Olli Mäenpää
14.4.2016

Perustuslakivaliokunnalle

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

Elinkeinovapaus

Toimilupasääntely

Arvopaperikeskuksen toiminta ja selvitysjärjestelmän ylläpitäminen olisivat 2 luvun 1 §:n mukaan sallittua vain valtiovarainministeriön myöntämän toimiluvan perusteella. Luvanvaraisuussääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Myös EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Hallituksen esityksessä ehdotettu lupasääntely perustuu välittömästi sovellettavaan arvopaperikeskusasetukseen, mutta lakiehdotukseen sisältyy myös joitakin sitä täydentäviä säännöksiä. Ehdotettu toimilupasääntely säädettävässä laissa ei ole ongelmallinen myöskään perustuslain kannalta.

Arvo-osuusjärjestelmä

Elinkeinovapauden kannalta voidaan arvioida myös ehdotusta, jonka mukaan Suomessa pidetään voimassa osakeomistusten yleisöjulkisuuden mahdollistava omistusten kirjaamista määrittelevä nykyinen lainsäädäntö. Tämä on mahdollista arvopaperikeskusasetuksen 38(5) artiklan poikkeussäännöksen nojalla ja siinä määritellyin edellytyksin. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti suomalaisten sijoittajien suomalaiset osakeomistukset tulisi jatkossakin kirjata suoraan hallituille arvo-osuustileille Suomessa toimivassa arvopaperikeskuksessa.

Asetukseen sisältyvää poikkeussääntöä esitetään perustelujen mukaan (s. 22) sovellettavaksi, jotta omistuksen yleisöjulkisuus ja viranomaisten tietojensaanti voidaan pitää Suomessa vähintään nykytasolla. Suoran omistuksen järjestelmää pidetään tärkeänä osakeomistuksen yleisöjulkisuuden toteuttamiseksi sekä viranomaisten tietojensaannin varmistamiseksi. Esitettyjä näkökohtia voidaan pitää hyväksyttävinä ja varsin painavina perusteina rajoittaa elinkeinovapautta edellyttämällä suoraa kirjaamista.

Esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan poikkeussäännöksen soveltaminen toisaalta merkitsisi, että arvopaperikeskusasetuksen mukainen kilpailu avautuisi Suomessa vain rajoitetusti ja siten on mahdollista, etteivät säilyttäjille aiheutuvat kustannukset laske samalla lailla kuin EU-alueella keskimäärin (s. 26). Tämä johtuisi siitä, että sovellettaessa 38 artiklan 5 kohdan mukaista poikkeusta olisi epätodennäköistä, että Suomen markkinoille perustettaisiin uusia arvopaperikeskuksia. Arvion mukaan markkinoille tulo ”ei ole houkuttelevaa, etenkään jos arvopaperikeskus tietää joutuvansa kilpailemaan monopolistisilla markkinoilla”.

Elinkeinovapauden kannalta ehdotettu yksilöllisen asiakaserottelun ja siihen perustuvan avoimuuden toteuttaminen aiheuttaisi tai ainakin voisi esityksen perustelujen mukaan aiheuttaa kilpailun rajoittamista ja monopolistisia piirteitä markkinoilla. Se saattaisi myös vaikeuttaa uusien yritysten pääsyä alalle. Näitä elinkeinovapauden rajoituksia voidaan perustella erityisesti osakeomistusten yleisöjulkisuuden takaamisella, joka tukee yhteiskunnan avoimuutta ja edellytyksiä osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan (PL 2.2 ja 14.3 §). Esityksen perusteluista käy kuitenkin ilmi, että kilpailun laajempi vapauttaminen olisi mahdollista myös tinkimättä nykyisen laajuisesta omistuksen avoimuudesta. Tämä olisi perusteluissa esitetyn informaation mukaan mahdollista rakentamalla uusi yleisöjulkisuutta tukeva malli (s. 23).

Mikäli nykyisenlaajuisen yleisöjulkisuuden toteuttava vaihtoehtoinen malli voidaan toteuttaa hallintarekisteröinnin käyttöönoton yhteydessä, ei monopolistista markkinatilannetta tukevalle ja elinkeinovapautta vastaavasti rajoittavalle poikkeussäännöksen soveltamiselle ole välttämättä esitettävissä perusoikeusrajoitusten kannalta riittävän painavia ja hyväksyttäviä perusteita. Elinkeinovapauden turvaaminen perustuslain 22 §:n tarkoittamalla tavalla puoltaa perusoikeutta vähemmän rajoittava sääntelyä, jos sillä voidaan saavuttaa esityksen keskeisenä tavoitteena oleva yleisöjulkisuuden säilyttäminen. Vaihtoehtoisen mallin tarkempi valtiosääntöoikeudellinen arvioiminen edellyttäisi kuitenkin olennaisesti täsmällisempää informaatiota kuin esityksen perusteluissa esitetään.

Esityksen perusteluissa arvioidaan lisäksi, että asetuksen 38(5) artiklan poikkeussäännön kirjoitustapa on tulkinnanvarainen ja säännös on yhteensopimaton asetuksen muiden keskeisten säännösten kanssa, joiden tavoitteena on avata kilpailua. Säännöksen kirjaimellinen lukutapa voi ennen pitkää johtaa ongelmiin asetuksen täytäntöönpanossa, sillä kansallista lainsäädäntöä ei suppean tulkinnan mukaan voitaisi muuttaa lainkaan. Myös näillä oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta heikentävillä seikoilla on merkitystä arvioitaessa poikkeussäännöksen soveltamisen perusteltavuutta.

Arvopaperikeskuksen toiminta ja perustuslain 124 §

Arvopaperikeskuksen tehtäviä voidaan eräiltä keskeisiltä osin pitää perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Keskus muun muassa päättäisi selvitysosapuolen ja tilinhoitajan oikeuksien myöntämisestä sekä tilinhoitajan oikeuksien rajoittamisesta ja peruuttamisesta. Koska arvopaperikeskus on

yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, on aiheellista arvioida sille ehdotettujen tehtävien suhdetta perustuslain 124 §:ään. Arviossa voidaan edelleen pitää lähtökohtana perustuslakivaliokunnan melko tuoretta arviota lausunnossa 17/2012 vp.

Lakiehdotuksen 2 luvun 8 §:n mukaan arvopaperikeskuksen toimintaan ei sovellettaisi hallinnon yleislakeja sen hoitaessa tässä laissa säädettyjä tehtäviä. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta katsoi edellä mainitussa lausunnossaan, että tällaisen erityislaatuisen sääntelyn yhteydessä ei aina voida vaatia hallinnon yleislakien noudattamista. Mikäli arvopaperikeskuksen toimintaan ei sovellettava hallinnon yleislakeja, on kuitenkin muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Arvopaperikeskuksen tehtävien toteuttamisessa on noudatettava arvopaperikeskusasetuksen menettelysäännöksiä samoin kuin lakiehdotukseen sisältyviä yleisiä laatuvaatimuksia. Esimerkiksi selvitysosapuolen oikeuksien myöntämismenettelyä ja oikeusturvaa on säännelty verraten yksityiskohtaisesti asetuksen 33 artiklassa. Vaatimuksia voitaneen pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettuina riittävinä hyvän hallinnon kannalta.

Erityisesti oikeusturvan vaatimusten kannalta voidaan todeta, että asetuksen 66 artikla edellyttää muutoksenhakuoikeutta kaikkiin asetuksessa tarkoitettuihin päätöksiin. Sääntelyä voidaan sinänsä pitää oikeusturvan saatavuuden kannalta riittävänä.

Finanssivalvonnan määräystenantovaltuudet

1. lakiehdotuksen 2 luvun 21 §, 3 luvun 12 § ja 8 luvun 13 § määrittelevät Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet. Tällaista toimivaltaa on arvioitava lähinnä perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädettyjen vaatimusten kannalta. Niiden mukaan muu viranomainen kuin pykälän 1 momentissa mainittu asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa.

Finanssivalvonnalle ehdotettu määräystenantovalta on sisällöltään varsin teknistä ja se edellyttää erityistä asiantuntemusta. Sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä, joiden vuoksi muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia oikeussääntöjä (PeVL 28/2008 vp; PeVL 24/2013 vp). Sääntely rinnastuu lisäksi sisällöltään, perusteiltaan ja laajuudeltaan sellaiseen rahoitus- ja vakuutustoimintaa koskevaan määräystenantovaltaan, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut

sopeutuvan perustuslain 80 §:n 2 momentin määrittelemiin kriteereihin. Arvioinnissa on otettava huomioon, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin samoin kuin arvopaperikeskusasetuksen säännökset rajoittavat myös suoraan Finanssivalvonnan määräysten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa. Määräyksellä ei siten voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista lain kyseisen asetuksen alaan kuuluvista asioista. Ehdotettu sääntely ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.