

Asia: VN/18850/2020 - VM112:00/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamisesta (1070/2017, "RahkaL") sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksellä on tarkoitus muuttaa kansallista lainsäädäntöä Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistusta koskevien EU-asetusten sekä niihin liittyvän muutosdirektiivin johdosta ("Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistuspaketti"). Finanssivalvonta esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistuspaketin myötä tehtävät muutokset Euroopan finanssivalvonta-asetuksiin tekevät Euroopan valvontaviranomaisten päätöksenteosta aiempaa riippumattomampaa. Finanssivalvonta ehdottaa, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa esitykseen sisällytettäisiin laajemmin Euroopan finanssivalvonta-asetuksiin tehtyjen muutosten kuvausta ainakin siltä osin, kun kyseisillä muutoksilla on suoria vaikutuksia finanssimarkkinoilla toimiviin tahoihin. Esimerkiksi ESFS-asetuksen ((EU) 2019/ 2175) perusteella Euroopan finanssivalvonta-asetuksien 16 artikloihin tehtävistä muutoksista ohjeisiin ja suosituksiin liittyen olisi hyvä mainita esityksessä laajemmin. Lisäksi Euroopan valvontaviranomaisten julkaisemien kysymysten ja vastausten osalta esityksessä olisi hyvä nostaa esiin, että kysymyksiä Euroopan valvontaviranomaisten toimivallan piiriin kuuluvien säädösten soveltamisesta voi esittää ja saada vastauksia millä tahansa unionin virallisella kielellä Euroopan finanssivalvonta-asetuksiin lisättyjen 16 b artiklojen perusteella. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että jatkossa Euroopan valvontaviranomaisten tulee välittää komissiolle sellaiset kysymykset, jotka edellyttävät unionin

oikeuden tulkintaa. Tämän muutoksen johdosta kysymyksiin vastaaminen saattaa viedä enemmän aikaa kuin aikaisemmin, jolloin Euroopan valvontaviranomaiset ovat itse vastauksissaan voineet ottaa kantaa unionin oikeuden tulkintaan.

Kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettu laki

Hallituksen esityksen luonnoksessa RahKaL:iin esitetyt raportointipalvelujen tarjoamiseen liittyvät muutokset johtuvat rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin (2014/65/EU, ”MiFID II”) V osaston säännösten siirtämisestä Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistuspaketin yhteydessä rahoitusvälineiden markkinoista annettuun asetukseen ((EU) N:o 600/2014, ”MiFIR”). Tämän johdosta raportointipalveluiden tarjoamista koskevat RahKaL:n luvut ehdotetaan kumottaviksi sekä lain soveltamisalaa ja määritelmiä supistettaisiin. Finanssivalvonta pitää RahKaL:iin esitettyjä muutoksia perusteltuina MiFIR-asetukseen siirtyvän sääntelyn näkökulmasta.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan pörssillä olisi jatkossa suoraan MiFIR-asetuksen 27 b artiklan 2 kohdan nojalla oikeus tarjota hyväksytyn julkistamisjärjestelyn, konsolidoitujen kaupankäyntitietojen tarjoajan tai hyväksytyn ilmoitusjärjestelmän palveluja edellyttäen, että ESMA tai Finanssivalvonta tarkistaa etukäteen, että pörssi noudattaa asetuksen IV a osaston 1 lukua. Kyseisten palvelujen tarjoaminen olisi sisällytettävä pörssin toimilupaun. Finanssivalvonta kiinnittää selvytyden vuoksi huomiota siihen, että käytännössä Finanssivalvonnan rooli etukäteenä tarkastajana rajoittuisi mahdollisesti vain sellaisiin tilanteisiin, joissa pörssi ryhtyisi tarjoamaan joko hyväksytyn julkistamisjärjestelyn tai hyväksytyn ilmoitusjärjestelmän palveluja. Konsolidoitujen kaupankäyntitietojen tarjoajan palvelujen luvanvaraisuuden osalta MiFIR:iin ei ole sisällytetty mahdollisuutta määritellä alemman tason lainsäädännössä kynnysarvoa, jonka alittaessa kyseisen raportointipalvelun tarjoajaa valvoisi kansallinen toimivaltainen viranomainen MiFIR-asetuksen 2 artiklan 3 kohdan ja 27 b artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella. Lisäksi Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että pörssin toimiluvasta vastaava viranomainen on valtiovarainministeriö. Tämän johdosta hyväksytyn julkistamisjärjestelyn tai hyväksytyn ilmoitusjärjestelmän palvelujen tarjoamisen lisääminen pörssin toimilupaun edellyttäisi käytännössä tiivistä yhteistyötä valtiovarainministeriön kanssa, jos pörssi ryhtyisi tarjoamaan edellä mainittuja raportointipalveluja.

RahKaL:iin on jäänyt ns. MiFID II:n korjaussarjan (HE 277/2018) jäljiltä säädösviittausvirheitä ja pieniä teknisiä epä johdonmukaisuuksia, joiden osalta Finanssivalvonta toimittaa valtiovarainministeriölle erikseen tekniset muutosehdotukset.

Finanssivalvonnasta annettu laki

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan teknistä tarkistusta Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008, ”Fival”) 4 §:n 4 momentin 10 kohtaan, jolla asetuksen (EU) 2016/1011 lyhytnimi

muutetaan viitearvo-asetuksesta vertailuarvoasetukseksi, sekä kyseiseen muutokseen liittyvien FivaL:n säännösten teknisiä tarkistuksia. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että lyhytnimen muutos tulisi päivittää myös ainakin FivaL 21, 28, 41 ja 41 a §:ään.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään, että FivaL 4 §:ssä lueteltuihin toimilupavalvottaviin sisällytettäisiin jatkossa sellaiset hyväksytyt julkistamisjärjestelyt ja hyväksyt ilmoitusjärjestelmät, joille Finanssivalvonta on myöntänyt toimiluvan ja jonka valvonnasta se vastaa 27 b artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainittujen toimilupavalvottavien osalta MiFIR:n IV a-osasto jatkossa määrittelee kriteerit toimiluvan peruuttamiselle (27 e artikla ja 27 f artiklan 4 kohta) ja raportointipalvelujen tarjoajan ylintä hallintoelintä koskeville vaatimuksille (27 f artikla). Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan kyseiset vaatimukset ovat osittain päällekkäisiä toimiluvan perumista koskevan FivaL 26 §:n ja johdon toiminnan rajoittamista koskevan FivaL 28 §:n kanssa, mitkä soveltuvat puolestaan FivaL 4 §:ssä tarkoitettuihin toimilupavalvottaviin. Finanssivalvonta ehdottaa, että hallituksen esityksen jatkovalmisteluissa edellä mainittujen MiFIR:n artiklojen ja FivaL:n pykälien välistä suhdetta tulisi tarkastella. Esimerkiksi FivaL 26 ja 28 §:iä voisi täydentää viittaamalla niissä MiFIR:n 27 e ja 27 f artikloihin soveltuvien osin.

Finanssimarkkinoiden sääntelyssä EU-asetusten käyttäminen direktiivien sijaan on finanssikriisin jälkeen lisääntynyt merkittävästi. Finanssivalvonta esittää, että FivaL:iin tehdään tämän johdosta eräitä teknisiä tarkistuksia. Esimerkiksi FivaL 24 §:n 5 momentti tulisi muuttaa kuulumaan: ”Euroopan valvontaviranomaisella on finanssimarkkinoita koskevissa Euroopan unionin säädöksissä tarkoitetuissa tapauksissa Euroopan finanssivalvonta-asetusten mukaisesti oikeus osallistua tarkastukseen”, jolloin momentti kattaisi EU-direktiivien lisäksi myös EU-asetukset. Vastaava muutos tulisi tehdä myös ainakin FivaL 49 a, 50 b, 53 ja 61 §:ään. Sääntely vastaisi tällöin esimerkiksi FivaL 3 a §:n 5 momenttia.

Finanssivalvonta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota puutteisiin FivaL 5 ja 32 c §:issä. FivaL 5 §:n 10 kohdasta puuttuu viittaus maksulaitoslain (297/2010) 21 a ja c §:iin, joissa säädetään sähkörahayhteisön ja maksulaitoksen osakkeiden ja osuuksien hankintaa ja luovutusta koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta Finanssivalvonnalle. Kyseiset ilmoitusvelvolliset tulisi lisätä lainkohtaan, jotta Finanssivalvonnalla on tällaista tahoja kohtaan muun muassa FivaL 3 luvun mukaiset valvontavaltuudet. Lisäksi FivaL 32 c §:n 1 momentin johdannosta puuttuu viittaus maksulaitokseen sekä momentin 1 kohdasta viittaus maksulaitoslain 21 c §:ään. Sen sijaan FivaL 32 a §:n viittaukset maksulaitoslakiin ovat asianmukaiset.

FivaL 32 a §:n 2 momentin viittaus MiFIR:iin on syytä täsmentää lain 4 §:ään ehdotetun uuden toimilupavalvottavan määritelmän johdosta. Myös momentissa tarkoitettu täytäntöönpanoasetus tulisi yksilöidä.

Finanssivalvonta viittaa lopuksi valtiovarainministeriölle aiemmin tänä vuonna toimittamiinsa FivaL:n pääosin teknisluonteisiin tarkennustarpeisiin. Finanssivalvonta esittää, että kyseiset ehdotukset otetaan huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki

Euroopan pankkiviranomaista ("EBA") koskevan asetuksen uusissa 9 a ja 9 b artikloissa säädetään EBA:n erityistehtävistä ja valtuuksista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemisessä ja torjunnassa. EBA:n rooli asian liittyvän valvonnan EU-tason koordinoinnissa ja seurannassa kasvaa merkittävästi ja se muuttuu samalla operatiivisemmaksi. Kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla kuten Finanssivalvonnalla on muun muassa velvollisuus toimittaa tietoja EBA:lle sen ylläpitämään keskustietokantaan ja toisaalta oikeus saada tietoja EBA:lta. EBA:lla on myös oikeus vaatia toimivaltaista viranomaista ryhtymään valvonta- ja sanktiointitoimenpiteisiin, mitä vaatimusta toimivaltaisen viranomaisen on noudatettava.

Hallituksen esityksen luonnoksessa katsotaan, että lainsäädäntöä ei ole tarve tältä osin täydentää muun muassa FivaL 3 a §:n johdosta. Finanssivalvonta katsoo, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan valvonnan kokonaisuuden hahmottamiseksi asiasta tulisi kuitenkin lisätä informatiivinen säännös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 9 lukuun, jonka 3 §:ssä säädetään muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi niin, että 9 lukuun lisättäisiin asiaa koskeva uusi 3 a §. Säännöksessä voitaisiin samalla panna täytäntöön rahanpesudirektiivin 50 artiklan muutos, jonka perusteella toimivaltaisten viranomaisten on jatkossa toimitettava EBA:lle kaikki tiedot, jotka se tarvitsee rahanpesudirektiivin mukaisten tehtävien hoitamiseen.

FINANSSIVALVONTA

Armi Taipale

osastopäällikkö

Henrik Kallio

lakimies

Kallio Henrik
Finanssivalvonta