Janne Salminen 13.4.2016
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 14.4.2016

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja kumottavaksi voimassa oleva samanniminen laki. Lisäksi kokonaisuuteen sisältyy eräiden muiden lakien muutoksia. Tarkoituksena on tehdä pääosin Euroopan unionin niin sanotun arvopaperikeskusasetuksen voimaantulosta johtuvia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksella yhtenäistettiin arvopaperikauppojen selvitystoiminta ja arvopaperikeskustoiminnan sääntelyä.

2. Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoiset seikat koskevat elinkeinovapautta, hallinnollisia seuraamuksia ja julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

3. Merkittävin asiaa koskeva perustuslakivaliokunnan aikaisempi tuore lausunto on *PeVL 17/2012 vp.* Se koski nimenomaisesti arvopaperimarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä. Osin nyt ehdotettavaa lakia vastaava arvo-osuuksia koskeva sääntely toteutettiin siinä yhteydessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Nyt arvioitavana ehdotukset tähtäävät osin samantyyppiseen sääntelyyn, mutta havaintojeni mukaan elinkeinovapauden ja hallinnollisten seuraamusten osalta on myös aikaisempaan nähden valtiosääntöoikeudellisesti relevanttia muutosta.

4. Käsittelen tässä ehdotusta lähinnä elinkeinovapauden ja hallinnollisten seuraamusten kannalta. Keskityn sellaisiin seikkoihin, jotka poikkeavat PeVL 17/2012 vp jo arvioidusta tilanteesta ja siinä käsillä olleesta säädöskokonaisuudesta. En käsittele julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaa problematiikkaa, koska tulkintani mukaan se, mitä siltä osin on lausuttu sanotussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, soveltuu myös nyt käsillä olevassa tilanteessa. Myöskään ehdotukseen sisältyviä Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksia en ole havainnut perustuslain kannalta ongelmallisiksi.

Elinkeinovapaus

5. Ehdotukseen sisältyy säännöksiä, joissa edellytetään viranomaisen toimilupaa. Kysymys on 1. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:stä (arvopaperikeskuksen toimilupa,

valtiovarainministeriö myöntää) ja 23 §:stä (keskusvastapuolen toimilupa, valtiovarainministeriö myötää). Lisäksi selvitysosapuolelta edellytetään arvopaperikeskuksen myöntämiä oikeuksia toiminnan harjoittamiseen 3 luvun 1 §:n mukaan. Vielä myös tilinhoitajalta edellytetään arvopaperikeskuksen myöntämiä oikeuksia 3 luvun 6 §:n mukaan. Tulkintani mukaan nämä ovat osa arvopaperikeskuksen julkista hallintotehtävää (ks. myös PeVL 17/2012 vp).

Vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18.1 §:n turvattuun elinkeinovapauteen, joka on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan pääsääntö. Toisaalta luvanvaraisuus on poikkeuksellisesti ollut vastaavaan tulkintakäytännön mukaan mahdollista. Luvanvaraisuutta tarkoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Luvanvaraisuus on tässä Euroopan unionin sekundäärioikeuden edellyttämää. Lisäksi se vastaa tältä osin nyt voimassa olevaa sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Luvanvaraisuudelle on aikaisemmin todetut painavat ja hyväksyttävät perusteet. (Ks. PeVL 17/2002 vp.) Toimiluvan myöntämisedellytyksistä on säädetty riittävän yksityiskohtaisesti arvopaperikeskuksen ja keskusvastapuolen osalta.

Samoin elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä on vakiintuneesti kiinnitetty huomiota luvan peruuttamiseen yksityisen oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Tämän vuoksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta luvan peruuttamisen mahdollisuus on tullut sitoa vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Sanotuilta osin luvan peruuttamisen edellytykset täyttävät asetetut vaatimukset. Kuten luvan myöntämisenkin edellytykset ne johtuvat suoraan unionin sekundäärioikeudesta. Kun kysymys kuitenkin on elinkeinotoiminnan sääntelyn keskeisestä elementistä, on ongelmallista, että laissa ei tehdä viittausta luvan peruuttamista koskevaan sääntelyyn samaan tapaan kuin siinä säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta ja luvan myöntämisestä viittauksin unionin sekundäärioikeuteen.

Siltä osin kuin laissa on säädetty arvopaperikeskuksen myöntämästä oikeudesta riippuvaiseksi selvitysosapuolena tai tilinhoitajana toimiminen, kysymys on perustuslakivaliokunnan aikaisempaan mainittuun lausuntoon (PeVL 17/2012 vp) viitaten julkisen hallintotehtävän siirrosta yksityiselle perustuslain 124 §:n mukaan. Arvopaperikeskuksen oikeus päättää tilinhoitajien oikeuksien myöntämisestä, peruuttamisesta ja toiminnan rajoittamisesta on vastaavasti elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuteen ja luvan epäämiseen ja peruuttamiseen liittyvää edellä tarkoitettu perustuslain 18.1 §:n kannalta tarkasteltavaa sääntelyä. Niistä lakiehdotukseen sisällytetyt säännökset ovat valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä.

Siltä osin kuin arvopaperikeskus päättää oikeudesta toimia selvitysosapuolena 1. lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:ssä ehdotettu on mielestäni ongelmallisen epätäsmällinen siihen nähden, että kysymys on elinkeinonvapauteen vaikuttavasta sääntelystä. Yhtäältä siinä (1 mom.) viitataan Euroopan unionin arvopaperiasetuksen 33 artiklan edellytyksiin, jotka sisältävät myös harkinnanvaraista ainesta, ja toisaalta siinä (2 mom.) sidotaan arvopaperikeskuksen harkinta nimenomaisiin edellytyksiin. Näiden kahden kokonaisuuden

suhde jää nyt epäselväksi: sääntelyn perusteella jää epäselväksi, mikä ajatellaan olevan näiden kahden lainkohdan edellyttämän edellytyskokonaisuuden suhde. Kun lisäksi ehdotuksen mukaan peruuttamisedellytykset jäävät ymmärtääkseni yksinomaan Euroopan unionin asetuksen ja säädöksessä mainitun 33 artiklan varaan, kokonaisuus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Peruuttamisen osalta tämä on ongelmallista erityisesti, koska havaintojeni mukaan asetuksen 33 artiklaan ei edes näyttäisi sisältyvän määräyksiä selvitysosapuolen oikeuksien peruuttamisesta sillä tavalla, jota käsittääkseni tämä viittaus edellyttäisi (1. lakiehdotuksen 3 luvun 1.1 §:ssä). Myös valtiosääntöoikeudelliset, elinkeinovapauteen liittyvät syyt edellyttävät, että tätä sääntelyä täsmennetään siihen suuntaan kuin tilinhoitajien oikeuksien peruuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi saman luvun 8 §:ssä. Se seikka, että niistä määrätään Arvopaperikeskuksen säännöissä (1. lakiehdotus 14.2 § 6 kohta), jotka valtiovarainministeriö vahvistaa (15 §) ei oman tulkintani mukaan ole yksinomaisena asianmukainen taso, kun kysymyksessä on elinkeinotoiminnan rajoittaminen.

6. Ehdotukseen Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta sisältyy niin ikään elinkeinovapauden kannalta huomionarvoinen sääntely, jossa Finanssivalvonta voisi paitsi määräajaksi, myös ”pysyvästi” kieltää henkilöä toimimasta tietyissä arvopaperikeskuksen johtotehtävissä. Ehdotus liittynee arvopaperikeskusasetuksen 63(2) artiklan velvoitteeseen.

Siltä osin kuin yleisesti arvioidaan mahdollisuutta rajoittaa tässä valvonnan kohteena olevien tahojen toimintaa, voidaan ajatella, että kysymyksessä olevien ihmisten rajallinen ja suppea joukko ja sääntelyn varsin hyväksyttävä tarkoitus sinänsä olisivat mahdollistamassa tällaisen perusoikeusrajoituksen. Lisäksi Finanssivalvonnalla on nykyisin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vastaavia oikeuksia (ks. PeVL 28/2008 vp). Suhteellisuusperiaatteen kannalta arvioituna kiellon ”pysyvyys” on ongelmallinen - määräaikaisenkin kiellon osalta on aina punnittava suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta (PeVL 41/2000 vp, ks. kuit. myös PeVL 24/2013 vp). Havaintojeni mukaan tosin myös pysyvää kieltoa on valtiosääntöoikeudellisesti pidetty mahdollisena ainakin kerran (PeVL 24/2013 vp).

Lainkohdan perusteluissa (s. 63) kuvataan tätä puuttumista viimesijaisena keinona ja katsotaan, että sitä pääsääntöisesti on edeltänyt myös jokin hallinnollinen seuraamus. Kun otan analogisesti huomioon, että elinkeinotoiminnan sääntelyyn aina liittyy lähtökohtaisesti näkemys siitä, että luvan peruuttaminen on aina luvanvaraisellekin alalle pääsyyn nähden jyrkempi toimenpide, tällainen seuraus pitäisi kytkeä selvemmin siihen, että henkilöllä on ollut mahdollisuus korjata toimintaansa ennen kuin näin jyrkkään toimenpiteeseen ryhdytään, kuten luvan peruuttamista koskevassa tulkintakäytännössä edellytetään. Jos se näkemys, joka perusteluissa näkyy henkilön mahdollisuudesta ennen toimenpidettä jonkin seuraamuksen johdosta korjata toimintaansa, voitaisiin sisällyttää myös lakiin sen ohelle, että rikkomuksen on oltava näissä tilanteissa vakava ja toistuva, tulkintani mukaan sääntely olisi mahdollinen, koska kysymyksessä on suhteellisen suppea henkilöryhmä ja tässä toimintaympäristössä sille on hyväksyttävät perusteet.

Huomattavaa on myös se, että jos rikkomus kohdistuu sellaiseen tehtävään, joka itse asiassa onkin arvopaperikeskuksen hoitama julkinen hallintotehtävä, ei ylipäätään tulisi tehdä tarkastelua osana elinkeinovapautta. Siitä huolimatta seuraamuksen on oltava suhteessa rikkomukseen.

Sillä seikalla, että henkilö voi hakeutua muihin tehtäviin (HE s. 72), ei ole valtiosääntöoikeudellista relevanssia perustuslain 18 §:n alalla.

Sanktioluonteiset hallinnolliset seuraamukset

7. Ehdotukseen laista arvo-osuusjärjestelmästä ym. sisältyy ja myös Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamiseksi ehdotettavassa laissa on säännöksiä hallinnollisista seuraamuksista, niiden määräämisestä ja julkistamisesta sekä määrästä. Laissa arvo-osuusjärjestelmästä olisi luetteloitu säännöksiä, joiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä määrätään seuraamusmaksu. Hallinnollisten seuraamusten määräämisestä ym. puolestaan säädettäisiin Finanssivalvonnasta annettavassa laissa.

Mainitsemani perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2012 vp on luonnehdittu vastaavia aikaisemmin lakiin sisällytettyjä hallinnollisia seuraamuksia. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä veroja tai maksujakaan vaan ”lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia.” Näin ollen valiokunta ”on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen.” Koska vakiintuneen tulkinnan mukana kysymys on myös merkittävästä julkisen vallan käytöstä, laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Huolimatta siitä, että perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei kohdistukaan hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei ”voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa”. (PeVL 17/2012 vp ja siinä mainitut lausunnot.)

Ehdotettu säännös vastaa havaintojeni mukaan olennaisilta osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tuossa yhteydessä säädettyä lakia. Esityksen sisältämät säännökset hallinnollisista seuraamuksista täyttävätkin pääosin valiokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset.

8. Pidän sanottuun nähden kuitenkin turhan avoimena ja epätarkkana 1. lakiehdotuksen 8 luvun 6.3 §:n säännöstä, jossa Finanssivalvonta voisi sitä koskevan lain 40 §:n nojalla määrätä seuraamusmaksun paitsi 1 ja 2 momentissa yksilöidyistä laiminlyönneistä ja rikkomuksista, myös niissä mainittujen säännösten nojalla annettujen määräysten ym. rikkomuksista tai niihin kohdistuvista laiminlyönneistä. (Vrt. kuit. PeVL 43/2013 vp., samantyyppinen sääntely-ympäristö myös tässä, ja mainitussa lausunnossa on hyväksytty vastaavantyyppinen asetelma.) Näkemykseni mukaan tätä olisi kyettävä täsmentämään.

9. Seuraamuksen määrän osalta pidän tarpeellisena kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että ehdotetun Finanssivalvontaa koskevan lain 41a §:n mukaan siltä osin kuin on kysymys arvo-osuuksia koskevan lain 6.2 §:n unionisäädösten rikkomuksista luonnolliselle henkilölle voisi tulla hallinnollisena seuraamuksena enintään *5 miljoonan euron seuraamusmaksu* (vrt. 58/2010 vp). Kotimaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta herää kysymys, onko tällainen seuraamus suhteellisuusperiaatteen mukainen ja onko sääntely-ympäristössä tällaisia seuraamuksia varten riittävät oikeusturvan takeet. Ylipäätään olisin pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna sitä, että siltä osin kuin eräissä tapauksissa

on hyvin korkeat seuraamusmaksujen määrät, olisi säännöksessä tarkemmin säädetty siitä, että seuraamuksen tulee olla suhteessa rikkomuksen vakavuuteen. Seuraamusmaksun määrä sinänsä perustuu unionin sekundäärioikeuteen, mutta sen määrä on niin huomatavassa diskrepanssissa aikaisemmin tulkintakäytännössä hyväksyttävänä pidetyn hallinnollisten seuraamusten tason kanssa, että sitä tulisi olennaisena jotenkin käsitellä. Viime kädessä on kysymys siitä, että perustuslain tulkintakäytäntöä tarkistetaan sen johdosta, että enimmäismäärät on säädetty unioniasetuksessa, joka on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä unionissa, jonka jäsenvaltio Suomi perustuslain 1.3 §:n mukaan on.

10. Tämä ja keskeisiltä osin muutkin edellä tässä ongelmallisiksi esitetyt seikat johtuvat perustuslain vakiintuneen tulkinnan ja unioniasetuksen jännitteestä. Euroopan unionin asetus on velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Sääntelyn pohjana oleva asetus edellyttää osin myös kansallista lainsäädäntöä. Asetuksen säännökset ja muu unionilainsäädäntö ovat kuitenkin unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ensisijaisia suhteessa kansallisiin säännöksiin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaan. Myös jäsenvaltioiden Lissabonin sopimuksen päätösasiakirjoihin liittämä julistus toteaa tämän. Siitä huolimatta unionilainsäädäntöön liittyvää kansallista sääntelyä annettaessa tulisi perustuslakivaliokunnan mukaan ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista johtuvat vaatimukset. Vaikka perustuslakivaliokunnan ei kuitenkaan kuulu omassa toiminnassaan ensisijaisesti ottaa kantaa kansallisten sääntelytoimien arviointi Euroopan unionin aineellisen lainsäädännön kannalta, perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotusten valtiosääntöisten vaikutusten arviointi edellyttää kuitenkin myös unionilainsäädännöstä seuraavien vaikutusten huomioon ottamista. (PeVL 51/2014 vp)

Tiedonsaantioikeudet

11. Finanssivalvonnalla olisi siitä annetun lain 20a §:n mukaan oikeus saada tietoja ”salassapitosäännösten estämättä” esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisilta ja luovuttaa niitä edelleen arvopaperiasetuksessa säädettyjen yhteistyövelvoitteiden täyttämiseksi.

Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 10 §:n turvaaman yksityiselämän suojan ja siihen liittyvän henkilötietojen suojan kannalta. Kun kysymys on mahdollista rikollista tekoa koskevasta tiedosta, suojatarve on erityisen korostunut perustuslakivaliokunnan käytännönkin mukaan (PeVL 3/2014 vp). Kun otan huomioon, että säännösehdotuksessa oikeus saada tietoja on rajattu välttämättömiin tietoihin ja lisäksi kytketty se unioniasetuksesta johtuvan yhteistyövelvoitteen toteuttamiseen, tulkintani mukaan sääntely olisi tässä muodossa hyväksyttävissä. Arviooni vaikuttaa myös se, että kysymys on hyvin rajatusta, erityistarkoitusta koskevasta sääntelykontekstista. (Ks. myös vastaavaa sääntelykontekstia koskeva PeVL 67/2002 vp, jossa arvioitu samoin.) Lisäksi olennaisesti samansisältöiset tietojen luovuttamisoikeudet Finanssivalvonnalla on jo olemassa olevassa lainsäädännössä. (Ks. niiden johdosta myös PeVL 2/2008 vp.)