

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 40/1996 rd

Regeringens proposition 192/1996 rd

Till Ekonomiutskottet

Riksdagen remitterade den 24 oktober 1996 proposition 192/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om värdeandelssystemet och till annan lagstiftning om en nationell värdepapperscentral till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till ekonomiutskottet.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Ilkka Harju vid finansministeriet, lagstiftningsrådet Marjut Jokela vid justitieministeriet, professorn Olli Mäenpää och biträdande professorn Martin Scheinin.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Finlands Värdepapperscentral Ab skall tillhandahålla staten, centralbanken och marknadsparterna grundläggande service vid hanteringen av värdeandelar och clearing. För att värdepapperscentralen skall kunna inleda sin verksamhet föreslås att bestämmelserna om värdeandelsföreningen och det andelslag som sköter aktiecentralregistret skall ändras så att de huvudsakligen gäller värdepapperscentralen. Den skall vara skyldig att föra ett värdeandelsregister. Till värdeandelssystemet överförs successivt dels börsaktier, dels andra aktier och värdepapper i främmande kapital som är föremål för offentlig handel.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1997.

I motiveringen till lagstiftningsordningen påpekas att det är oklart om skyldigheten för registeransvariga att ansöka om förnyande av koncession under punkt 11 av övergångsstadgandet i det första lagförslaget står i konflikt med 15 § regeringsformen eller inte. Därför har det ansetts att utlåtande om lagförslaget bör begäras av grundlagsutskottet.

Utskottets ställningstaganden

Punkt 11 i ikraftträdelsestadgandet i det första lagförslaget ålägger de nuvarande registeransvariga, som är 14 till antalet och huvudsakligen depositionsbanker, att ansöka om förnyande av sin koncession före utgången av 1998. Enligt lagen övertar värdepapperscentralen skötseln av ett värdeandelsregister, om den registeransvarige inte ansöker om förnyad koncession eller om ansökan förkastas.

Förslaget bör ställas i relation till 15 § 1 mom. regeringsformen, där det bland annat sägs: "Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt." När reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna bereddes ansågs den mest problematiska begränsningen vara att näringsidkande förutsätter tillstånd (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Det ansågs dock motiverat att också i fortsättningen förutsätta tillstånd för utövande av vissa näringar, särskilt för att skydda hälsan och säkerheten.

Föreslagna punkt 11 inför inte direkt ett nytt krav på tillstånd. Även om detta förslag inte går igenom är registerföring fortfarande beroende av tillstånd enligt en lag som trätt i kraft före de reviderade grundläggande fri- och rättigheterna. I det aktuella fallet kan tillståndet motiveras med att registerföringen i alla avseenden bör vara tillförlitlig. I förslaget kopplas förnyandet av koncessionen ihop med koncessionsvillkoren i 8 §, som inte kommer att ändras. Villkoren är tillräckligt detaljerade och tydligt avgränsade i och med att bevillnings- och därmed också avslagsgrunderna är klart angivna. Kravet på reglering på lagnivå av näringsfriheten är följaktligen förenligt med 15 § 1 mom. regeringsformen.

I motiveringen till ikraftträdelsestadgandet (s. 40/II) konstateras att "de lagstadgade koncessionsförutsättningarna kan vara strängare än de är för närvarande". Avsikten med detta är inte helt klar eftersom 8 § 2 mom. om koncessionsför-

utsättningarna inte föreslås bli ändrat. Föreslagarna 7 § 1 mom. 3 punkten blir förvisso kompletterad med ett nytt krav "av särskilda skäl", som ger en fingervisning om mera omfattande prövning i beslutsfattandet. Också för detta krav gäller de rättsprinciper som allmänt tillämpas på beslut inom förvaltningen, så som principen om ändamålsbundenhet. Enligt utskottets uppfattning kan ministeriets koncessionsprövning inte användas till att exempelvis ge värdepapperscentralen monopol på det lagfästa koncessionssystemet.

I punkt 11 i ikraftträdelsestadgandet ingår dessutom en rätt speciell bestämmelse om reglering av näringsverksamhet med hjälp av en plan. Enligt bestämmelsen behöver en registeransvarig inte ansöka om förnyad koncession om ministeriet inom föreskriven tid fastställt en plan om centralisering av värdeandelsregistren i värdepapperscentralen. Det är klart att en sådan reglering som grundar sig på en plan inte uppfyller kravet i 15 § 1 mom. regeringsformen. Minimiförutsättningen för att vanlig lagstiftningsordning skall kunna anlitas är att ministeriet kan fastställa planen om centralisering av ett eller flera värdeandelsregister endast om dessa gett sitt samtycke.

Värdepapperscentralen är tänkt att vara ett aktiebolag där merparten av aktierna (60 %) är i privat ägo. Värdepapperscentralen får rätt att utfärda normer som främst gäller datatekniska frågor (13 § 1 mom. 4—7 punkten i det första lagförslaget). Centralen får också utfärda föreskrifter om hur verksamheten skall utvecklas (13 § 1 mom. 10 punkten). Det krävs att statsrådet fastställer centralens föreskrifter (15 § 1 mom.). Utskottet menar att det inte finns något att anmärka mot dessa förslag från statsförvaltningsrättslig synpunkt (jfr GrUU 12, 13 och 19/1996 rd).

Det sjätte lagförslaget avser en ändring av lagen angående rättighet att idka näring. Tillhan-

dahållande av investeringstjänster och värdepapperscentralens verksamhet föreslås bli intagna som nya näringar som kräver tillstånd. I den inledande satsen i 3 § nämns att det stadgas om idkande av näring också genom förordning. Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det inte längre på sin plats med en sådan upprepad reglering. Utskottet anser därför att det på grund av den inledande satsen i paragrafen inte finns någon annan möjlighet än att behandla det sjätte lagförslaget i grundlagsordning. Ett bättre alternativ är dock att förkasta hela lagförslaget.

Samtidigt förutsätter utskottet att lagen skrivs om i sin helhet på grund av reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Föreliggande proposition är rätt omfattande. Den lämnades till riksdagen den 18 oktober 1996. Med beaktande av att lagarna i propositionen avses träda i kraft i början av nästa år, måste den tid som reserverats för riksdagsbehandlingen anses omotiverat kort. Den lagtekniska nivån på lagförslagen visar på sina ställen att inte heller lagberedningen har haft alltför mycket tid på sig.

På grundval av det ovan anförda framhåller grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen 2—5 kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver,

att det första lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets statsförvaltningsrättsliga anmärkning visavi punkt 11 i ikraftträdelsestadgandet beaktas på behörigt sätt och

att det sjätte lagförslaget bör behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 22 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti

/saml, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /saml, Johannes Leppänen /cent, Riitta Prusti /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent samt suppleanten Askö Apukka /vänst.