

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

2 päivänä kesäkuuta 1988

Lausunto n:o 1

Pankkivaliokunnalle

Pankkivaliokunta on 19 päivänä toukokuuta 1988 päivätyllä kirjeellään pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 53 laiksi kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termineillä sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Samalla pankkivaliokunta on pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa ed. Pulliaisen ym. lakialoitteesta n:o 50 laiksi optioilla ja termineillä käytävän kaupan kieltämisestä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Rautio oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Pekka Laajanen valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Jorma Aranko pankkitarkastusvirastosta, professori Kirsti Rissanen Helsingin yliopistosta, kauppatieteen maisteri, yliassistentti Markku Malkamäki Vaasan yliopistosta edustaen samalla Suomen osakesäästäjien keskusliittoa, toimitusjohtaja Asko Schrey Suomen Optiomeklarit Oy:stä, toimitusjohtaja Anders Lindeberg ja lakimies Douglas Reincke Suomen Optiopörssi Oy:stä ja apulaisjohtaja Virpi Tiili Keskuskauppakamarista.

Lakivaliokunta on käsitellyt asiaa toimialansa osalta keskittyen oikeusturva- ja rangaistus-säännöksiä koskeviin periaatteisiin ja säännösehdoiksiin. Tämän perusteella valiokunta esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys ja lakialoite

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termineillä sekä muutettavaksi ulosottolakia, elinkeinonharjoittamisen oikeudesta annettua lakia ja leimaverolakia. Uutta lainsäädäntöä sovellettaisiin arvopapereihin, jouk-

kovelkakirjalainoihin ja muuhun varallisuuden kohdistuviin optio- ja termiinisopimukseen, joiden ehdot optioyhteisö on vakioinut. Muiden optioiden ja termiinien kuin optioyhteisön vakioimien optioiden ja termiinien tarjoaminen sijoituskohteeksi muille kuin elinkeinonharjoittajille olisi kiellettyä.

Optioyhteisön toiminta edellyttäisi valtiovarainministeriön lupaa. Optioyhteisöä samoin kuin markkinoilla toimivia välittäjiä ja markkinatakaajia sekä näitä edustavia meklareita valvoisi pankkitarkastusvirasto.

Toimintansa jo aloittaneiden optioyhteisöjen tulisi hakea toimilupaa ja sääntöjensä vahvistamista kolmen kuukauden kuluessa lakien voimaantulosta tai lopettaa toimintansa vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Tarkoituksena on saattaa lait voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden vahvistamisesta.

Lakialoitteen n:o 50 lähtökohtana on, ettei Suomen kansantalous tarvitse optioilla ja termineillä käytävää kauppaa. Tämän vuoksi aloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki optioilla ja termineillä käytävän kaupan kieltämisestä.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen päätavoitteet — sijoittajien ja markkinoiden suojaaminen epäterveiltä menettelytavoilta, hintariskien ehkäiseminen riittävillä vakuus- ja valvontajärjestelmillä ja johdannaisopimusten ehtojen valvonnalla sekä arvopaperi- ja rahoitusmarkkinoiden kehityksen ja luotettavuuden turvaaminen — ovat hyviä ja kannatettavia. Ehdotettu lainsäädäntö on näin ollen tarpeellinen.

Ehdotettu säännöstö on tällä hetkellä käytävissä olevien tietojen perusteella arvioituna

sisällöltään ja rakenteeltaan pääosin tarkoituksenmukainen. Näin ollen valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosesityksin.

Lakitekniikasta ja optiolakiehdotuksen sisällystä. Ilmeisesti lyhyestä valmisteluajasta johtuu, että optiolakiehdotukseen sisältyy joitakin sanonnallisia epätarkkuuksia, jotka saattavat aiheuttaa tulkintavaikeuksia, ja riittämättömästi perusteltuja säännösehdoituksia. Tällaisista mainittakoon esimerkkeinä:

— 3 luvun 13 §, joka sisältää säännökset kaupankäyntirajoituksista. Pykälässä käytetään käsitteitä ”optioyhteisön *työntekijä*”, ”tilintarkastusyhteisön *toimihenkilö*” ja ”välittäjän *työntekijä ja toimihenkilö*”. Kaikilla näillä lienee kuitenkin tarkoitettu samaa.

Pykälän sisältämät kaupankäyntirajoitukset eivät ulotu yritysten hallintoneuvostoiden jäseniin. Tätä kannanottoa ei ole hallituksen esityksessä mainittu saati sitten perusteltu. Yhtiölainsäädännössämme esteellisyysäännökset eivät ulotu hallintoneuvostojen jäseniin. Koska kuitenkin Helsingin Arvopaperipörssin eettisissä toimintasäännöissä hallintoneuvostojen jäsenet rinnastetaan sisäpiiriin, voisi olla perusteltua ulottaa kaupankäyntirajoitukset myös hallintoneuvostojen jäseniin.

— 5 luvun 8 §:n sisältämää muutoksenhakukieltoa valtiovarainministeriön toimiluvan epäämis- tai peruuttamispäätöksistä ei ole riittävästi perusteltu, vaikka hallintovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on lainsäädännössämme pääsääntö. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muutoksenhakukielto perustuu optikaupan erityisluonteeseen ja nopeaan toimintatapaan.

Pankkivaliokunta harkinnee, onko näiden huomautusten johdosta aiheellista tarkistaa lakitekstiä tai täydentää hallituksen esityksen perusteluja.

Johdannaismarkkinoiden valvonta. Uuden säännösten tavoitteiden toteutumiseksi valiokunta korostaa erityisesti ehdotettujen valvontajärjestelmien merkitystä.

Päävastuu valvonnasta ehdotetaan osoitettavaksi pankkitarkastusvirastolle. Valiokunnan käsityksen mukaan tehtävä luontuu virastolle hyvin edellyttäen kuitenkin, että virastolla on riittävät voimavarat uusien tehtävien hoitamiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pankkitarkastusvirastossa ei ole uusiin tehtäviin tarvittavaa henkilökuntaa, ei valvonnan

edellyttämiä tietojärjestelmiä eikä huonetiloja, jotka jo nykyisellään ovat riittämättömät. Lisävoimavarojen tarvetta selvitetään parhailaan valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä. Määrärahat lisävoimavaroja varten on tarkoitus osoittaa pankkitarkastusvirastolle valtion ensi vuoden tulo- ja menoarviossa.

Lakivaliokunta ei pidä em. aikataulusuunnitelmaa pankkitarkastusviraston lisävoimavarojen saamiseksi asianmukaisena. Kun tarkoituksena on saada uusi lainsäädäntö voimaan melko nopeasti, pankkitarkastusviraston on voitava ryhtyä hankkimaan lisähenkilökuntaa jo kuluvan vuoden aikana. On nimittäin otettava huomioon, ettei riittävän korkeatasoista uutta henkilökuntaa ole helposti saatavissa ja että uusi henkilöstö on perehdytettävä ja koulutettava tehtäviinsä. Lisäksi valiokunta toteaa, ettei uudesta henkilöstöstä eikä tietotekniikasta aiheudu valtionaloudelle kustannuksia, koska ne katetaan valvontamaksuilla.

Yleisen lainkunnioituksen kannalta valiokunta pitää välttämättömänä, että pankkitarkastusvirastolla on uuden lainsäädännön voimaan tullessa asianmukaiset edellytykset valvonnan suorittamiseen. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää pankkivaliokunnalle, että se edellyttäisi hallituksen huolehtivan siitä, että jo kuluvan vuoden aikana pankkitarkastusviraston henkilökuntaa lisätään johdannaismarkkinoiden valvontatehtäviä varten ainakin 4—5 henkilöllä ja että virastoon hankitaan asianmukainen tietotekninen varustus.

Pankkitarkastusvirastolle kuuluvan valvonnan lisäksi valtiovarainministeriön on optioyhteisöjen sääntöjä ja niiden liitteitä vahvistettaessa kiinnitettävä riittävästi huomiota vakuusvaatimusten toteutumiseen ja luotettavaan kurssin muodostumiseen.

Rangaistussäännökset. Lakiehdotuksen 5 luvussa on säännökset johdannaismarkkinoilla tapahtuvien väärinkäytösten rangaistavuudesta. Rangaistussäännösten sijoittaminen erityislakiin on parhaillaan vireillä olevassa rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttujen periaatteiden vastainen ratkaisu. Rikosten tekotapojen kuvailu on niukempaa ja rangaistusasteikot eräiden tekemuotojen osalta ovat lievempiä kuin uudessa rikoslakiehdotuksessa. Menettely on valiokunnan mielestä tässä vaiheessa perusteltu. Kun rangaistussäännökset myöhemmässä vaiheessa siirretään rikoslakiin, säännösten kirjoitustapa ja rangaistusasteikot on tutkittava uudelleen.

Lakivaliokunta kiinnittää pankkivaliokunnan huomiota yhteen yksityiskohtaan. Lakiehdotuksen 5 luvun 2 §:n 1 momentti on lakivaliokunnan käsityksen mukaan kirjoitettu liian suppeaksi. Sen vuoksi valiokunta esittää, että tekotavan ilmaisu lavennetaan kuulumaan: „... ei saa sitä ilmaista tai muuten paljastaa eikä käyttää hyväksi”.

Lainsäädännön seuranta. Arvopaperi- ja rahitusmarkkinoiden nopean muuttumisen johdosta lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että johdannaismarkkinoiden kehittymistä sekä uuden lainsäädännön soveltuvuutta ja käytökelpoisuutta seurataan. Tarvittaessa lainsäädäntöä on viivyttelämättä korjattava.

Uuden lainsäädännön voimaantulo. Edellä on todettu, että johdannaismarkkinoiden valvonnan järjestäminen on lain tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämätöntä. Pankkitaloustusvirastolla, jolle päävastuu valvonnasta osoitetaan, ei toistaiseksi ole minkäänlaisia valmiuksia valvonnan hoitamiseen. Edellä esit-

tämiensä perustein lakivaliokunta katsoo, että tämä näkökohta tulisi ottaa huomioon uuden lainsäädännön voimaantulosta päätettäessä. Pankkivaliokunta harkinnee asiaa.

Lakialoite. Koska valiokunta esittää lakiehdotuksen hyväksymistä hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ei voi puoltaa lakialoitteen hyväksymistä.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin huomioonottaen edellä esitetyt huomautukset.

Edelleen lakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että lakialoitteeseen n:o 50 sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Björkstrand, varapuheenjohtaja Urpilainen, jäsenet Aittoniemi, Hacklin (osittain), Håkämies, Lin-

nainmaa, Moilanen, Niinistö, Paloheimo, Pohjola, Ryytänen, Taina, Tykkyläinen, Vähänäkki ja Väistö (osittain).

Eriävä mielipide

Allekirjoittamaani ed. Pulliaisen ym. lakialoitteeseen n:o 50 viitaten olen sitä mieltä, ettei Suomen kansantalous tarvitse optioilla ja termeineillä käytävää kauppaa. Tämän perusteella katson,

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 1988

Eero Paloheimo

että valiokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää lakialoitteeseen n:o 50 sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä ja hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä.

