

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 16/2003 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi sijoitusrahastolain  
sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttami-  
sesta**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä marraskuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 110/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Tuija Vuorinen, valtiovarainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sijoitusrahastolakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on ottaa lakiin sijoitusrahastodirektiivin muutosten täytäntöönpanemiseksi tarvittavat säännökset muun muassa rahastoyhtiön toimiluvan myöntämisedellytyksistä ja rahastoyhtiön oikeudesta harjoittaa toimintaa muissa valtioissa. Esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi ulkomaisen rahastoyhtiön toiminnasta Suomessa. Lisäksi esityksessä on ehdotuksia useiden muiden lakien muuttamiseksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden kannalta samoin kuin lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien perustuslain 80 §:n säännösten kannalta. Perusteluissa katsaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä tarpeellisena.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Elinkeinovapaus*

*Luvanvaraisuus.* Rahastoyhtiön toiminta on lakiehdotuksen 5 a ja 5 b §:n säännösten perusteella luvanvaraista. Vastaavat säännökset säilytysyhteisön toiminnan luvanvaraisuudesta sisältyvät 9 ja 9 a §:ään.

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 viranomais-toiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (PeVL 67/2002 vp, s. 2/I). Valiokunta on luottolaitostoiminnan lupasääntelystä todennut, että jonkinasteinen viranomaisvalvonta on välttämättä tälle toiminnalle ominaisen yleisövarojen laajamittaisen vastaanottamisen vuoksi, ja katsonut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien, ennen muuta rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamista tarkoittavien ja siten myös asiakkaiden suojaan liittyvien perusteiden puoltavan yleistä luvanvaraisuutta (PeVL 24/2002 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 2/II).

Ehdotettua lupasääntelyä puoltavat tässä yhteydessä samantapaiset hyväksyttävät perusteet. Lakiehdotus sisältää riittävän tarkat säännökset lupaedellytyksistä. Luvan myöntäminen perustuu sidottuun harkintaan. Säännökset eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia.

Elinkeinovapauden näkökulmasta ei ole huomautettavaa myöskään 2. lakiehdotuksen sään-

nöksistä ETA-alueen ulkopuolisessa valtiossa toimiluvan saaneen rahastoyhtiön sivuliiketoimiluvasta (7 §) eikä muun ulkomaisen rahastoyhtiön sivuliikeilmoituksesta (4 §). ETA-alueen ulkopuolella oleva rahastoyhtiö saa toimia Suomessa tytäryritystä tai sivuliikettä perustamatta vain luvalla, jonka myöntäminen pohjautuu 11 §:n nojalla tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Kun otetaan huomioon tällaisen yhtiön toimintaan kohdistuvat valvonnalliset erityistarpeet sekä se, että yhtiöllä on 7 §:n nojalla oikeus saada sivuliiketoimilupa, ei sääntely tältäkin osin muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

*Lupaehdot.* Lupaviranomainen voi lakiehdotuksen 5 d §:n 2 momentin nojalla liittää toimilupa-an rahastoyhtiön valvonnan kannalta välttämättömiä liiketoiminnan rajoituksia ja ehtoja. Säännös on valiokunnan aikaisemman kannan mukainen (PeVL 67/2002 vp, s. 2/II). Säännös ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Sama koskee 9 c §:n 2 momenttia ja 43 §:n 2 momenttia sekä 2. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momenttia.

*Toimiluvan peruuttaminen.* Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Valiokunta on sen vuoksi katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 67/2002 vp, s. 2/I).

Lakiehdotuksen 117 §:n säännökset rahastoyhtiön toimiluvan ja 125 §:n säännökset säilytysyhtiön toimiluvan peruuttamisesta vastaavat perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia. Ne eivät ole valtiosääntöoikeuden

kannalta ongelmallisia. Sama koskee 2. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:n säännöksiä.

Valiokunta kuitenkin huomauttaa, ettei toimiluvan peruuttaminen voi hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen takia tulla kysymykseen esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 117 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella, ellei toimilupa haettaessa ole annettu olennaisesti harhaanjohtavia tietoja sääntelyn kannalta merkityksellisistä seikoista. Säännöstä on asianmukaista täydentää tätä tarkoittavilla maininnoilla. Sama koskee 125 §:n 1 momentin 6 kohtaa sekä 2. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 5 kohtaa.

*Toimintakiellot.* Rahoitustarkastus voi 5 e §:n 3 momentissa mainituilla edellytyksillä kieltää henkilöä toimimasta rahastoyhtiön hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä taikka toimitusjohtajana tai toimitusjohtajan sijaisena enintään viiden vuoden määräajaksi. Säilytysyhteisön osalta vastaava sääntely sisältyy 9 d §:n 3 momenttiin.

Kieltomahdollisuuden piiriin kuuluu vain hyvin harvoja tehtäviä. Kielloille on säännöksissä mainitut hyväksyttävät perusteet ja sääntely on riittävän täsmällistä. Säännökset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta (PeVL 67/2002 vp, s. 3/I).

#### *Rahoitustarkastuksen määräystenantovalta*

Rahoitustarkastuksen määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä 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.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt mahdollisena ehdotetun kaltaisten norminantovaltuuksien antamista Rahoitustarkastukselle (PeVL 24/2002 vp, s. 3—4, PeVL 67/2002 vp, s. 6). Säänneltävään toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita on pidettävä perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina sääntelyn kohteeseen liittyvinä erityisinä syinä. Valtuudet ovat lain säännöksiin riittävän tarkasti sidottuja, kun otetaan huomioon sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne ja erityispiirteet.

Rahoitustarkastus voi 30 a §:n 3 momentin perusteella antaa määräyksiä momentissa tarkoitetuille riskienhallintajärjestelmille ja muulle sisäiselle valvonnalle sekä luotettavalle hallinnolle asetettavista vaatimuksista. Aiemman käytäntönsä (PeVL 24/2002 vp, s. 4/I, PeVL 52/2001 vp, s. 4) mukaisesti valiokunta katsoo, että valtuutus tarkoittaa lähinnä määräysten antamista näiden seikkojen järjestämiseen liittyvistä teknisluonteisista yksityiskohdista. Näin ymmärrettynä valtuus ei ole ongelmallinen.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

**PeVL 16/2003 vp — HE 110/2003 vp**

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Arto Seppälä /sd.
	Henrik Lax /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.