Juha Lavapuro 18.4.2016
Lausunto
Asiantuntijakuuleminen 21.4.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohde

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 28/2016 vp, mutta vain hallintorekisteriä koskevan sääntelyn ja elinkeinovapauden osalta. Olen ymmärtänyt lausuntopyynnön lisäksi niin, että minulta toivotaan erityisesti kannanottoa siihen, miten tulisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioida sellaista elinkeinovapauden rajoittamistilannetta, jossa hallituksen esityksessä omaksutulle ratkaisulle on esitettävissä vaihtoehtoinen, elinkeinovapautta vähemmän rajoittava, mutta rajoituksen taustalla olevaa intressiä yhtäläisesti edistävä vaihtoehto. Tältä osin kysymys on ennen muuta siitä, täyttääkö ehdotus perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Lausuntopyynnön mukaisesti keskityn tähän ongelmakenttään ja rajaan muut hallituksen esitykseen liittyvät mahdolliset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat tarkemman tarkastelun ulkopuolelle. Ennen oikeasuhtaisuusvaatimuksen tarkempaa käsittelyä kuvaan kuitenkin sen taustalla olevan tulkinta-asetelman.

Hallituksen esitys ja kysymys elinkeinovapauden rajoituksesta

Hallituksen esityksen tarkoituksena on tehdä pääosin Euroopan unionin ns. arvopaperikeskusasetuksen voimaantulosta johtuvia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksen mukaan arvopaperikeskuksen osapuolten on tarjottava sijoittajille sekä yhteisasiakaseroteltua säilytystiliä että yksilöllisesti asiakaseroteltua säilytystiliä. Yhteisasiakaserottelu merkitsee sijoittajien arvopaperien hallintarekisteröintiä selvitysosapuolen nimissä olevalle asiakasomistuksien yhteistilille arvopaperikeskuksessa, jolloin kaikki osapuolen asiakkaiden omistukset on kirjattu yhdelle arvo-osuustilille. Yksilöllinen asiakaserottelu puolestaan merkitsee puolestaan, että arvopaperikeskuksen osapuolen on eroteltava kunkin asiakkaansa arvopaperit.

Arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan 5 kohta sisältää poikkeussäännön, jonka perusteella yksilöllistä asiakaserottelua voidaan tietyin edellytyksin vaatia jäsenvaltiossa pakollisena. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asetuksen poikkeussäännössä mahdollistettu kansallinen liikkumavara käytetään hyväksi siten, että voimassaolevan arvo-osuustileistä annetun lain tapaan suomalaisen yhtiön Suomessa toimivassa arvopaperikeskuksessa liikkeeseen laskemat osakkeet tulee jatkossakin kirjata suoralle omistajakohtaiselle arvo-osuustilille, jos osakkeet ovat suomalaisen luonnollisen henkilön tai suomalaisen yhteisön taikka säätiön omistamia. Suoran omistuksen järjestelmää on perusteltu tarpeella toteuttaa osakeomistuksen yleisöjulkisuus sekä varmistaa viranomaisten tietojensaanti.

Molemmat intressit voivat sinällään olla painavia. Yleisöjulkisuus, myös omistuksen yleisöjulkisuus, voidaan nähdä sekä osana perustuslain 12 §:ssä tarkoitettua julkisuusperiaatetta että yleisemminkin perustuslain 2 §:n 2 momentissa ilmaistujen osallistumisoikeuksia koskevien periaatteiden takeena. Tämä yhteys ilmenee myös perustuslain esitöistä, joissa juuri julkisuusperiaatetta on pidetty edellytyksenä yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Samalla esitöissä vahvistetaan myös käsitystä julkisuuden asemasta niin viranomaistoiminnan kuin muunkin vallankäytön kritiikin ja valvonnan edellytyksenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 58). Vailla merkitystä ei ole sekään, että perustuslakivaliokunta on hiljattain pitänyt merkittävää osaa arvopaperikeskuksen tehtävistä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Osakeomistuksen yleisöjulkisuutta voidaan osaltaan pitää tapana varmistaa, ettei hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Toisaalta omaksuttu perustuslaissa turvatun julkisuusperiaatteen kannalta sinänsä myönteinen poikkeamissäännöksen soveltamiseen nojautuva lainsäädäntöratkaisu vaikuttaisi johtavan tosiasiallisesti perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kaventumiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa ennakoidaan nimittäin, että nyt suoraa ratkaisun seurauksena uusien arvopaperikeskusten perustaminen Suomen markkinoille muodostuu epätodennäköiseksi, koska omistuksen suoran rekisteröimisen toteuttaminen edellyttäisi muista arvopaperimarkkinoista poikkeavia investointeja. Uusien arvopaperikeskusten perustamista Suomeen hillitsisi esityksen mukaan myös se, että uusi arvopaperikeskus joutuisi kilpailemaan monopolistisilla markkinoilla.

Nyt esillä olevaa sääntelyä saattaisi olla perusteltua tarkastella pikemminkin elinkeinovapauden käyttösääntelynä kuin sen suoranaisena rajoituksena. Siltä osin kuin tilannetta arvioidaan puuttumisena elinkeinoharjoittamisen edellytyksiin, on puuttumiselle mielestäni kiistatta osoitettavissa edellä viitattu yleisöjulkisuuteen mutta osin myös viranomaisten tietojensaantitarpeisiin liittyvä hyväksyttävä peruste. Rajoitus täyttää siten perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän vaatimuksen niiden perustumisesta *hyväksyttävään tarkoitukseen.*

Oikeasuhtaisuusvaatimus

Kuten perustuslakivaliokunta on jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä linjannut, perusoikeuksien rajoitusten on täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus, mihin liittyen se on todennut seuraavasti (PeVM 25/1994 vp). :

> Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen osalta on aluksi syytä panna merkille, ettei lakiehdotus ei vaikuta johtavan oikeudelliselta kannalta mitenkään erityisen syvällekäyvään puuttumiseen elinkeinovapauteen.

Kysymys ei ensinnäkään olisi uudesta elinkeinonharjoittamisen luvanvaraistamiseen rinnastettavissa olevasta ja perustuslakivaliokunnan sinänsä hyväksymästä, mutta yleensä varsin pitkälle meneväksi tulkitusta elinkeinovapauden rajoituksesta, vaan sinänsä jo luvanvaraiseksi säädettyyn elinkeinonharjoittamiseen kohdistuvasta tarkemmasta sääntelystä.

Toiseksi koska hallituksen esitys myös merkitsee itse asiassa nykyisen oikeustilan jatkumista – vaikkakin nyt siis eräänlaisena poikkeuksena arvopaperikeskusasetuksessa säädettyyn järjestelmään – lakiehdotus ei myöskään johtaisi Suomen markkinoilla nykyisin toimivien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten merkittävään heikkenemiseen saati niiden tyrehtymiseen, mitä perustuslakivaliokunta on toisinaan pitänyt ongelmallisena perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. PeVL 22/2014 vp, s. 6/I ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 8/2013 vp, s. 3 ja PeVL 28/2012 vp, s. 3—4). Tosin niissäkään tilanteissa, joissa lakiehdotus on saattanut valiokunnan käsityksen mukaan yksittäisissä tapauksissa johtaa markkinoilla jo toimivien elinkeinonharjoittajien elinkeinonharjoittamisen edellytysten merkittävään vaikeutumiseen tai jopa tyrehtymiseen, lakiehdotuksen muutamista ei ole pidetty edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (ks. varsinkin PeVL 22/2014 vp).

Jonkinlaisena oikeasuhtaisuusperiaatteeseen liittyvänä ongelmana on voidaan kuitenkin pitää sitä, että nyt ehdotetun sääntelyratkaisun tavoitteena oleva yleisöjulkisuus voitaisiin hallituksen esityksen perustelujen valossa toteuttaa myös tavalla, joka samalla toteuttaisi myös elinkeinovapautta nyt ehdotettua paremmin. Tällaiseen vaihtoehtoiseen tapaan viitataan hallituksen esityksen sivulla 23, jossa todetaan seuraavasti:

”Suomalaiset luottolaitokset voisivat rakentaa viranomaisten tilitietokyselyjen tehostamiseksi yhteisen tietojenkyselyjärjestelmän. Viranomaisia varten kehitettävää kyselyjärjestelmää voitaisiin hyödyntää myös yleisön tekemiä kyselyjä varten, jolloin noin 200—400 yleisökyselyn käsittely vuodessa yli 100 000 viranomaiskyselyn rinnalla tuottaisi synergiahyötyjä. Järjestelmän perustamiskustannukset olisivat noin 25 000—75 000 euroa jokaista toimijaa kohti. Koska pankit ovat tiedon alkulähde osakeomistuksien osalta jo nyt, olisi kyselyjärjestelmän luomisessa kyse pikemminkin tietojärjestelmien sopeuttamisesta muuttuneeseen lainsäädäntöön kuin suuren kokoluokan järjestelmäuudistuksesta. Säilyttäjien ja tilinhoitajien tietojärjestelmissä olevat omistustiedot voitaisiin kerätä esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallituksen, jäljempänä PRH, toimesta jokaisen saataville. Reaaliaikainen tietojenkeruujärjestelmä voisi kuitenkin koskea vain Suomessa toimivia säilyttäjiä, eikä ulkomailla toimivia säilyttäjiä voitaisi velvoittaa toimittamaan omistustietoja. ”

Kysymys on nyt siten siitä, onko ehdotettu perusoikeuden rajoitus sallittu, kun sen tavoite olisi ilmeisesti saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Pelkästään hallituksen esityksessä olevien tietojen varassa on varsin hankalaa arvioida, kuinka hyvin kuvattu vaihtoehtoinen malli oikeastaan turvaisi yleisöjulkisuuden toteutumisen. Katson kuitenkin, että pelkästään hallituksen esityksen perusteluissa kuvatun mallin perusteella ei voida ainakaan päätellä, että hallituksen esityksen ehdotus olisi ilmeisellä tavalla ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että ehdotettu elinkeinovapauden rajoitus olisi käsitykseni mukaan varsin lievä.

Tietojeni mukaan valiokunta on myös varsin harvoin ylipäätään katsonut, että lakiehdotusta on säätämisjärjestyssyistä tarkistettava, jos ehdotetulle sääntelyvaihtoehdolle voidaan osoittaa perusoikeuksia vähemmän rajoittava, mutta samaa päämäärää toteuttava vaihtoehto. Jos ja kun se on näin tehnyt, kysymys on ollut perusoikeuksiin syvällekäyvällä tavalla puuttuvasta tai muutenkin perustuslain kannalta ongelmallisesta sääntelystä.

Tässä suhteessa voidaan viitata ensinnäkin ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan pakkojäsenyyttä koskeviin lausuntoihin, joissa valiokunta on säännönmukaisesti katsonut, etteivät säännösehdotukset opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä ole sopusoinnussa perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden kanssa, koska pakkojäsenyyden aiheuttama yhdistymisvapauden rajoitus ei täyttänyt perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Tämä on valiokunnan perusteluiden mukaan johtunut siitä, että koska sinänsä hyväksyttävä päämäärä — opiskelijaedustajien valitseminen — on saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (Ks. PeVL 24/2014 vp ja siinä viitatut PeVL 74/2002 vp, s. 4/II, PeVL 39/2004 vp, s. 3/I). Valiokunnan kantaa voidaan tässä kohtaa selittää ainakin osaksi sillä, että pakkojäsenyys merkitsee suoraa ja syvällekäyvää puuttu-

mista yhdistymisvapauteen, jolloin sen välttämättömyydelle voidaan asettaa tavallistakin korostuneempia vaatimuksia.

Myös Sote-uudistukseen liittyvässä viime vaalikauden lausunnossaan PeVL 67/2014 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että sääntelyn yleiset tavoitteet, mukaan lukien perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen, oli hallituksen esityksen perustelujenkin mukaan mahdollista saavuttaa myös tavoilla, jotka ainakin lähtökohtaisesti olisivat perustuslain kansanvaltaisuussäänteIyn kannalta joko ongelmattomia tai ainakin ongelmattomampia kuin ehdotettu malli. Suorittamansa kokonaisarvion perusteella perustuslakivaliokunta totesi – osin siis välttämättömyysvaatimukseen viitaten –, että ehdotettu sääntely ei toteuttanut riittävällä tavalla perustuslain 2 §:ssä, 14 §:ssä ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta eikä sitä tästä johtuen voinut käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Toisaalta tällöinkin valiokunta korosti, ettei sen tehtävänä ollut ”tehdä valintaa sellaisten ratkaisujen välillä, jotka täyttävät perustuslain vaatimukset.” (Ks. PeVL 67/2014 vp).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta on kuitenkin yleisesti ottaen pyrkinyt käytännössään yhtäältä valvomaan perusoikeusrajoituksen välttämättömyyttä mutta toisaalta korostamaan lainsäätäjälle kuuluvaa harkintavaltaa päättää siitä, mihin erilaisista perustuslain kannalta sinänsä perusteltavissa olevista keinoista lainsäädäntöteitse lopulta turvaudutaan. Esimerkiksi turkistarhauksen kieltämiseen tähdännyttä kansalaisaloitetta arvioidessaan valiokunta linjasi seuraavasti:

> Perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimus edellyttää, että rajoitus on välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä tavoite ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Siltä osin kuin kysymys on kansalaisaloitteen tekijöiden esittämistä elinkeinovapauteen kohdistuvista eläinsuojelullisista perusteista valiokunta katsoo, että oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta kieltoa perustellumpaa olisi pyrkiä asettamaan turkistarhaukselle nykyistä pidemmälle meneviä eläinten oloihin liittyviä sisällöllisiä vaatimuksia. Sen sijaan siltä osin kuin kysymys on aloitteen tekijöiden esittämistä koko elinkeinon eettisyyden kyseenalaistavista perusteista on katsottava, että ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta tuskin on saavutettavissa elinkeinovapauteen täydellistä kieltämistä vähäisemmässä määrin puuttuvin keinoin.
>
> Perustuslakivaliokunta katsoo, että tällaisessa asetelmassa lainsäädännön sisältöön liittyvien valintojen tekeminen kuuluu viime kädessä eduskunnalle.

Mikä tahansa perusoikeuksien rajoitus ei siten vaikuttaisi olevan perustuslainvastainen pelkästään sen vuoksi, että lain tavoite voidaan toteuttaa myös perusoikeutta vähemmän rajoittavalla tavalla. Toisaalta samaan aikaan on syytä korostaa, että mitä pidemmälle me-

nevästä puuttumisesta perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin on, sitä suurempi paino myös rajoituksen välttämättömyydelle on syytä antaa.

Nyt esillä olevassa asiassa on kysymys käsitykseni mukaan varsin vähäisestä puuttumisesta elinkeinovapauteen eikä tiedossani ole, että vastaavan tyyppinen markkinoille pääsemisen tosiasiallisiin edellytyksiin välillisesti puuttuva sääntely olisi valiokunnan aiemmassa käytännössä muodostunut esteeksi lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestykselle. Myös hallituksen esityksessä ilmaistu vaihtoehtoinen malli jää vaikutuksiltaan jossain määrin epämääräiseksi.

Yhteenvetona totean, että käsitykseni mukaan **elinkeinovapaus ei estä nyt puheena olevan lakiehdotuksen käsittelemistä tavallisen lainsäätämisjärjestyksessä. Samalla totean, ettei myöskään julkisuusperiaate välttämättä edellyttäisi nyt omaksuttua sääntelyratkaisua. Kysymys on sen luonteisesta valinnasta, joka käsitykseni mukaan kuuluu perustuslainkin valossa lainsäätäjälle.**