HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Dosentti, akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 11.4.2016

HE 28/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2016 vp). Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin ja täysivaltaisuus

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Hallituksen esitykseen sisältyy luku ehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä. Hallituksen arvion mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ehdotuksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa käsitellään julkisen hallintotehtävän antamista, hallinnollisten seuraamusten määräämistä sekä asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksia, joita valiokunta on arvioinut aikaisemmin käsitellessään hallituksen esitystä arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (17/2012 vp). Useat valiokunnan tässä yhteydessä esiin tuomat näkökohdat vaikuttaisivat tämänkin ehdotuksen kohdalla ajankohtaisilta.

Ehdotuksella on vaikutuksia myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen sekä arvopaperiomistuksen julkisuuteen. Keskityn kuitenkin lausunnossani lähinnä asian eurooppaoikeudellisiin näkökohtiin.

Asiassa on keskeisesti kysymys siitä, mikä on EU-asetus ja mitä vaikutuksia sillä on Suomen mahdollisuuksiin antaa samassa asiassa lainsäädäntöä. Asetusten oikeusvaikutukset ja niiden etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön on hyväksytty jo Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi. Liittymissopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/1994 vp) ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (14/1994 vp) käsitellään nimenomaisesti mm. etusijaperiaatetta, asetusten oikeusvaikutuksia sekä EU-tuomioistuimen roolia EU-lainsäädännön tulkinnassa. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että ”EU:n jäsenyys merkitsee välittömästi liittymishetkestä alkaen laaja-alaista sidonnaisuutta Suomen ulkopoliittiseen säädöstöön ja päätöksentekoon”. Valiokunta piti laillisuuden ja legitimiteetin vaatimusten perusteella perusteltuna liittymissopimuksen hyväksymisessä menettelykokonaisuutta, joka koostui paitsi kansanäänestyksestä myös eduskunnan kahden kolmasosan enemmistöllä tekemästä päätöksestä. Siksi asetuksen oikeusvaikutuksia koskevaa kysymystä ei enää missään tapauksessa voida pitää täysivaltaisuuskysymyksenä.

Asetuksen täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia

Hallituksen esityksen taustalla on jo syyskuussa 2014 voimaan tullut asetus N:o 909/2014 (APK-asetus). SEUT 288 artiklan mukaan *”[a]setus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.”* Asetukset eivät lähtökohtaisesti edellytä erillistä täytäntöönpanolainsäädäntöä, sillä *”kaikki sellaiset täytäntöönpanoa koskevat menettelyt, joiden seurauksena yhteisön asetusten välitön oikeusvaikutus voi estyä ja niiden samanaikainen ja yhdenmukainen soveltaminen kaikkialla yhteisössä tämän vuoksi vaarantua, ovat perustamissopimuksen vastaisia”*.[1] EU-tuomioistuimen mukaan *”jäsenvaltion ei voida sallia soveltavan yhteisön asetuksen säännöksiä vajavaisesti tai valikoivasti tehden siten tyhjäksi tiettyjä yhteisön lainsäädännön säännöksiä tai määräyksiä, joita kohtaan se on ilmaissut vastustuksensa tai joiden se katsoo olevan tiettyjen kansallisten etujensa vastaisia”*.[2]

Jäsenvaltioilla SEU 4(3) artiklaan sisältyvän vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla toteuttaa ne toimet joilla varmistetaan unionisääntelyyn sisältyvien velvoitteiden täyttyminen. Tähän sisältyy velvollisuus kumota asetuksen kanssa ristiriitainen kansallinen lainsäädäntö. Tätä ei ole Suomessa toistaiseksi tehty. Vaikka EU-asetuksella on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, hallituksen esityksestä ilmenevä näkemys siitä, ettei asetuksen ja kansallisen sääntelyn soveltuvuutta tulisi jättää lainsoveltajille ja normiadressaateille yksittäistapauksissa ratkaistavaksi, on perusteltu. Ratkaisu heikentäisi lainsäädännön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

Asetuksen N:o 909/2014 osallistujien ja niiden asiakkaiden arvopapereiden suojelemista koskevaan 38 artiklaan sisältyy 5 kohdan toinen alakohta, jonka mukaan

[1] Asia 39/72 komissio v Italia, kohta 17.
[2] Ibid., kohta 20.

Arvopaperikeskuksen ja sen osallistujien on kuitenkin tarjottava yksilöllistä asiakaserottelua sellaisen jäsenvaltion kansalaisille ja asukkaille ja siihen sijoittautuneille oikeushenkilöille, jossa tätä edellytetään sen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jonka nojalla arvopaperit on luotu, sellaisena kuin se on voimassa 17 päivänä syyskuuta 2014. Tätä velvoitetta sovelletaan niin pitkään kuin kansallista lainsäädäntöä ei ole muutettu tai kumottu ja sen tavoitteet ovat edelleen voimassa.

Asiassa on keskeisesti kysymys siitä, mitä ym. poikkeusperusteen voidaan katsoa sallivan. Hallituksen esityksestä ilmenee, että se on sisällytetty asetukseen Euroopan parlamentin aloitteesta, ja vaikuttaa siltä, ettei Suomen asetusneuvotteluissa esittämiin kantoihin ole sisältynyt tarvetta tämän kaltaisen poikkeuksen sisällyttämiseen. Asetuksen hyväksymistä edeltäneen Coreperin pöytäkirjasta (7030/14) ilmenee, että Suomi on jättänyt asiaa käsiteltäessä lausuman, jossa se on ilmaissut huolensa arvopapereiden omistamisen julkisuudesta ja katsonut, että tämä tavoite tulisi varmistaa EU:n arvopaperisääntelyä ja osakkeenomistajien oikeuksia koskevien direktiivien uudistustyössä. Lisäksi neuvoston oikeuspalvelu on käyttänyt asiassa puheenvuoron, jossa se on pitänyt asetusluonnoksen 38(5) artiklan toista alakohtaa perussopimusten vastaisena ja siksi sellaisena, johon ei käytännössä tulisi nojautua ja joka voidaan todeta pätemättömäksi myöhemmässä tuomioistuinkäsittelyssä. Oikeuspalvelun näkemyksen mukaan APK-asetuksen 38(5) artiklan ensimmäinen alakohta tulisi tällöin sovellettavaksi myös niissä jäsenvaltioissa, joissa on toisessa alakohdassa tarkoitettua lainsäädäntöä. Näitä oikeudellisia huolia on pidettävä perusteltuina.

Kysymys siitä, mitä tuo poikkeuslauseke asetuksessa mahdollistaa, on tulkinnallinen ainakin kahdesta syystä. Poikkeuslausekkeessa mainittu yksilöllinen asiakaserottelu on vain yksi APK-asetuksen laajoista tavoitteista, joita on kuvattu asetuksen johdantolausekkeissa. Niissä viitataan esimerkiksi kaikkien unionin sijoittajien mahdollisuuksiin ”sijoittaa kaikkiin unionin arvopapereihin yhtä helposti ja käyttäen samoja prosesseja kuin kotimaisten arvopapereiden tapauksessa” sekä tarpeeseen luoda ”arvopaperitoimituksen yhdentyneet markkinat siten, että kansallisten ja rajat ylittävien arvopaperikauppojen välillä ei ole eroa” (4 kohta). Instrumentin valintaa johdantolausekkeissa perustellaan tarpeella varmistaa, että ”kaikki markkinoiden ylläpitäjät ja arvopaperikeskukset noudattavat samoja suoraan sovellettavia velvoitteita ja sääntöjä” sekä tarpeella vähentää ”erilaisista kansallisista säännöistä johtuvaa sääntelyn monimutkaisuutta markkinoiden ylläpitäjien ja arvopaperikeskusten kannalta ja antamaan arvopaperikeskuksille mahdollisuus tarjota palvelujaan yli rajojen ilman, että ne joutuvat noudattamaan erilaisia kansallisia vaatimuksia, kuten arvopaperikeskusten toimilupia, valvontaa, organisointia ja riskejä koskevia vaatimuksia” (5 kohta). EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksia pääsääntöön tulkitaan aina suppeasti. Suppea tulkinta ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että poikkeus menettää kokonaan vaikutuksensa.[3] Poikkeuslausekkeen muotoilu on yleinen, eikä sen suhdetta asetuksen muihin tavoitteisiin ole selvennetty sen enempää operatiivisessa artiklassa kuin asetuksen johdanto-osassakaan. Yksi asetuksessa määrätyistä keinoista sen tavoitteiden saavuttamisessa on arvopaperikeskusten osapuolten velvollisuus tarjota sijoittajille sekä yhteisasiakaseroteltua että yksilöllisesti asiakaseroteltua säilytystiliä. Nähdäkseni

[3] Kts esim asia C‑125/12 *Promociones y Construcciones BJ 200 SL*, 31 kohta.

poikkeuslausekkeella ei kuitenkaan voida oikeuttaa muuta kuin yksilöllistä asiakaserottelua koskeva poikkeus, tavalla jolla asetuksen tavoitteet muilta osin kuitenkin toteutetaan täysimääräisesti. Tämä voi olla käytännössä hankalasti toteutettavissa.

Toiseksi poikkeuksessa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön, joka oli voimassa syyskuussa 2014 ja jota ei ole muutettu tai kumottu ja jonka tavoitteet ovat edelleen voimassa. Huomioiden, että asetuksen voimaantulon johdosta kansallista lainsäädäntöä joudutaan joka tapauksessa muokkaamaan, on epäselvää kuinka kattavana poikkeusperusteen antamaa suojaa voidaan pitää myöskään hallituksen ehdotukseen sisältyvän yksilöllisen asiakaserottelun jatkamisen osalta. Kokonaisuutena näkisin, että nykyisen lainsäädännön säilyttämistä tämän seikan osalta on mahdollista oikeudellisesti argumentoida, mutta poikkeuksen kattavuuteen liittyy selkeää oikeudellista epävarmuutta. Lopullisen ratkaisun asetuksen poikkeuksen kattavuudesta ja tulkinnasta tekee EU-tuomioistuin komission mahdollisesti asiassa nostaman rikkomuskanteen jälkeen.

Hallintarekisteröinnin kieltäminen suomalaisilta muissa EU-valtioissa ei nähdäkseni ole yhteensopiva EU-oikeuden kanssa. Ensinnäkin kielto olisi paitsi APK-asetuksen nimenomaisten tavoitteiden, myös koko sisämarkkinoiden EU:n perusperiaatteiden vastainen, koska sillä vaikeutettaisiin pääomien vapaata liikkuvuutta. Toiseksi kiellolla luotaisiin kansalaisuuteen pohjautuvaa erottelua. Käytännössä kielto johtaisi siihen, että kansallisen lainsäädännön avulla luotaisiin käänteistä syrjintää: suomalaisten omistajien mahdollisuuksia hyötyä perussopimukseen nojautuvasta vapaasta liikkuvuudesta heikennettäisiin suhteessa muihin EU-kansalaisiin. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, etteivät jäsenvaltioiden kansalliset säännökset saa olla esteenä perussopimuksessa taattujen perusvapauksien tehokkaalle käytölle niin, että näiden vapauksien käyttö estyy tai muuttuu vähemmän houkuttelevaksi.[4] Tämä koskee myös jäsenvaltioiden omiin kansalaisiin kohdistuvaa sääntelyä: EU-tuomioistuimen mukaan perusvapauksia koskevia määräyksiä

> *ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voida kuitenkaan tulkita niin, että tietyn jäsenvaltion omiin kansalaisiin ei sovellettaisi yhteisön oikeutta, silloin kun he oman toimintansa vuoksi ovat suhteessa kotimaahansa tilanteessa, joka voidaan rinnastaa kaikkien muiden perustamissopimuksella taattuja oikeuksia ja vapauksia nauttivien oikeussubjektien tilanteeseen.*[5]

Asiassa vaikuttaisi keskeisiltä osiltaan olevan kyse juuri tällaisesta tilanteesta. Kolmanneksi kiellon valvominen olisi käytännössä mahdotonta ja siksi se olisi vähintäänkin huonoa lainsäädäntöä.

Suomalaiseen EU-lainsäädännön täytäntöönpanotapaan ei ole kuulunut sellaisten lakien säätäminen, joiden yhteensopivuudesta EU-lainsäädännön kanssa on vahvoja epäilyksiä. Vaikka tilanne on tulkinnallinen, yksilöllistä asiakaserottelua on periaatteessa tästä huolimatta mahdollisuus jatkaa. Huomioiden poikkeusperusteen pätevyyteen liittyvä oikeudellinen epävarmuus on kuitenkin mahdollista, että kyse on lähinnä aikalisästä – lainsäädäntöä on korjattava viimeistään siinä vaiheessa kun EU-tuomioistuimen tulkinta asiasta on saatu, ennen

[4] Asia C-19/92 *Dieter Kraus v Laden Baden-Württemberg*, 28 ja 32 kohta.
[5] Asia C-107/94 *P.H. Asscher*, jossa kyse oli sijoittautumisvapautta koskevista määräyksistä.

mahdollisen sakkokanteen nostamista. Luontevampana vaihtoehtona omistustietojen julkisuuden varmistamiseen pitäisinkin sellaisia EU-lainsäädännön muutoksia, joiden avulla kyseisten tavoitteiden toteutumista edistettäisiin koko sisämarkkinoilla samoin ehdoin.