



Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö VM033:00/2014

1. Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa otsikkoasiassa.

Lausuntoa erityisesti omistuksen julkisuutta koskevan sääntelyn osalta on erikseen pyydetty myös Sonja Lohselta, joka toimi Finanssivalvonnan edustajana hankkeen seurantaryhmässä. Finanssivalvonta toteaa, että se antaa asiassa vain tämän yhden lausunnon.

Vaikka lausuntopyynnössä on pyydetty keskittymään erityisesti yksilöllistä asiakaserottelua ja omistuksen julkisuutta koskeviin ehdotuksiin, katsoo Finanssivalvonta tarpeelliseksi lausua esityksestä laajemmin.

2. Finanssivalvonnan lausunto

Yleisellä tasolla Finanssivalvonta toteaa, että asian valmistelu on ollut varsin poikkeuksellinen, kun lainsäädännön valmistelua seuraamaan perustettiin ns. seurantaryhmä, jonka toiminta jäi kuitenkin vaatimattomaksi ja joka ei ole enää kokoontunut viime kesän jälkeen. Epäselväksi on muun muassa jäänyt, missä määrin seurantaryhmässä käytyjä keskusteluja on otettu lainvalmistelussa huomioon.

Valtiovarainministeriön virkamiestyönä tekemän jatkovalmistelun osalta Finanssivalvonta toteaa, että lakiluonnosten kommentointi on ollut valmistelun kuluessa haastavaa, koska esitys on saatu kommentoitavaksi vain osittain ja lisäksi useissa osissa, jolloin sääntelykokonaisuuden hahmottaminen ei ole ollut mahdollista. Vaikka Finanssivalvonnan antamia teknisiä kommentteja onkin jatkovalmistelussa otettu varsin paljon huomioon, Finanssivalvonta toteaa, että esitys on edelleen huomattavan keskeneräinen lakiteknisesti sekä rakenteeltaan vaikeaselkoinen.

Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa on esitelty täysin uusi säilytysmalli (yksilöllinen asiakaserottelu), josta ei ole käyty keskusteluja seurantaryhmässä eikä ilmeisesti muutoinkaan sidosryhmien kanssa etukäteen. Finanssivalvonta pitää tätä valitettavana.

28.11.2014

FIVA 28/01.01.00/2014

Julkinen

Finanssivalvonta pitää yleisellä tasolla ongelmallisena, että lainvalmistelun voimavarat on suunnattu EU:n arvopaperikeskusasetuksen vaatimien lainsäädännön muutosten näkökulmasta toissijaiseen kysymykseen, eli osakeomistuksen julkisuutta koskevaan sääntelyyn. Tämä näkyy Finanssivalvonnan mielestä hallituksen esityksen luonnoksen keskeneräisyydessä ja laadussa.

Finanssivalvonta toteaa, että asialle nyt varattu lausuntoaika on ehdotusten merkittävyyden johdosta selvästi liian lyhyt. Esitykseen ei tässä ajassa pystytä perehtymään riittävän perusteellisesti saati tekemään perusteltuja ehdotuksia sen kehittämiseksi. Finanssivalvonta katsoo, että jos lain jatkovalmistelu jatkuu ehdotetun mallin mukaisesti, tulee asiassa tehdä huolelliset ja perusteelliset vaikutusarviot ennen lakiesitysten antamista eduskunnalle.

Finanssivalvonta haluaa lisäksi erityisesti kiinnittää valtiovarainministeriön huomiota seuraaviin seikkoihin.

EU:n arvopaperikeskusasetuksen implementointi

Esityksellä on tarkoitus tehdä kansalliseen lainsäädäntöön EU:n arvopaperikeskusasetuksesta johtuvat välttämättömät muutokset.

Asetus tuli voimaan 17.9.2014, mutta suuri osa asetuksesta tulee sovellettavaksi vasta asetuksen edellyttämän 2-tason sääntelyn tultua voimaan aikaisintaan vuoden 2015 lopussa, joten kansallisen lainsäädännön muuttamisella ei ole Finanssivalvonnan mielestä merkittävä kiire. On ilmeistä, että jos esitys annetaan nyt, joudutaan ainakin arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettua lakia (jäljempänä AOJSL) muuttamaan pian uudelleen, koska 2-tason sääntelyn lopullinen sisältö ei ole selvillä.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ainoa kiireellistä muutosta edellyttävä kohta on asetuksen 11 artikla. Se edellyttää toimivaltaisen viranomaisen nimeämistä jäsenvaltiossa, ja jos viranomaisia on useampia, näiden välisen toimivallan jaon määrittämistä. Tältä osin esitys (AOJSL 1 luku 2 §) jättää epäselväksi sen, onko myös Suomen Pankki asetuksen tarkoittama toimivaltainen viranomainen ja jos on, mikä on toimivaltainen viranomaisten välinen toimivallan jako.

Tältä osin Finanssivalvonta on jo aikaisemmin esittänyt, että asia säänneltäisiin samoin kuin voimassaolevassa AOJSL 4 luvun 1 ja 2 §:ssä on keskusvastapuolen osalta tehty. Tämä muodostaisi hyvän lähtökohdan myös muulle arvopaperikeskuksia koskevalle kansalliselle sääntelylle.

28.11.2014

FIVA 28/01.01.00/2014

Julkinen

Yksilöllinen asiakaserottelu

Yksilöllisen asiakaserottelun (AOJSL 4 luvun 4 §) osalta Finanssivalvonta toteaa, että se ei hallituksen esityksen luonnoksen perusteella ole vakuutunut siitä, että mallilla voidaan turvata osakeomistusten julkisuuden säilyminen nykytasolla, niin kuin valtiovarainministeriö on todennut.

Malli ei estä suomalaisia luonnollisia henkilöitä ja yhteisöjä hankkimasta säilytyspalvelua toisesta EU-maasta. Jos säilytysketjussa on tällöin useampia portaita, ei Finanssivalvonnan käsityksen mukaan Suomen lailla voida velvoittaa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevia säilyttäjiä toimittamaan tietoja ehdotettuun arvopaperikeskuksen (jäljempänä EFi) pitämään julkiseen luetteloon eikä myöskään säilyttämään näitä omistuksia yksilöllisesti asiakaseroteltuna. Omistukset eivät tule julkisiksi, ellei omistaja ilmoit-taudu osakasluetteloon käyttäkseen muita kuin taloudellisia oikeuksiaan.

Finanssivalvonta toteaa lisäksi, että jos suomalainen osakkeen liikkeeseenlaskija päättäisi käyttää ulkomaisen arvopaperikeskuksen palveluja arvopaperikeskusasetuksen mukaisen valintaoikeutensa nojalla, on vastaavalla tavalla epäselvää, miten omistajatietojen toimittaminen yhtiön osakasluetteloon tai EFin erilliseen luetteloon voitaisiin varmistaa.

Asiamiehen asettaminen

Esityksen mukaan Finanssivalvonta voisi rajoittaa tai kieltää liikkeeseenlaskijaa merkitsemästä hallintarekisteröinnin hoitajan osakasluetteloon, jos hallintarekisteröinnin hoitaja on toiminnassaan olennaisesti rikkonut lakia. Finanssivalvonta voisi tällaisessa tilanteessa arvo-osuuden omistajien edun turvaamiseksi asettaa asiamiehen, kuten Finanssivalvonnasta annetun lain (jäljempänä FivaL) 29 §:ssä säädetään. Asiamies merkitään tällöin osakasluetteloon hallintarekisteröinnin hoitajaksi (AOJSL 4 luvun 6 § ja FivaL 29 §).

Finanssivalvonta toteaa, että kyse olisi hyvin merkittävistä päätöksistä, joilla olisi vaikutusta osakkeenomistajien oikeuksien toteuttamiseen, sillä säilyttäjä (hallintarekisteröinnin hoitaja) ei voisi tällöin toteuttaa arvopaperitileistä annetun lain ja säilytyssovimusten mukaisia velvollisuuksiaan sijoittajia kohtaan. Finanssivalvonta katsoo ensisijaisesti, että tällainen säännös ei ole tarpeellinen. Mikäli tällainen säännös kuitenkin osoittautuu välttämättömäksi, tulee laissa säätää yksityiskohtaisesti edellytyksistä, joilla päätökset voidaan tehdä ja toisaalta arvioida, mitä vaikutuksia päätöksillä voi olla. Lisäksi asiamiehen tehtävistä, vastuusta ja oikeuksista tulee säätää yksityiskohtaisesti. Epäselvää on lisäksi, mikä tarkoittaa ”olennainen lain rikkominen” ja mikä ero on ”rajoittamisella” ja ”kieltämisellä”.

28.11.2014

FIVA 28/01.01.00/2014

Julkinen

Finanssivalvonta toteaa vielä, että asiasta ei voi säätää Fival 29 §:ssä, sillä ko. säännöksessä tarkoitettun asiamiehen asettamisella on eri tarkoitus (valvottavien valvonta ja/tai valvottavan maksukyvyttömyystilanteessa omaisuuden rahaksimuuton valvonta).

Sijoituspalvelulakiin ehdotetut muutokset

a) Sijoituspalvelurekisteri (ent. säilyttäjärekisteri)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Finanssivalvonta ylläpitäisi sijoituspalveluyrityksistä julkista rekisteriä (sijoituspalvelulain, jäljempänä SipaL 3 luvun 7 §), johon voitaisiin merkitä myös sellaiset hallintarekisteröinnin hoitajat sekä suomalaiset tai ulkomaiset arvopaperikeskukset, jotka ovat olennaisesti rikkoneet lakia. Esityksessä ei enää millään tavalla perustella rekisteriä, sen tavoitteita ja oikeudellista merkitystä. On siten hyvin epäselvää, mikä rekisterin tarkoitus on ja mihin sitä tarvitaan.

Finanssivalvonta toteaa, että ehdotus on monilla tavoin hyvin ongelmallinen.

Finanssivalvonta toteaa ensinnäkin, että tällaisen rekisterin pitäminen ei kuulu Finanssivalvonnan perusvalvontatehtävän piiriin, kuten jäljempänä todetaan.

Lisäksi itse säännös on hyvin epäselvä. Epäselvää on muun muassa se, mitä sijoituspalvelun tarjoajia sääntelyn on tarkoitettu koskevan, koska esimerkiksi SipaL 1 luvun 4 §:ää ei ole ehdotettu muutettavaksi. Finanssivalvonta toteaa myös, että säilytyspalvelu on rahoitusvälineiden markkinat – direktiivissä tarkoitettu oheispalvelu, jota muussa jäsenvaltiossa toimiluvan saaneet sijoituspalveluyritykset ja luottolaitokset saavat tarjota yhden toimiluvan periaatteen mukaisesti vapaasti toisessa jäsenvaltiossa kyseisen direktiivin ja luottolaitosdirektiivin mukaisesti. Lienee ilmeistä, että ulkomaisia säilyttäjiä ei siten voitaisi merkitä tällaiseen rekisteriin varsinkin, jos rekisteriä ylläpitäisi finanssimarkkinoita valvova isäntävaltion viranomaisena. Kyseenalaista on myös, miksi rekisteriin voitaisiin merkitä arvopaperikeskuksia, joita laki ei koske.

Finanssivalvonta toteaa vielä, että mikäli tällainen rekisteri kuitenkin jää lakiehdotukseen, tulisi siitä säätää lain 9 luvussa, joka koskee säilytystoimintaa.

b) Sopimusten toimittaminen Finanssivalvonnalle ja seuraamusmaksun määrääminen

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus sijoituspalveluyrityksen velvollisuudesta toimittaa toisen sijoituspalveluyrityksen tai sitä vastaavan ulkomaisen yhteisön kanssa arvopaperien moniportaisesta hallinnasta tehtävä sopimus etukäteen Finanssivalvonnalle tiedoksi (SipaL 10 luvun 3 §). Li-

28.11.2014

FIVA 28/01.01.00/2014

Julkinen

säksi ehdotetaan, että Finanssivalvonnan tulisi määrätä seuraamusmaksu, mikäli säilyttäjä ei tee näitä sopimuksia tai ei toimita viranomaisen pyynnöstä tälle omistajatietoja (SipaL 15 luvun 2 §). Viranomaisella tarkoitetaan säännöksessä sen perustelujen mukaan muun muassa syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisia, ulosottoviranomaisia ja verohallintoa.

Esitys sisältää lisäksi ehdotuksen, jonka mukaan arvopaperin liikkeeseenlaskijalla olisi velvollisuus toimittaa etukäteen Finanssivalvonnalle tiedoksi sopimus, joka sen olisi tehtävä ulkomaisen arvopaperikeskuksen kanssa osakkeiden suomalaisia omistajia koskevien tietojen toimittamisesta (AOJSL 6 luvun 2 §). Tältä osin ei ole ehdotettu mahdollisuutta määrätä seuraamusmaksua toisin kuin säilyttäjien kohdalla.

Finanssivalvonta toteaa, että sen perustehtävänä on FivaL:n mukaisesti valvoa finanssimarkkinoilla toimivien toimintaa. Muiden viranomaisten tietotarpeiden täyttämiseksi ehdotettu säilyttäjien ja liikkeeseenlaskijoiden tekemien omistajatietojen toimittamissopimusten sisällön ennakkollinen valvonta sekä edellä todetun säilyttäjärekisterin ylläpito eivät kuulu tämän perusvalvontatehtävän piiriin. Sama koskee ehdotusta seuraamusmaksun määrittämisestä tilanteessa, jossa tietoja ei toimiteta muille viranomaisille.

Finanssivalvonta vastustaa siten sille ehdotettuja uusia tehtäviä. Lainsäädännössä ei tule asettaa Finanssivalvonnalle lisätehtäviä, jotka eivät kuulu sen perustehtävän piiriin.

Mikäli tällaisista tehtävistä kuitenkin säädettäisiin laissa, edellyttää niiden täyttäminen Finanssivalvonnalle lisää resursseja, mikä tulee selvästi todeta hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Finanssivalvonta toteaa vielä, että mikäli säilyttäjien sopimusten toimittamisesta kuitenkin säädettäisiin laissa, säännökset tulisi siirtää SipaL 9 lukuun, joka koskee säilytystoimintaa.

Lain siirtymäsäännökset

Finanssivalvonta toteaa, että mikäli hallituksen esitys annettaisiin pääosin nykyisen sisältöisenä, on ainakin kaavaillulle uudelle EFin julkiselle omistajaluettelolle sekä nk. EFin ilmaisrekisteriä koskevien pykälien kumoamiselle säädettävä riittävät siirtymäajat.

Ensimmäisen osalta on varattava riittävästi aikaa sekä EFille että säilyttäjäille rakentaa rekisteri ja vaadittavat raportointikanavat. Jälkimmäisen osalta on varattava EFille riittävästi aikaa ilmoittaa tapahtuneesta muutoksesta asiakkaille ja asiakkaille aikaa reagoida muutokseen.

28.11.2014

FIVA 28/01.01.00/2014

Julkinen

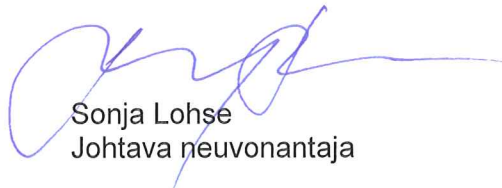
3. Yhteenveto

Finanssivalvonta toteaa yhteenvetona, että hallituksen esityksen luonnos on edelleen huomattavan keskeneräinen ja vaatii Finanssivalvonnan käsityksen mukaan huomattavaa jatkovalmistelua.


Koska hallituksen esityksellä puututaan varsin merkittävästi nykyisiin markkinarakenteisiin ja -käytäntöihin, Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että esitys asia valmistellaan huolellisesti, jotta sen vaikutukset ovat tiedossa esitystä annettaessa.

Finanssivalvonta toteaa lopuksi, että se toimittaa ministeriölle erikseen lakitekniisiä kommentteja esitysluonnokseen.

FINANSSIVALVONTA



Sonja Lohse
Johtava neuvonantaja



Olli Laurila
Johtava lakimies