



8.2.2021

Lausuntoyhteenveto

luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (*Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistus*)

1. Johdanto

1.1. Yleistä

Valtiovarainministeriö julkaisi 9.10.2020 lausuntopalvelu.fi:ssä lausuntopyynnön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntopyynnön yhteydessä julkaistiin myös esitysluonnos valtiovarainministeriön hankesivulla¹. Lausuntoaika asiassa päättyi 20.11.2020.

Esityksellä on tarkoitus muuttaa kansallista lainsäädäntöä Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistusta (ns. ESFS review) koskevien asetusten sekä niihin liittyvän muutospäätöksen johdosta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia (1070/2017), Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008), rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia (444/2017), Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia (879/2008) sekä sijoituspalvelulakia (747/2012).

Direktiivin osittaisesta täytäntöönpanosta on jo aiemmin annettu sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva hallituksen esitys (HE 108/2019 vp).

1.2. Lausunnonantajat

Valtiovarainministeriö pyysi yhteensä 20 viranomaiselta ja yhteisöltä lausuntoa esitysluonnoksesta. Lausuntopyyntöön vastasi yhteensä 7 tahoa.

Lausunnon antoivat:

Finanssivalvonta
 Etelä-Suomen aluehallintovirasto (**ESAVI**)
 Verohallinto
 Elinkeinoelämän keskusliitto EK (**EK**)

Seuraavat tahot ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa:

oikeusministeriö
 Suomen pankki
 Sijoittajien korvausrahasto

2. Lausunnonantajien palaute

2.1. Yleiset kommentit

Finanssivalvonta ehdottaa, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa esitykseen sisällytettäisiin laajemmin Euroopan finanssivalvonta-asetuksiin tehtyjen muutosten kuvausta ainakin siltä osin, kuin kyseisillä muutoksilla on suoria vaikutuksia finanssimarkkinoilla toimiviin tahoihin. Esimerkiksi ESFS-asetuksen ((EU) 2019/

¹ <http://vm.fi/hanke?tunnus=VM112:00/2019>

2175²) 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 niihin vastauksia millä tahansa unionin virallisella kielellä Euroopan finanssivalvonta-asetuksiin lisättyjen 16 b artiklojen perusteella.

Verohallinto ilmoittaa, ettei sillä ole huomautettavaa esitettyjen lakimuutosten johdosta.

ESAVI:n mukaan esitysluonnoksessa esitetyt kannanotot vastaavat aluehallintoviraston käsityksiä käsillä olevasta asiasta sikäli kuin ne aluehallintovirastoa koskevat.

EK ilmoittaa kannattavansa ehdotusta. Lisäksi EK kannattaa esitystä, jonka mukaan esityksessä ei ehdoteta otettavan käyttöön ESRB-asetuksen muutosasetuksen ((EU) 2019/2176)³ jäsenvaltio-optiota ESRB:n hallinto-neuvoston äänivaltaisesta jäsenestä. EK:lla ei ole muuta huomautettavaa kyseisten, enimmäkseen teknisten ehdotusten osalta.

EK esittää lausunnossaan yleishuomioita EU:n finanssivalvontajärjestelmän kehittämisestä. Vaikka esityksen muutokset eivät aiheuta suoraan Fivalle muutoksia työmäärään, Fivan työmäärä lisäytynee jonkin verran toimeenpantavan EU-lainsäädäntökokonaisuuden takia. EK korostaa rakenteellisen ja säännöllisen vuoropuhelun tärkeyttä Fivan ja markkinatoimijoiden edustajien välillä. Kansallista dialogia ei voi täysin korvata EU:n ESA:jen (*European Supervisory Authority*, jäljempänä *ESA*) sidosryhmätoiminnalla tai ESA:jen toimesta.

EK pitää kannatettavana sitä, että annetulla EU-lainsäädännöllä ja esitetyillä muutoksilla pyritään tehostamaan ja yhdenmukaistamaan rahoitusmarkkinoiden valvontaa EU-alueella. Valvontakäytäntöjä lähentämällä voidaan estää toimijoita hyväksikäyttämästä EU-oikeuden mahdollista tulkinnanvaraisuutta ja toimijalle suotuisinta sääntelyä markkinoiden eheyden kannalta haitallisella tavalla. Valvontakäytäntöjä lähentämällä voi myös olla mahdollista vähentää finanssilaitosten ja finanssimarkkinoiden toimijoiden hallinnollista taakkaa ja alentaa rajat ylittävästä toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. EK:n mukaan valitettavan usein on kuitenkin käynyt niin, että esimerkiksi EU-asetuksen käytännön toimeenpanosta on aiheutunut vastoin asetuksen tarkoitusta merkittävää tulkintaepäselvyyttä ja eri jäsenmaiden finanssivalvojat ovat tulkinneet EU-normistoa toisistaan poikkeavasti. EK:n mukaan on pidettävä valitettavana, että usein tällaisessa tulkintakollisiotilanteessa valvottavien ja markkinatoimijoiden kannalta tiukin viranomaistulkinta on usein määrittänyt lopullisen tulkinnan sisällön. Tällaisten tilanteiden välttämiseksi ESA:jen on syytä edelleen kehittää ja tehostaa sidosryhmätoimintaansa.

² Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Asetus (EU) 2019/2175, annettu 18 päivänä joulukuuta 2019, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1094/2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010, rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (EU) N:o 600/2014, rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuvoina tai sijoitusrahastojen arvonekehityksen mittaamisessa käytettävistä indekseistä annetun asetuksen (EU) 2016/1011 ja varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista annetun asetuksen (EU) 2015/847 muuttamisesta

³ (EU) 2019/2176 finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1092/2010 muuttamisesta (jäljempänä ESRB-muutosasetus)

2.2. Lakikohtainen palaute

2.2.1. Kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain muuttaminen

Finanssivalvonta pitää kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettuun lakiin esitettyjä muutoksia perusteltuina MiFIR:iin⁴ siirtyvän sääntelyn näkökulmasta. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan pörssillä olisi jatkossa suoraan MiFIR:n 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 toimilupaan. Finanssivalvonta kiinnittää selvytyden vuoksi huomiota siihen, että käytännössä Finanssivalvonnan rooli etukäteisenä 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 alittessa kyseisen raportointipalvelun tarjoajaa valvoisi kansallinen toimivaltainen viranomainen MiFIR:n 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 toimilupaan edellyttäisi käytännössä tiivistä yhteistyötä valtiovarainministeriön kanssa, jos pörssi ryhtyisi tarjoamaan edellä mainittuja raportointipalveluja.

Kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettuun lakiin on jäänyt ns. MiFID II:n korjaussarjan (HE 277/2018 vp) jäljiltä säädösviivittausvirheitä ja pieniä teknisiä epä johdonmukaisuuksia, joiden osalta Finanssivalvonta toimittaa valtiovarainministeriölle erikseen tekniset muutosehdotukset.

2.2.2. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annetun lain muuttaminen

Finanssivalvonta katsoo, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan valvonnan kokonaisuuden hahmottamiseksi asiasta tulisi lisätä informatiivinen säännös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 9 lukuun. Samalla voitaisiin panna täytäntöön rahanpesudirektiivin 50 artiklan muutos, jonka perusteella toimivaltaisten viranomaisten on jatkossa toimitettava Euroopan pankkiviranomaiselle kaikki tiedot, jotka se tarvitsee rahanpesudirektiivin mukaisten tehtävien hoitamiseen.

ESAVI kannattaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annetun lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 15 kohdan määritelmän muuttamista Euroopan pankkiviranomaiseksi. Ehdotus selkeyttäisi määritelmän Euroopan finanssivalvontajärjestelmän uudistuksen mukaiseksi, jossa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisyyn ja torjuntaan liittyviä erityistehtäviä keskitetään Euroopan valvontaviranomaisten sisällä Euroopan pankkiviranomaiselle. Lisäksi ESAVI kannattaa lain 2 luvun 1 §:n 1 momenttiin ehdotettua muutosta.

ESAVI kannattaa 8 luvun 11 §:n muuttamista esityksessä ehdotetulla tavalla. ESAVI toteaa olevansa 8 luvun 11 §:n 3 momentin mukaan velvollinen toimittamaan tiedot valvomilleen rahoituspalveluja tarjoaville yrityksille

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 600/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta

määrätyistä hallinnollisista seuraamuksista Finanssivalvonnalle. Aluehallintovirasto ei ole lausunnon antamisen ajankohtaan mennessä määrännyt hallinnollisia seuraamuksia. Määrättyjen seuraamusten raportointi edelleen Euroopan pankkiviranomaiselle kuuluisi jatkossakin Finanssivalvonnan tehtäväksi.

2.2.3. Finanssivalvonnasta annetun lain muuttaminen

Finanssivalvonta kiinnittää huomioita siihen, että viitearvoasetuksen lyhytnimen muutos tulisi päivittää myös lain 21, 28, 41 ja 41 a §:ään.

Finanssivalvonta kiinnittää huomioita siihen, että lain 4 §:ssä lueteltuihin toimilupavalvottaviin ehdotetaan sisällytettävän 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 26 §:n ja johdon toiminnan rajoittamista koskevan 28 §:n kanssa. Finanssivalvonta ehdottaa, että hallituksen esityksen jatkovalmisteluissa edellä mainittujen MiFIR:n artiklojen ja Finanssivalvonnasta annetun lain pykälien välistä suhdetta tulisi tarkastella.

Finanssivalvonnan mukaan lain 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 kiinnittää lausunnossaan huomiota myös voimassa olevan lain yleisiin tarkennustarpeisiin aiemmin täytäntöönpannun sääntelyn johdosta. Ensinnäkin Finanssivalvonta nostaa esille, että finanssimarkkinoiden sääntelyssä EU-asetusten käyttäminen direktiivien sijaan on finanssikriisin jälkeen lisääntynyt merkittävästi. Finanssivalvonta esittää, että lakiin tehdään tämän johdosta eräitä teknisiä tarkistuksia. Finanssivalvonta esittää muutoksia lain 24 §:n 5 momenttiin, 49 a, 50 b, 53 ja 61 §:ään, jotta niiden sanamuoto kattaisi EU-direktiivien lisäksi myös EU-asetukset. Sääntely vastaisi tällöin esimerkiksi lain 3 a §:n 5 momenttia.

Finanssivalvonta kiinnittää lisäksi huomiota puutteisiin Finanssivalvonnasta annetun lain 5 ja 32 c §:ssä. Lain 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 tahoa kohtaan muun muassa Finanssivalvonnasta annetun lain 3 luvun mukaiset valvontavaltuudet. Lisäksi lain 32 c §:n 1 momentin johdantokappaleesta puuttuu viittaus maksulaitokseen sekä momentin 1 kohdasta viittaus maksulaitoslain 21 c §:ään.

Finanssivalvonta viittaa lopuksi valtiovarainministeriölle aiemmin tänä vuonna toimittamiinsa Finanssivalvonnasta annetun lain pääosin teknisluonteisiin tarkennustarpeisiin. Finanssivalvonta esittää, että kyseiset ehdotukset otetaan huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.