ja tarjousvelvollisuutta koskevista säännöksistä. Säännös on ehdotetussa muodossaan epäasianmukaisen väljä ottaen huomioon, että se mahdollistaisi poikkeamisen esimerkiksi julkisen ostotarjouksen tekemistä koskevista yleisistä periaatteista. Tätä ei kuitenkaan liene tarkoitettu. Perusteluiden mukaan ”keskeisimmät poikkeukset” koskisivat 19 §:ssä säädettyä tarjousvelvollisuutta. Näin ymmärrettynä 25 §:n 1 momentissa tarkoitettuja erityisiä syitä olisivat muun muassa äänivallan siirtyminen saman määräysvaltapäiriin sisällä, sukupolvenvaihdos ja tarjousvelvollisuusrajan ylittyminen merkintäoikeusannin toteutumisen varmistamiseksi annetun merkintätakauksen johdosta tilanteessa, jossa muut osakkeenomistajat eivät käytä merkintäoikeuttaan. Finanssivalvonnan harkintavallalle tulisi tältä osin asettaa selkeämmät kriteerit täydentämällä lainkohtaa perusteluja vastaavilla ”erityistä syytä” koskevilla esimerkeillä ja niihin viittavilla rinnastuvuuslausekkeilla.

Selvyyden vuoksi Finanssivalvonnan poikkeamismahdollisuutta koskevia säännöksiä voisi täydentää maininnalla siitä, että poikkeus voidaan myöntää vain hakemuksen perusteella (”Finanssivalvonta voi *hakemuksesta* myöntää poikkeuksen -”).

8. Suhde kielilainsäädäntöön

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 luvun 18 §:n 1 momentin mukaan esite on pykälässä mainituissa tilanteissa laadittava suomen tai ruotsin kielelle. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, olisiko kuitenkin syytä edellyttää, että tiivistelmä laaditaan molemmilla kotimaisilla kielillä. Jos sellaista vaatimusta ei pidetä tarpeellisenä, olisi tämä perusteltava.

Momentin toisen virkkeen mukaan Finanssivalvonta voisi hakemuksesta antaa suostumuksen esitteen laatimiseen muulla kielellä. Esityksestä ei käy

ilmi, onko tarkoituksena että tällöin edellytetään tiivistelmän kääntämistä suomeksi ja/tai ruotsiksi.

Kielilaki (423/2003) koskee pääasiassa viranomaisten velvollisuuksia. Poikkeuksena on kielilain 34 §, jossa säädetään kulutushyödykkeistä annettavista tiedoista. Erityislainsäädännöllä on mahdollista säätää yksityisten yritysten kielellisistä velvollisuuksista. Tällaista lainsäädäntöä on suhteellisen rajoitetusti. Velvollisuuksista palvella eri kielillä on syytä säätää ainoastaan silloin kuin se on tarpeen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta tai muusta tärkeästä syystä. Kysymystä siitä, onko aihetta edellyttää tiivistelmien kääntämistä kansalliskielille vai ei, olisi syytä käsitellä esityksen yleisperusteluissa.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntöjohtaja



Antti T. Leinonen