

Lausuntopyyntö 9.7.2008, VM130:00/2007

ARVOPAPERIMARKKINALAIN UUDISTAMISTA KOSKEVA ARVIOMUISTIO

Valtiovarainministeriön hanke, jossa aikomuksena on uudistaa koko nykyinen arvopaperimarkkinalaki, on lähtökohdiltaan kannatettava ja sen toteuttamista on syytä jatkaa. Arvopaperimarkkinoiden ja niiden sääntelyn voimakas integraatio erityisesti EU:n sisällä perustelee hyvin tarpeen uudistaa kokonaisuudessaan lähes 20-vuotias laki. Toimintaympäristö on arvopaperimarkkinoilla muuttunut tänä aikana perusteellisesti ja siksi osauudistuksilla paikattu arvopaperimarkkinalaki tarvitsee kokonaisvaltaista läpikäymistä ja uudelleenkirjoittamista vaikka erityisen suuria yksittäisiä epäkohtia ei laissa olisikaan. Jatkuvat muutokset ovat joka tapauksessa tehneet AML:n osin vaikeaselkoiseksi.

Suomalaisen yhteiskunnan yleinen vaurastuminen merkitsee sitä, että myös yksityishenkilöiden varallisuus on kasvanut. Kansakunnan ikääntyessä on myös selvästi alettu edellyttää kansalaisilta entistä enemmän omaehtoista varautumista ikääntymisestä ja muista elämänmuutoksista aiheutuvien seurausten taloudelliseen kattamiseen. Valtio tukee myös verokannustein eläkesäästämistä, joskin tässä vaiheessa vain vakuutusmuotoisena. Arvopaperimarkkinat tarjoavat kuitenkin jo nykyisin osaltaan merkittävän väylän myös ns. tavallisten yksityishenkilöiden pitkäaikaissäästämiseen ja sijoitustuotteiden vaihdannalle. On tärkeää, että arvopaperimarkkinalainsäädännössä kiinnitetään riittävästi huomiota korkean sijoittajansuojan toteuttamiseen. Lainsäädännöllä sitä ei voida yksin taata, mutta lainsäädäntö muodostaa kuitenkin selkeän perustan sijoittajienkin kuluttajansuojalle.

Kysymys 1 a)

Arviomuistiossa AML:n kokonaisuudistukselle asetetut keskeiset tavoitteet ja reunaehdot vaikuttavat kannatettavilta ja oikeaan osuneilta.

Kysymys 1 b)

Kuluttajansuojan kannalta sijoittajansuojan toimivuus on erityisen tärkeää. Sillä turvataan myös merkittävästi sitä luottamusta, jonka varassa erityisesti yksityishenkilöt uskaltavat arvopaperimarkkinoille.

Arviomuistiossa on todettu, että sijoittajansuojaa voidaan täydentää alan toimijoiden itsesääntelyllä ja mainitaan Pankkialan Asiakasneuvontatoimiston yhteydessä toimiva Arvopaperimarkkinalautakunta, jonka tehtävänä on neuvoa ja ohjata ei-ammattimaisia sijoittajia arvopaperimarkkinoilla toimivan elinkeinonharjoittajan kanssa syntyneissä erimielisyyksissä sekä antaa ratkaisusuosituksia. Tulee kuitenkin muistaa, että Arvopaperilautakunnan toimivalta ratkaisusuositusten antamisessa ulottuu vain sellaisiin arvopaperi-alalla toimivien elinkeinonharjoittajien ja heidän asiakkaitensa välisiin erimielisyyksiin, joissa elinkeinonharjoittaja kuuluu jäsenenä yhdistykseen, joka on lautakunnan ylläpidosta vastaavassa sopimuksessa osapuolena. Samoin on syytä tässä yhteydessä muistaa, että osana sijoittajansuojaa pidettävän ryhmäkannelainsäädännön kohdalla lain soveltamisen ulkopuolelle on rajattu arvopaperimarkkinalaissa tarkoitetun arvopaperin liikkeeseenlaskijan tai julkisen ostotarjouksen tekijän menettelyä koskevat riidat. Sijoittajansuojassa on siten nykyisellään yllättäviä aukkoja.

Kysymys 2 a)

Arvopaperimarkkinalakiin olisi syytä lisätä yleinen tavoitesäännös.

Kysymys 2 b)

Arviomuistiossa esitetty esimerkki on hyvä lähtökohta tavoitesäännöksen jatkovalmistelussa.

Kysymys 3 a)

Yleisten periaatteiden kirjaaminen AML 1 lukuun vaikuttaisi parhaalta vaihtoehdolta.

Kysymys 3 b)

Arviomuistiossa esitetyt esimerkit ovat hyvä lähtökohta asian jatkovalmistelulle.

Kysymys 5

Kysymystä edeltävässä nykytilan kuvauksessa on todettu, että AML 4 lukuun sisältyy säännöksiä arvopaperikaupan ja sijoituspalvelujen tarjoamiseen liittyvistä asiakassuhteista, jotka ovat luonteeltaan myös

kuluttajaoikeudellisia. Samassa yhteydessä viitataan AML 7:2 §:n säännökseen, joka koskee Rahoitustarkastuksen suhdetta kuluttaja-asiamieheen arvopaperien markkinointia koskevissa asioissa. Muistiossa ei mainita, minkä vuoksi lainkohdassa mainittu yhteydenpito on tarpeen. Kyse on kuitenkin Rahoitustarkastuksen ja kuluttaja-asiamiehen rinnakkaisesta toimivallasta valvoa yksityishenkilöihin kohdistuvaa arvopaperien ja sijoituspalveluiden ammattimaista tarjontaa. Kuluttaja-asiamiehen toimivalta perustuu kuluttajansuojalaikiin ja sen laajaan soveltamisalaan.

Kuten arviomuistiostakin käy selväksi, Rahoitustarkastuksella on keskeinen ja monitahoinen rooli arvopaperimarkkinoiden valvojana ja sääntelijänä. Tästä Rahoitustarkastuksen roolista useita ja joskus keskenään myös ristiriitaisia intressejä valvovana ja edistävänä tahona seuraa mm. se, että toimivan sijoittajansuojan takeena erityisesti yksityishenkilöiden arvopapereihin kohdistuvan säästämis- ja sijoitustoiminnan osalta on tarpeen olla olemassa myös selkeästi ja puhtaasti kuluttajaoikeudelliselta kannalta arvioivaa valvontaa. Kun yhteiskunnalla on selvästi pyrkimys vahvistaa yksityishenkilöiden kiinnostusta ja kysyntää myös arvopaperialan tarjontaa kohtaan, sen kanssa linjassa on yksityishenkilöiden luottamusta lisäävän kuluttajalähtöisen valvonnan säilyttäminen järjestelmän osana myös jatkossa. Siksi arvopaperimarkkinoiden valvonnassa on syytä vastaisuudessaakin lähteä siitä, että Rahoitustarkastuksella ja kuluttaja-asiamiehellä on rinnakkainen, toisiaan täydentävä toimivalta samaan tapaan kuin kuluttaja-asiamiehellä on monilla muillakin toimialoilla erityisvalvontaviranomaisen kanssa.

Kysymys 6 c)

Parhaalta lähtökohdalta vaikuttaa yhden lain vaihtoehto.

Kysymys 7 b)

Yksittäisten säännösten soveltamisalat AML:ssä tulisi esittää kohdennetummin. Määritelmiä tulisi lisätä.

Kysymys 11

Kysymystä edeltävässä osiossa viitataan AML 4:1 §:n hyvää tapaa ja AML 4:2 §:n kohtuuttomia sopimusehtoja koskeviin säännöksiin ja todetaan, että kuluttajansuojalain 2 luvun uudistaminen vuonna 2008 muuttaa säännöksiä, jotka ovat olleet alun perin näiden lainkohtien esikuvina. Tämä ja muu sijoituspalvelujen sääntelykehitys on muistion mukaan otettava huomioon myös kyseisten säännösten ja niiden mahdollisten muutostarpeitten arvioinnissa.

Tältä osin on syytä todeta, että 1.10.2008 voimaan tuleva uudistettu kuluttajansuojalain 2 luku koskee vain markkinointia ja kaupan jäl-

keistä asiakassuhdetta (esimerkiksi asiakasvalitusten käsittelyä), mutta ei lainkaan sopimusehtoja yleisesti.

Uudessa kuluttajansuojalain 2 luvussa on sääntelyssä myös eriytetty sopimaton menettely ja hyvän tavan vastainen menettely. Luvussa on varsin yksityiskohtaiset säännökset yhtäältä siitä, milloin markkinointia tai muuta menettelyä pidetään kuluttajien kannalta sopimattomana, ja toisaalta siitä, milloin markkinointia pidetään hyvän tavan vastaisena. Direktiivillä on harmonisoitu sellaisia sopimattomia menettelyjä koskevat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka vahingoittavat kuluttajien taloudellisia etuja. Direktiivi ja sen myötä kuluttajansuojalain 2 lukuun sisältyvä sopimattomuusarviointi ei koske menettelyjä, jotka ovat eettisesti arveluttavia, mutta eivät heikennä kuluttajan mahdollisuuksia tehdä taloudellisesti perusteltuja ja harkittuja päätöksiä. Tällaiset menettelyt kuuluvat 1.10.2008 alkaen kuluttajansuojalain 2 luvussa hyvän tavan vastaisuutta koskevan sääntelyn ja arvioinnin piiriin.

Vaatimus hyvän tavan noudattamisesta on laajasti käytetty ratkaisu monessa lainsäädännössä. Arvopaperimarkkinalakia uudistettaessa on syytä harkita, tarjoaako uusittu kuluttajansuojalain 2 luvun hyvää tapaa koskeva sääntely enää sopivaa esikuvaa AML:n säännöksille vai onko mallit mahdollisille muutoksille etsittävä muualta lainsäädännöstä.

Johtaja

Anja Peltonen

Apulaisjohtaja

Outi Haunio-Rudanko