

## Talousvaliokunnan mietintö 10/1996 vp

### Hallituksen esitys laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Eduskunta on lähettänyt 12 päivänä maaliskuuta 1996 talousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 7/1996 vp laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Talousvaliokunta on pyytänyt esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä (PeVL 12/1996 vp).

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, kehitysjohtaja Tiina Astola oikeusministeriöstä, tutkija Rainer Lindberg kilpailuvirastosta, apulaisjohtaja Päivi Hentunen kuluttajavirastosta, toimistopäällikkö Markku Malkamäki, ekonomisti Mikko Niskanen ja lakimies Hannu Karppinen Suomen Pankista, jaospäällikkö Timo Rintanen rahoitustarkastuksesta, apulaisjohtaja Tapio Tolvanen Suomen Osakekeskusrekisteri Osuuskunnasta, johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, lakiasiainpäällikkö Tapani Manninen Helsingin Arvopaperipörssi Oy:stä ja toimitusjohtaja Markku Savikko Arvopaperivälittäjien yhdistyksestä.

### Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sijoituspalveluyrityksistä, jolla pääasiallisesti pannaan täytäntöön EU:n neuvoston direktiivi sijoituspalvelujen tarjoamisesta arvopaperimarkkinoilla. Samalla ehdotetaan kumottavaksi laki arvopaperinvälitysliikkeistä, joka soveltamisalaltaan ei vastaa mainitun direktiivin vaatimuksia.

Ehdotettu laki koskee sijoituspalvelun ammattimaista tarjoamista varsinaisena elinkeinotoimintana. Sijoituskohteena voivat olla arvopaperit ja johdannaissopimukset. Sijoituspalvelulla tarkoitetaan arvopaperinvälitystä, markkinatausta, arvopaperikaupintaa, emissionjärjestämistä ja omaisuudenhoitoa. Sijoituspalvelua saa

tarjota ehdotetun lain mukaan vain tätä toimintaa varten toimiluvan saanut suomalainen sijoituspalveluyritys ja suomalainen luottolaitos. Ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen sekä luottolaitoksen ja rahoituslaitoksen oikeudesta tarjota sijoituspalvelua säädetään erikseen.

Valtioneuvosto myöntää hakemuksesta sijoituspalveluyrityksen toimiluvan. Toimilupa on myönnettävä suomalaiselle osakeyhtiölle, jolla on hallinnollinen päätoimipaikka Suomessa, luotettava hallinto ja riittävät taloudelliset toimintaedellytykset ja joka täyttää muut laissa asetetut vaatimukset. Laissa säädetään tarkemmin toimiluvan ehdoista, sen peruuttamisesta ja toiminnan rajoittamisesta.

Perustettavan sijoituspalveluyrityksen osakepääoman on oltava vähintään viisi miljoonaa markkaa.

Laissa säädetään tarkemmin sijoituspalveluyrityksen liiketoiminnasta sekä sivuliikkeiden perustamisesta ja palvelujen tarjoamisesta toiseen valtioon.

Laissa säädetään sijoituspalveluyrityksen vakavaraisuudesta ja riskien hallinnasta. Sijoituspalveluyrityksen omia varoja laskettaessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä luottolaitostoi- minnasta annetussa laissa säädetään saamisten ja sijoitusten riskiryhmittelystä, taseen ulkopuolisista eristä ja omien varojen vähimmäismääristä. Sijoituspalveluyrityksellä on sen lisäksi, mitä luottolaitoslaissa säädetään, oltava omia varoja vähintään määrä, joka riittää kaupankäyntivara- stoon liittyvän positio-, selvitys- ja vastapuoliriskin sekä valuuttariskin ja muiden vastaavien riskien kattamiseen.

Lisäksi laissa on säännökset muun muassa suurten asiakasvastuiden hallinnasta ja rahanpesun estämisestä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen oikeudesta tarjota sijoituspalvelua Suomessa. Laissa, joka koskee ammattimaista sijoituspalvelun tarjoamista Suomessa, säädetään sijoittautumisoikeudesta ja si-

joituspalvelun tarjoamisen vapaudesta Euroopan talousalueeseen kuuluvasta valtiosta sekä sijoittautumisoikeudesta, edustustosta ja sijoituspalvelun tarjoamisen vapaudesta valtiosta, joka ei kuulu Euroopan talousalueeseen.

Arvopaperimarkkinalakia ja kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että arvopaperi- ja johdannaismarkkinoilla tapahtunut kehitys sekä markkinoiden osapuolet ja toimintatavat otetaan paremmin huomioon. Muutokset koskevat pääosin arvopaperien julkista kaupankäyntiä ja arvopaperipörssitoimintaa. Muutokset perustuvat osittain EU:n neuvoston direktiiviin sijoituspalvelujen tarjoamisesta arvopaperimarkkinoilla.

### Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset nostavat sijoituspalveluyrityksiä koskevan säätelyn eurooppalaiselle tasolle. Hallituksen esitys uudeksi sijoituspalveluyrityslaksi ja siihen liittyvät muut lainsäädännölliset muutokset perustuvat kahteen Euroopan yhteisössä annettuun direktiiviin, jotka ovat niin sanottu sijoituspalveludirektiivi (93/22/ETY) ja niin sanottu markkinariskidirektiivi (93/6/ETY). Nämä direktiivit säätelevät sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten taloudellisia vähimmäisvaatimuksia ja näiden yritysten toimintaa arvopaperimarkkinoilla.

Direktiiveillä pyritään luomaan yhtäläinen eurooppalainen normisto sijoituspalveluyritysten perustamisesta ja liiketoiminnasta. Direktiiveistä aiheutuva keskeinen muutos suomalaiseen lainsäädäntöön on talletuspankkeja ja muita luottolaitoksia koskevan sekä sijoituspalveluyrityksiä koskevan lainsäädännön läheneminen toisiinsa.

Toimilupaa ja kotivaltion valvontaa koskevia periaatteita tullaan soveltamaan luottolaitosten ohessa myös sijoituspalveluyrityksiin. Markkinariskidirektiivi edellyttää luottolaitosten taloudellisten vähimmäisvaatimusten kiristymistä. Luottoriskien lisäksi sijoitustoimintaan liittyvät riskit on otettava huomioon pääomavaatimuksia laskettaessa. Samat vaatimukset koskevat myös sijoituspalveluyrityksiä. Markkinariskien lainsäätely on pääosin uutta Suomessa.

Esitysten tavoitteeksi on asetettu muun muassa kotimaisten arvopaperimarkkinoiden toimi-

vuuden lisääminen ja tehokkuuden tukeminen. Tästä syystä direktiivit saatetaan voimaan erilaisia toimintavaihtoehtoja mahdollistavalla tavalla.

Esityksessä on pääsääntöisesti pitäyditty direktiivien vähimmäisvaatimuksiin. Poikkeamalla on pyritty lisäämään luottamusta Suomen pieniin markkinoihin. Lakiehdotukset sisältävät myös kansallisia tarpeista lähteviä muutoksia, muun muassa arvopaperien julkisen kaupankäynnin ja raaka-ainejohdannaisten osalta.

Direktiivit tuli saattaa voimaan jäsenvaltioissa vuoden 1996 alkuun mennessä, mutta Suomen lisäksi direktiivien voimaan saattaminen on valiokunnan saamien tietojen mukaan viivästynyt useissa muissakin maissa.

Valiokunta on pyytänyt esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon oikeusministeriön aloitteen perusteella. Perustuslakivaliokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset on otettu asianmukaisesti huomioon.

Valiokunta on ottanut huomioon myös valtiovarainministeriön osittain oma-aloitteisesti, osittain asiantuntijakuulemisten perusteella eri osapuolten kanssa hyvässä yhteisymmärryksessä syntyneet muutosehdotukset.

### Laki sijoituspalveluyrityksistä

*Johtolause:* Valiokunta on lisännyt lakiin puuttuvan johtolauseen.

*3 § Sijoituspalvelut:* Valiokunta on täydentänyt lakiehdotuksen 1 momenttia siten, että sijoituspalvelulla tarkoitetaan myös emission-takaamista.

Lakiehdotuksen 2 momentin lopusta valiokunta on poistanut rahoitustarkastuksen oikeuden vahvistaa yleisesti sovellettavia menettelytapasääntöjä, koska ei voida vaatia, että myös lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien yritysten olisi noudatettava tällaisia menettelytapasääntöjä.

Lain soveltamisalan täsmentämiseksi valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 3 momentti, jonka mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jää satunnainen sijoituspalvelun tarjoaminen.

*8 § Valvonta:* Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttia muutettavaksi siten, että rahoitustarkastuksen sijasta asianomainen ministeriö, käytännössä valtiovarainministeriö, vahvistaa säännöksessä viitatus direktiivin vaatimusten täyttämiseksi yleisesti sovellettavat menettelytapasäännöt.

**13 § Perustamispääoma:** Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin muutoksen johdosta valiokunta ehdottaa muutettavaksi pykälän 2 momentissa olevaa viittaussäännöstä.

**18 § Sivuliikkeen perustaminen valtioon, joka ei kuulu Euroopan talousalueeseen:** Valiokunta on korjannut 1 momentissa olevan virheen. Lupa sivuliikkeen perustamiseen on haettava valtioneuvostolta eikä valtiovarainministeriöltä.

**36 § Luottoriskin kattamiseksi vaadittavien omien varojen määrä:** Valiokunta on korjannut myös tämän pykälän 1 momentissa olevan virheen. Kysymys on luottoriskin kattamiseksi vaadittavien omien varojen vähimmäismäärästä.

**38 § Positio-, selvitys-, vastapuoli- ja valuuttariskin kattamiseksi vaadittavien omien varojen määrä:** Lakiehdotuksen 38 §:n 1 ja 2 momentissa on virheellisesti käsitelty valuuttariskiä ja muita vastaavia riskejä, jotka on otettava huomioon koko taseen osalta siitä riippumatta, onko sijoituspalveluyrityksellä lainkaan markkinariskidirektiivin mukaista kaupankäyntivarastoa. Tämän vuoksi kaupankäyntivarastoon sisältyvistä riskeistä ja koko taseeseen liittyvistä riskeistä ehdotetaan säädettäväksi eri momenteissa.

**39 § Kaupankäyntivarastoa koskevat poikkeukset:** Valiokunta on korjannut 1 momentissa olevan virheellisuuden ja muuttanut 2 momentin siten, että markkinariskit luetaan mukaan suuriin asiakasvastuisiin.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi, jotta poikkeusmahdollisuus rajoitettaisiin markkinariskidirektiivin mukaisesti yksinomaan kaupankäyntivarastoon sisältyviin eriiin ja jotta kaupankäyntivarastoon luettavat erät voitaisiin sisällyttää 36 §:ssä tarkoitettuihin luottoriskin kattamiseksi vaadittavien omien varojen määrää koskeviin eriiin.

**43 § Tarkemmat määräykset:** Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttia muutettavaksi siten, että tarkempia määräyksiä vakavaraisuudesta ja riskien hallinnasta antaa rahoitustarkastuksen sijasta asianomainen ministeriö, eli käytännössä valtiovarainministeriö.

Samasta syystä pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa tarkoitettu lainvalintasäännös rajataan viittaamalla asianomaiseen direktiiviin.

**45 § Asiakasvastuita koskevat rajoitukset:** Valiokunta on korjannut 1 momentissa olleen teknisuuteen virheen ja muuttanut 4 momenttia, koska momentissa viitattu soveltamisala sisältyy 3 momenttiin ja jotta otettaisiin huo-

mioon luottolaitoslain mukaiset asiakasvastuita koskevat siirtymäsäännökset.

### ***Laki ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen oikeudesta tarjota sijoituspalvelua Suomessa***

**Johtolause:** Valiokunta on lisännyt myös tähän lakiin hallitusmuodon edellyttämän johtolauseen.

### ***Laki arvopaperimarkkinalain muuttamisesta***

**1 luku 4 § Määritelmät:** Valiokunta on tämentänyt ja rajannut meklarin määritelmää siten, että kysymyksessä on arvopaperinvälittäjän edustajana sijoituspalvelua tarjoavan luonnollisen henkilön päätehtävä.

**3 luku 13 a § Muun julkisen kaupankäynnin säännöt:** Peruslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälää muutettavaksi siten, että Suomen Pankin sijasta valtioneuvosto vahvistaa Suomen Pankin johtokunnan esityksestä pykälässä tarkoitettuja säännöt. Samasta syystä ehdotetaan vastaavasti muutettavaksi myös 2 ja 3 momenttia.

**3 luku 13 b §:** Edellä olevaan pykälään ehdotettujen muutosten johdosta valiokunta on tehnyt vaadittavat muutokset myös tähän pykälään.

**4 luku 7 § Arvopapereita koskevien luovutusten ilmoittaminen:** 13 a §:ään tehdystä muutoksesta johtuen momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus Suomen Pankin vahvistamiin sääntöihin. Lisäksi arvopapereita koskevien luovutusten ehdotonta ilmoittamisvelvollisuutta ehdotetaan lievennettäväksi. Rahoitustarkastus voi antaa tarkempia määräyksiä arvopapereilla tehtyjen kauppajen ja muiden luovutusten ilmoitus- ja julkistamistavasta.

**5 luku 2 § Ilmoitusvelvollisuus:** Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksessä mainittu ilmoitusvelvollisuus ulotetaan sellaisen liikkeeseenlaskijan kaikkiin arvopapereihin, jonka osakkeita on julkisen kaupankäynnin kohteena.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi poikkeussäännös, jonka mukaan rahoitustarkastus voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen 1 momentissa tarkoitettuun omistuksen julkisuudesta.

**5 luku 4 § Ilmoitettavat tiedot:** Valiokunta on tämentänyt pykälässä olevia viittauksia.

**5 luku 6 § Tarkemmat määräykset:** Valiokunta on tämentänyt viittaussäännöstä siten, että siinä viitataan myös saman luvun 2 §:ään.

**10 luku 3 § Muutoksenhaku:** 13 a §:ään tehtyjen

muutosten johdosta tästä pykälästä ehdotetaan poistettavaksi viittaus mainittuun pykälään.

*Voimaantulosäännös:* Voimaantulosäännöstä ehdotetaan täydennettäväksi säännöksillä, jotka koskevat ryhtymistä lain täytäntöönpanotoimiin ennen lain voimaantuloa sekä säännöksessä viitattujen velvollisuuksien noudattamista siirtymäajan jälkeen.

**Laki kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä**

2 luku 10 § Välittäjä ja markkinatakaaja: Valiokunta ehdottaa 2 momenttia muutettavaksi

siten, että välittäjän ja markkinatakaajan oikeudet voidaan myöntää ulkomaisen arvopaperinvälittäjän lisäksi myös toimiluvan saaneelle arvopaperinvälittäjään rinnastettavalle ulkomaiselle yhteisölle. Muutos edistää raaka-aineisiin ja hyödykkeisiin perustuvien vakioitujen johdannaissopimusten markkinoiden kehittymistä.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

# 1.

## Laki

### sijoituspalveluyrityksistä

*Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:*

#### 1 luku

#### Yleisiä säännöksiä

#### 1 ja 2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 3 §

#### Sijoituspalvelut

Sijoituspalvelulla tarkoitetaan (1—3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

4) merkintäsitoumusten antamista arvopaperin liikkeeseenlaskun tai johdannaissopimuksen tekemisen yhteydessä (*emission-takaaminen*); (*poist.*)

5) sijoituskohteiden hoitamista sellaisen asiakas-kohtaisen sopimuksen nojalla, jossa toimeksisaajalle on annettu päätösvalta (*omaisuuden hoito*); sekä

6) sijoituskohteiden merkitsijöiden hankkimista tai niiden merkintöjen järjestämistä (*emission-järjestäminen*).

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna arvopaperinvälityksenä ei kuitenkaan pidetä sellaista toimeksiantojen välittämistä, jossa toimeksiannon vastaanottanut ja sen sijoituspalveluyritykselle

tai luottolaitokselle välittänyt ilmoittaa asiakkaansa henkilöllisyyden toimeksiannon välittäessään, toimii sijoituspalveluyrityksen tai luottolaitoksen täysimääräisellä vastuulla, eikä pidä asiakkaan arvopapereita, varoja tai muuta omaisuutta hallussaan (*poist.*).

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna sijoituspalvelun tarjoamisena ei pidetä toimintaa, jota harjoitetaan satunnaisesti muun laissa tunnustetun liiketäi ammattitoiminnan ohessa ja jossa noudatetaan tuota toimintaa koskevaa lainsäädäntöä tai sitä täydentäviä säännöksiä ja määräyksiä.

#### 4—7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 8 §

#### Valvonta

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Asianomainen ministeriö vahvistaa rahoitustarkastusta kuultuaan sijoituspalveluista arvopaperimarkkinoilla annetussa neuvoston direktiivissä 93/22/ETY asetettujen vaatimusten täyttämiseksi sijoituspalvelua tarjottaessa yleisesti sovellettavat menettelytapasäännöt. (*Poist.*)

## 2 luku

**Sijoituspalveluyrityksen perustaminen ja omistaminen**

## 9—12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 13 §

*Perustamispääoma*

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Perustettavan sijoituspalveluyrityksen, joka saa tarjota vain 3 §:n 1 momentin 1, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuja sijoituspalveluja, osakepääoman on oltava vähintään miljoona markkaa.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

## 14 ja 15 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 3 luku

**Sijoituspalveluyrityksen toiminta**

## 16 ja 17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 18 §

*Sivuliikkeen perustaminen valtioon, joka ei kuulu Euroopan talousalueeseen*

Sijoituspalveluyrityksen, joka aikoo perustaa sivuliikkeen muuhun kuin 17 §:ssä tarkoitettuun valtioon, on haettava lupa sivuliikkeen perustamiseen valtioneuvostolta. Lupa voidaan myöntää, jos sivuliikkeen valvonta on riittävällä tavalla järjestettävissä ja jos sijoituspalveluyrityksen taloudellinen tila ja hallinto huomioon ottaen sivuliikkeen perustaminen on perusteltua. Lupa-hakemuksesta on pyydettävä rahoitustarkastuksen ja Suomen Pankin lausunto. Valtioneuvosto voi asettaa rajoituksia ja ehtoja sivuliikkeen perustamisesta ja valvonnan toteuttamisesta.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

## 19 ja 20 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 4 luku

**Tilinpäätös ja tilintarkastus**

## 21—28 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 5 luku

**Vakavaraisuus ja riskien hallinta**

## 29—35 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 36 §

*Luottoriskin kattamiseksi vaadittavien omien varojen määrä*

Sijoituspalveluyrityksen omien varojen vähimmäismäärää laskettaessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä luottolaitostoiminnasta annetun lain 76—78 §:ssä säädetään saamisten ja sijoitusten riskiryhmittelystä, taseen ulkopuolisista eristä ja omien varojen vähimmäismäärästä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

## 37 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 38 §

*Positio-, selvitys-, vastapuoli- ja valuuttariskin kattamiseksi vaadittavien omien varojen määrä*

Sijoituspalveluyrityksellä on sen lisäksi, mitä 36 §:ssä säädetään, oltava omia varoja vähintään määrä, joka riittää kaupankäyntivarastoon liittyvien seuraavien riskien kattamiseen:

(Poist.)

(1—5 kohta kuten hallituksen esityksessä 2 momentin 1—5 kohta)

*Sijoituspalveluyrityksellä on 1 momentissa säädetyn lisäksi oltava omia varoja määrä, joka riittää koko toiminnasta aiheutuvien valuuttakurssiriskien sekä 1 momentissa tarkoitettuihin riskeihin rinnastettavien riskien kattamiseen.*

## 39 §

*Kaupankäyntivarastoa koskevat poikkeukset*

Kaupankäyntivarastoon sisältyviä eriä ei ole otettava huomioon laskettaessa 36 §:n 1 momentin mukaista sijoituspalveluyrityksen omien varojen vähimmäismäärää.

Kaupankäyntivarastoon sisältyvät saamiset, sijoitukset ja taseen ulkopuoliset sitoumukset otetaan huomioon 45 §:ssä tarkoitettua asiakasvastuiden enimmäismäärää laskettaessa rahoitustarkastuksen tarkemmin määräämällä tavalla.

Rahoitustarkastus voi myöntää sijoituspalveluyritykselle luvan lukea kaupankäyntivarastoon kuuluvat erät 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin

saamisiin ja sijoituksiin sekä taseen ulkopuolisiin eriin, jolloin sijoituspalveluyrityksen ei tarvitse laskea 38 §:n 1 momentin mukaista omien varojen vaatimusta.

40—42 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

43 §

*Tarkemmat määräykset*

*Asianomainen ministeriö antaa tarkempia määräyksiä 29—42 §:n soveltamisesta sekä niissä tarkoitettujen tietojen ilmoittamisesta rahoitus-tarkastukselle.*

Rahoitustarkastus voi myöntää sijoituspalveluyritykselle määräajaksi sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävydestä annetun neuvoston direktiivin 93/6/ETY mukaisesti luvan noudattaa 29—42 §:n sijasta soveltuvien osin luottolaitostoiminnasta annetun lain säännöksiä.

6 luku

**Suurten vastuiden hallinta**

44 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

45 §

*Asiakasvastuita koskevat rajoitukset*

Asiakasvastuut eivät saa ylittää yhtä neljäs-

osaa tai, jos asiakasyhteisö (*poist.*) on sijoituspalveluyrityksen emo- tai tytäryritys taikka emoyrityksen tytäryritys, yhtä viidesosaa sijoituspalveluyrityksen omista varoista.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Asiakasvastuita laskettaessa on soveltuvin osin noudatettava, mitä luottolaitostoiminnasta annetun lain 106 §:ssä säädetään.*

(5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

46 ja 47 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

**Erinäisiä säännöksiä**

48—52 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

**Rangaistussäännökset**

53—56 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 luku

**Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

57—60 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 2.

### Laki

**ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen oikeudesta tarjota sijoituspalvelua Suomessa**

*Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:*

1 luku

**Yleisiä säännöksiä**

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

**Sijoittautumisoikeus ja sijoituspalvelun tarjoamisen vapaus Euroopan talousalueeseen kuuluvasta valtiosta**

4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 3 luku

**Sijoittautumisoikeus, edustusto ja sijoituspalvelun tarjoamisen vapaus valtiosta, joka ei kuulu Euroopan talousalueeseen**

## 7—12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 4 luku

**Muut säännökset**

## 13—17 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 3.

**Laki**

**arvopaperimarkkinalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* 26 päivänä toukokuuta 1989 annetun arvopaperimarkkinalain (495/89) 1 luvun 3 § ja 4 §:n 1 ja 2 momentti, 3 luvun 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 1 momentti, 4 § ja sen edellä väliotsikko, 5 §, 6 §:n 1 momentti, 7 §, 9 § ja sen edellä väliotsikko, 10 §:n 1 momentti ja sen edellä väliotsikko, 12 § ja sen edellä väliotsikko, 13 § ja sen edellä väliotsikko, 4 luvun 5 §:n 2 momentti, 6—9 § ja 7 §:n edellä väliotsikko, 5 luvun 2—5 §, sellaisena kuin 2 §:n 1 momentti on 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (740/93) sekä 2 ja 3 §:n edellä väliotsikko, 7 luvun 1 §:n 1—4 momentti, sellaisena kuin niistä 2—4 momentti ovat 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (740/93), 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (740/93), 8 luvun 2 ja 3 §, sellaisina kuin ne ovat 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (740/93) ja 10 luvun 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 momentti, sellaisina kuin niistä 2, 4 ja 5 momentti ovat 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (740/93);

*lisätään* 3 lukuun 2 a § ja sen edelle väliotsikko, 2 b § ja sen edelle väliotsikko, 6 a §, 12 a §, 13 a, 13 b, 14 § ja sen edelle väliotsikko, 4 luvun 3 §:ään 2 momentti, 5 lukuun 4 a § ja sen edelle väliotsikko, 6 § ja sen edelle väliotsikko, 7 luvun 1 §:ään 6 momentti, 2 §:ään 4 momentti ja 10 luvun 1 §:ään 3 ja 4 momentti sekä

*kumotaan* 1 luvun 4 §:n 3—5 momentti, sellaisena kuin niistä 4 §:n 3 momentti on 20 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1554/91) ja 5 momentti 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (740/93), ja 4 luvun 10 § seuraavasti:

## 1 luku

**Yleisiä säännöksiä**

## 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 4 §

Tässä laissa tarkoitetaan:

(1—5 kohta kuten hallituksen esityksessä)

6) *meklarilla* luonnollista henkilöä, joka arvopaperinvälittäjän edustajana *päätehtävänä* tarjoaa sijoituspalvelua; sekä

(7 kohta kuten hallituksen esityksessä)

## 3 luku

**Julkinen kaupankäynti arvopapereilla**

2, 2 a, 2 b, 3—6 a, 7, 9, 10, 12, 12 a ja 13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 13 a §

*Valtioneuvosto vahvistaa Suomen Pankin johtokunnan esityksestä* säännöt 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen arvopaperien muussa julkisessa kaupankäynnissä muualla kuin arvopaperipörssissä arvopaperinvälittäjien ja muiden ammattimaisten sijoittajien kesken noudatettavista menettelytavoista, (*poist.*) jos

kaupankäynti on järjestetty ja säännelty luotettavasti ja tasapuolisesti. Suomen Pankki voi tehdä mainitun esityksen, jos se on tarpeen sen tehtävien hoitamiseksi. Suomen Pankin esitykset on joko muuttamattomina hyväksyttävä tai hylättävä. Säännöissä on otettava huomioon kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperien ja niillä käytävän kaupan erityispiirteet, kaupankäyntiin osallistuvat sijoittajat sekä soveltuvin osin noudatettava, mitä 13 §:n 1 ja 2 momentissa on säädetty.

Sen estämättä, mitä edellä 1 momentissa säädetään, Suomen Pankki voi ilmoittaa edellytykset, joiden mukaan se käy arvopapereilla kauppaa rahapoliittisten tehtäviensä hoitamiseksi.

Muuhun julkiseen kaupankäyntiin, johon 1 momentin mukaisesti on vahvistettu säännöt, sovelletaan 12 ja 12 a §:n säännöksiä, lukuun ottamatta mitä 12 §:n 4 momentissa ja 12 a §:n 3 momentissa säädetään.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

#### 13 b §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvoston on ennen 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä pyydettävä Suomen Pankilta lausunto, jos valtioneuvosto on 13 a §:n mukaisesti vahvistanut säännöt arvopaperien julkista kaupankäyntiä varten. Mikäli Suomen Pankin lausunto on kielteinen, ei ilmoitusta tule tehdä.

Mitä 2 momentissa säädetään, noudatetaan vastaavasti, jos 13 a §:n mukaisesti vahvistettujen sääntöjen vahvistaminen peruutetaan.

#### 14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 4 luku

##### Arvopaperikauppa ja arvopaperinvälitys

#### 3, 5 ja 6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 7 §

*Arvopapereita koskevien luovutusten ilmoittaminen*

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Arvopaperinvälittäjän on tehtävä edellä 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus rahoitustarkas-

tuksen määräämällä tavalla joko asianomaiselle arvopaperipörssille, julkisen kaupankäynnin muulle järjestäjälle, erityisestä syystä muulle rahoitustarkastuksen valvottavalle ja sen tätä tarkoitusta varten hyväksymälle yhteisölle taikka rahoitustarkastukselle tai Suomen Pankille (poist.). Mikäli tiedot saadaan suoraan kaupankäyntijärjestelmästä, ei ilmoitusta tarvitse tehdä.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ilmoitus, joka koskee 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuilla arvopapereilla tehtyjä kauppia ja muita luovutuksia, voidaan antaa 3 momentissa tarkoitettujen tietojen yhdistelmänä (poist.) ja julkistaa rahoitustarkastuksen määräämällä tavalla.

(6 mom. kuten hallituksen esityksessä)

#### 8 ja 9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 5 luku

##### Sisäpiiriä koskevat säännökset

#### 2 §

##### Ilmoitusvelvollisuus

Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakkeiden ja osakkeeseen osakeyhtiölain mukaan oikeuttavien arvopaperien sekä tällaiset arvopaperit liikkeeseen laskeneen yhtiön muiden osakkeiden ja osakkeeseen osakeyhtiölain mukaan oikeuttavien muiden arvopaperien omistus on julkista, jos arvopaperin omistaja on:

(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)

Rahoitustarkastus voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen 1 momentissa tarkoitettua omistuksen julkisuudesta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksen 2 mom.)

#### 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 4 §

Arvopaperipörssiin ja muuta julkista kaupankäyntiä järjestävään arvopaperinvälittäjään tai arvopaperinvälittäjien yhteisöön 2 §:n 1 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettua suhteessa olevan henkilön on tehtävään tullessaan ilmoitettava arvopaperipörssille, arvopaperinvälittäjälle

tai arvopaperinvälittäjien yhteisölle holhouksessaan oleva henkilö sekä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu yhteisö tai säätiö sekä tiedoissa tapahtuvat muutokset. Tällaisen henkilön on liitettävä ilmoitukseensa 3 §:n 1 momentin 4—6 kohdassa tarkoitettut tiedot.

Arvopaperinvälittäjään 2 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön on tehtävään tullessaan ilmoitettava välittäjälle holhouksessaan oleva henkilö sekä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu yhteisö tai säätiö sekä tiedoissa tapahtuvat muutokset. Ilmoitukseen on liitettävä 3 §:n 1 momentin 4—6 kohdassa tarkoitettut tiedot.

#### 4 a ja 5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 6 §

##### *Tarkemmat määräykset*

Rahoitustarkastus voi antaa tarkempia määräyksiä tässä luvussa tarkoitettujen ilmoitusten tekemisestä, rekisterinpidosta ja rekisterin julkisuudesta sekä 4 a §:ssä ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua menettelyä. Rahoitustarkastus voi määrätä, että 2, 3 tai 4 §:ssä tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta ei sovelleta tiettyihin yhteisöihin tai luottamustoimiin.

#### 7 luku

##### **Arvopaperimarkkinoiden valvonta**

#### 1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 8 luku

##### **Rangaistussäännökset**

#### 2 ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 10 luku

##### **Erinäisiä säännöksiä**

#### 1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 3 §

##### *Muutoksenhaku*

Valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön 3 luvun 2 §:n 1 momentin, 4 §:n 2 momentin, (poist.) 13 §:n 3 momentin sekä (poist.) 13 a §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

---

(4 ja 5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

##### **Voimaantulosäännös**

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Hakemus arvopaperipörssin sääntöjen ja muussa julkisessa kaupankäynnissä noudatettavien sääntöjen vahvistamisesta voidaan ottaa käsiteltäväksi jo ennen lain voimaantuloa ja säännöt vahvistaa sekä ryhtyä muihinkin lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin ennen lain voimaantuloa.*

*Tämän lain 4 luvun 7 §:ssä sekä 5 luvun 3 ja 4 §:ssä tarkoitettuja velvollisuuksia on noudatettava kahden kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.*

## 4.

**Laki****kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* 26 päivänä elokuuta 1988 kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä annetun lain (772/88) 1 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentti, 2 luvun 10 § ja sen edellä väliotsikko, 11 § ja sen edellä väliotsikko, 3 luvun 3 §:n 1 momentti, 5 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (741/93), 6 ja 7 §, 9 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (741/93) ja 4 luvun 1 §, sellaisena kuin sen 1 ja 2 momentti ovat 9 päivänä elokuuta 1993 annetussa laissa (741/93);

*lisätään* 2 luvun 8 §:ään 3 momentti ja 3 luvun 2 §:ään 4 momentti, sekä

*kumotaan* 5 luvun 8 §:n 3 momentti, seuraavasti:

**1 luku****Yleisiä säännöksiä****4 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

**2 luku****Optioyhteisö ja markkinaosapuolet****8 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

**10 §***Välittäjä ja markkinatakaaja*

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Optioyhteisö saa lisäksi myöntää välittäjän ja markkinatakaajan oikeudet arvopaperinvälittäjältä Suomessa edellytettyä toimilupaa vastaavan toimiluvan viranomaiselta Euroopan talousalueella saaneelle ulkomaiselle arvopaperinvälittäjälle, jolla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa. Valtiovarainministeriön määräämin ehdoin voidaan myös muulle ulkomaiselle arvo-

paperinvälittäjälle tai toimiluvan saaneelle arvopaperinvälittäjän rinnastettavalle ulkomaiselle yhteisölle myöntää välittäjän ja markkinatakaajan oikeudet.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

**11 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

**3 luku****Optioyhteisön toiminta****2, 3, 5—7 ja 9 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

**4 luku****Johdannaismarkkinoiden valvonta****1 §**

(Kuten hallituksen esityksessä)

**Voimaantulosäännös**

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuulikki Härmäläinen /sd, varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen /kesk sekä jäsenet Matti Aura /kok, Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vas, Martti Kor-

honen /vas, Riitta Korhonen /kok, Pekka Kuosmanen /kok, Leena Luhtanen /sd, Erkki J. Partanen /sd, Kirsi Piha /kok, Vuokko Rehn /kesk, Ola Rosendahl /r, Mauri Salo /kesk, Sakari Smeds /skl ja Osmo Soininvaara /vihr.

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 12/1996 vp

Hallituksen esitys 7/1996 vp

*Talousvaliokunnalle*

Talousvaliokunta on kirjeellään 26 päivältä huhtikuuta 1996 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 7/1996 vp laiksi sjoituspalvelu-ryityksistä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, erityisesti Suomen Pankin ja rahoitustarkastuksen norminantovaltaa koskevilta osin.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Sami Manninen oikeusministeriöstä, toimistopäällikkö Markku Malkamäki ja lakiasiainpäällikkö Arno Lindgren Suomen Pankista, osastopäällikkö Markku Lounatuori rahoitustarkastuksesta, professori Mikael Hidén ja professori Olli Mäenpää.

Käsittelyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoioittaan seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sjoituspalvelu-ryityksistä. Lailla pääasiallisesti pantaisiin täytäntöön neuvoston direktiivi sjoituspalvelujen tarjoamisesta arvopaperimarkkinoilla. Lisäksi ehdotetaan sjoituspalveluja tarjoavia sjoituspalvelu-ryityksiä ja luottolaitoksia koskevan laintasoisen sääntelyn yhtenäistämistä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen ei sisälly erillisiä säätämisjärjestysperusteluja.

Esityksen perustelujen mukaan rahoitusmarkkinoita koskevalle lainsäädännölle on tyyppillistä, että valvontaviranomaiselle varataan oikeus antaa sitovia ja tarkentavia määräyksiä valvottavien yhteisöjen laissa säädetyistä velvollisuuksista. Tätä mahdollisuutta puoltaa se, että valvontaviranomaisella on oikeus saada valvotavilta yhteisöiltä välittömästi tietoa määräyksen

kohteena olevasta toiminnasta. Lakiehdotuksiin sisältyy kohtia rahoitustarkastuksen määräystenantovaltuudesta. Lisäksi Suomen Pankille ehdotetaan valtuutta säännellä vahvistamilaan säännöillä vieraan pääoman ehtoisten arvopaperien markkinoita eräin osin.

**Valiokunnan kannanotot***Yleistä*

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys johtuu siitä, että lakiehdotuksiin sisältyy norminantovaltuuksia sekä Suomen Pankille että sen yhteydessä toimivalle rahoitustarkastukselle.

Tällaisia valtuuksia tulee tarkastella siitä yleisestä kysymyksestä käsin, missä määrin aineellisena pidettävää norminantovaltaa ylipäättään voidaan uskoa muille kuin sellaisille toimielimille, joille joko perustuslakien mukaan (tasavallan presidentti ja valtioneuvosto) tai tavanomaisoikeudellisen käytännön perusteella (ministeriöt) voi kuulua lakia alemmanasteista säädösvaltaa. Kysymyksenasettelun taustalla on näkemys, jonka mukaan näiden mainittujen, eräänlaisten varsinaisten säädösvallan käyttäjien piirissä säädösvalta on tavalla tai toisella parlamentaarisen vastuukatteen alaista, kun taas muiden eli ministeriön alaisten ja kokonaan ministeriöhallinnon ulkopuolisten toimielinten norminanto on sen ulottumattomissa.

Aineellisella norminantovallalla tarkoitetaan toimivaltaa antaa yleisesti sitovia sääntöjä eli aineellisia oikeusnormeja, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja. Tällainen lainsäädäntövallan delegointi merkitsee sitä, että valtuuden saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti asettaa yleisiä aineellisia oikeusnormeja. Tämä ei puolestaan hallitusmuo-

don 2 §:n vallanjakosäännökset huomioon ottaen suoranaisesti kuulu toimeenpanovallan käytön piiriin, minkä vuoksi lainsäädäntövallan delegoinnille on asetettu melko ahtaat edellytykset. Yleistykseen pyrkien voidaan sanoa, että mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisaltaan lain valtuutussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä alemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää.

Tätä lainsäädäntövallan delegointia koskevaa perusasetelmaa toisaalta hämärtää se, että hallinnollista toimeenpanovaltaa on mahdollista käyttää myös määräysten muodossa, esimerkiksi teknisluonteisina tai muutoin sisällöltään tarkoin rajattuina täytäntöönpanomääräyksinä, vaikka ne koskisivatkin ulkopuolisia. Siten kaikessa varsinaisten säädösvalan käyttäjien piirin ulkopuolelle uskotussa määräystenantovallassa ei ole kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista valtiosääntöoikeudellisesti merkittävässä mielessä.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut Suomen Pankin jäävän niiden hallintoviranomaisten piirin ulkopuolelle, joille hallitusmuodon periaatteiden mukaan voidaan luovuttaa aineellista lainsäädäntövaltaa (esim. PeVL 11/1993 vp). Mitään valtiosääntöön perustuvaa syytä tämän kannan muuttamiseen ei valiokunnan mielestä ole. Näin ollen on tarpeen selvittää lakiehdotuksissa Suomen Pankille ja rahoitustarkastukselle, joka myös jää varsinaisten säädösvalan käyttäjien piirin ulkopuolelle, uskotun norminantovallan sisältöä; onko siinä kysymys aineellisesta lainsäädäntövallasta?

### *Suomen Pankin norminanto*

3. lakiehdotuksen 3 luvun 13 a § sisältää Suomen Pankille tarkoitetun vallan määritellä vieraan pääoman ehtoisten arvopaperien kaupankäynnin menettelytapoja. Suomen Pankki voisi vahvistaa säännöt arvopaperinvälittäjien ja muiden ammattimaisten sijoittajien kesken muualla kuin arvopaperipörssissä noudatettavista menettelytavoista. Kun otetaan huomioon näiden sääntöjen kattamien asiakokonaisuuksien yhteys saman luvun 13 §:ään, jonka sisältö ulottuu varsin laajalle, on valiokunnan mielestä valtuutuksessa kysymys Suomen Pankin hyväksi tulevasta aineellisesta lainsäädäntövallasta. Tästä syystä 3. lakiehdotus on 3 luvun 13 a §:n takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

### *Rahoitustarkastuksen norminanto*

Kaikissa esityksen lakiehdotuksissa on säännöksiä rahoitustarkastuksen sellaisesta määräyksenantovallasta, joka sinänsä sopii hallinnollisen toimeenpanovallan käyttöön. Lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuden kannalta valtiosääntöistä huomiota ansaitsevia norminantovaltaa perustavia säännöksiä on kuitenkin 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa, 29, 30, 38, 40, 43 ja 50 §:ssä sekä 2. lakiehdotuksen 10 §:ssä ja 15 §:n 1 momentissa.

#### 1. lakiehdotus

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan rahoitustarkastus vahvistaa lain 3 §:n 2 momentissa tarkoitetut yleisesti sovellettavat menettelytapasäännöt. Ne koskisivat lain nimenomaisen säännöksen mukaan myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole rahoitustarkastuslain nojalla rahoitustarkastuksen valvottavia. Viitatussa lainkohdassa jätetään arvopaperinvälitys-käsitteen ulkopuolelle tietynlainen toimeksiantojen välittäminen, jossa kuitenkin tulisivat noudatettaviksi rahoitustarkastuksen 8 §:n 2 momentin nojalla antamat menettelytapasäännöt. Valiokunnan käsityksen mukaan käsillä oleva valtuus mahdollistaa aineellisena pidettävän norminantoon ja johtaa siksi vaatimukseen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisestä.

Lakiehdotuksen 29, 30, 38, 40 ja 50 § liittyvät riskien hallintaan siten, että laissa määritellään yleisesti sallitun riskin rajat tarkempien määräysten antamisen riskin määrästä jäädessä rahoitustarkastukselle. Näiden valtuuksien osalta lain asianomaiset säännökset erikseen sekä muodostamansa sääntelykokonaisuuden ja siitä johdettavien periaatteiden perusteella tulevat sellaisiksi oikeudellisiksi kiinnelkohdiksi, jotka rajavat valtiosäännön kannalta riittävästi rahoitustarkastuksen norminantovaltaa. Nämä valtuudet eivät siten vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Viimeksi mainitut säännökset aiheuttaisivat sen, että rahoitustarkastus voi itse määritellä, mikä on sallittu ja turvallinen riski. Kun rahoitustarkastus samalla valvoisi näin antamiensa määräysten noudattamista, saattaisi riskin tasoa koskevien lain säännösten itsenäinen merkitys oleellisesti vähentyä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaista tilannetta ei voi pitää sinänsä valtiosäännön vastaisena, mutta se soveltuu huonosti hallitusmuodon 92 §:stä ilmenevään hallin-

non lainalaisuusperiaatteeseen ja vaikuttaa hallinnon järjestämistapana ilmeisen epätarkoituksenmukaiselta. Mikä esimerkiksi olisi rahoitustarkastuksen, tai oikeastaan valtion vastuu, jos rahoitustarkastuksen sitovasti määräämä riskitaso osoittautuukin virhearvioksi? Valiokunnan mielestä on tällaisten seikkojen vuoksi asianmukaista, että tarkoitettujen norminantovaltuudet annetaan asianomaiselle ministeriölle.

Lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin mukaan rahoitustarkastus antaa tarkempia määräyksiä 29—42 §:n soveltamisesta. Säännös perustaisi rahoitustarkastukselle laajan ja yksilöimättömän vallan antaa aineellisia oikeusnormeja. Lakiehdotus on tämänkin seikan vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi valiokunta viittaa myös tämän valtuuden osalta edellä esille otettuun hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen liittyvään näkökohtaan.

## 2. lakiehdotus

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan rahoitustarkastus antaisi ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen edustustolle määräykset sen avaamisesta, toiminnasta ja valvonnasta. Tällaisella edustustolla ei 2 §:n 4 kohdan perusteella olisi oikeutta tarjota sijoituspalveluja, vaan se toimisi lähinnä liikesuhteiden solmimista ja sijoituspalvelujen esittelyä varten. Edustuston rajallisen toiminnan huomioon ottaen rahoitustarkastuksen määräysvaltaa on tältä osin pidettävä sellaisena teknis- ja täytäntöönpanoluonteisena norminantona, joka valtiosäännön kannalta soveltuu toimeenpanovallan käyttöön.

Rahoitustarkastus voisi antaa 15 §:n 1 momentin nojalla tarkempia määräyksiä ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen sivuliikkeen maksuvalmiuden turvaamisesta. Lain tasolla asetettaisiin pelkästään yleisluonteinen vaatimus, jonka mukaan maksuvalmiuden on oltava turvattu sivuliikkeen toimintaan nähden riittävällä tavalla. Ehdotetun valtuutuksen näennäistä avoimuutta vähentää, että asiaan vaikuttaa myös kyseisen sijoituspalveluyrityksen kotivaltion lainsäädäntö. Kun lisäksi ulkomaista sijoituspalveluyritystä lain 1 §:n 2 momentin perusteella koskisi sama toiminnallinen säännöstö kuin vastaavia suomalaisia yrityksiä, valiokunta on päätenyt tämän valtuuden osalta samanlaiseen valtiosääntö- ja tarkoituksenmukaisuusarvioon kuin edellä 1. lakiehdotuksen 30 §:stä.

## *Eräiden norminantovaltuuksien muuttaminen*

Valiokunta on edellä katsonut, että 1. lakiehdotus on 8 §:n 2 momentin ja 43 §:n 1 momentin sekä 3. lakiehdotus 3 luvun 13 a §:n takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska näissä lainkohdissa delegoidaan aineellista lainsäädäntövaltaa rahoitustarkastukselle ja Suomen Pankille. Näiden kannanottojen johdosta valiokunta on arvioinut, muuttuuko asia valtiosääntöoikeudelliselta kannalta toisenlaiseksi, jos lainsäädäntövaltaa delegoitaisiinkin varsinaisten säädösvalan käyttäjien piiriin, esimerkiksi asianomaiselle ministeriölle. Merkittävä valtiosääntökysymys tällöin on, missä sisällöllisissä rajoissa lainsäädäntövalan delegointi on mahdollista tavallisella lailla.

Vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä (ks. esim. PeVL 19/1994 vp) on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetään osittain asetuksella tai tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Toisaalta on katsottu, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikeutettua säätämisyjärjestystä on pidetty niin ikään välttämättömänä, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat perusoikeuksiin. Viime aikoina delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota yleisluonteisempaan täsmällisyys-avoimuus-perusteeseen.

1. lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisistä valtuutussäännöksistä 8 §:n 2 momentti on delegoinnin sallittavuutta koskevien edellytysten kannalta yksilöimättömyydessään liian avoin, sillä ehdotuksesta ei selviä, millaisia määräyksiä voitaisiin antaa menettelytapasääntöinä. Siksi tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseksi ei riitä pelkästään se, että norminantovalta uskotaan asianomaiselle ministeriölle. Valiokunnan käsityksen mukaan näiden valtuutusten sisällön täsmentämiseksi olisi valtiosäännön kannalta riittävää esimerkiksi sitoa niiden käyttäminen laissa joihinkin asiallisiin edellytyksiin tai rajoituksiin taikka siihen, mikä on tarpeen asianomaisissa, jo annetuissa direktiiveissä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi. Jos kysymys kuitenkin on pelkkien menettelyteknisten sääntöjen antamisesta, ministeriön valtuuttaminen voidaan toteuttaa tavallisella lailla.

Myös 43 §:n 1 momentti vaikuttaa sanamuoto-

doltaan varsin avoimelta. Kun kuitenkin otetaan huomioon tämän valtuutuksen liittyminen 29—42 §:ään, joiden säännökset ovat verrattain täsmällisiä, valiokunta katsoo alemmanasteisen norminantovallan olevan riittävästi sidoksissa lain säännöksiin ja niistä ilmeneviin periaatteisiin. Siksi 43 §:n 1 momentin mukaisen norminantovallan uskomisesta asianomaiselle ministeriölle on mahdollista säätää tavallisella lailla.

Jos 3. lakiehdotuksen 3 luvun 13 a §:n mukainen valtuutus uskotaan varsinaisten säädösvalan käyttäjien piiriin, ei asia valiokunnan mielestä anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Valiokunta toteaa, että kahden viimeksi mainitun valtuutuksen täsmällisyyttä olisi mahdollista lisätä liittämällä norminantovallan käyttö edellä tarkoitettuun tapaan asianomaiseen direktiiviin.

#### *1. lakiehdotuksen 43 §:n 2 momentti*

Kyseisessä säännöksessä rahoitustarkastus oikeutettaisiin myöntämään sijoituspalvelu-ryitykselle lupa noudattaa tämän lain vakavaraisuut-

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk,

ta ja riskien hallintaa koskevien säännösten asemesta soveltuvin osin luottolaitostoinnasta annetun lain säännöksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen lainvalintasäännös on mahdollista sijoittaa tavalliseen lakiin vain, jos poikkeuslupan myöntäminen sidotaan itse laissa rahoitustarkastuksen harkintaa rajoittavasti oikeudellisiin edellytyksiin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että 2. ja 4. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja*

*että 1. ja 3. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jollei valiokunnan*

*— 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentista ja 43 §:stä sekä*

*— 3. lakiehdotuksen 3 luvun 13 a §:stä tekemiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia oteta asianmukaisesti huomioon.*

#### **Eriävä mielipide**

Mielestämme ei ole perusteltua täsmentää valtuutussäännöstä (8 §:n 2 momentti) viittaamalla jo annetuissa direktiiveissä asetettujen vaatimusten täyttämiseen. Vaikka ko. lain osalta direktiivien asettamat vaatimukset eivät olisikaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia, on tämänsuuntaisen uudenlaisen lainsäädäntövallan delegoinnille perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettujen vaatimusten laajentaminen arveluttavaa. Direktiiveihin viittaaminen on aivan

uudenlaista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jonka merkitystä valiokunnan tulisi perusteellisesti harkita ja tutkia laajemmin ennen lausuntokäytännön laajentamista. Muutoin yhdymme valiokunnan lausuntoon.

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että lausunnossa valtuutussäännön täsmentämisen osalta ei viitata jo annetuissa direktiiveissä asetettuihin vaatimuksiin.*

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

**Marjut Kaarilahti /kok**

**Veijo Puhjo /va-r**