



Valtiovarainministeriö
Rahoitusmarkkinaosasto
PL 28
00023

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi arvopaperimarkkinalakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, rikoslakia, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia, vakuutusyhtiölakia, vakuutusedustuksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja. Esityksen tavoitteena on toteuttaa kansallisessa lainsäädännössä tarvittavat toimenpiteet 3.7.2016 sovellettavaksi tulevan EU:n markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (MAR) tiettyjen säännösten noudattamiseksi. Myös rikoslakiin implementoidaan markkinoiden väärinkäyttödirektiivin (MAD) edellyttämät muutokset markkinoiden väärinkäytöstä määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Vastauksena lausuntopyyntöön Finanssivalvonta esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

Finanssivalvonta kannattaa esitysluonnoksen keskeisiä ehdotuksia arvopaperimarkkinalain (AML), Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) ja rikoslain (RL) sekä eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Finanssivalvonta kiinnittää lausunnossaan kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin:

Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Finanssivalvonnan valtuuksista

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Finanssivalvonnan tutkintavaltuuksien riittävyys arvioiminen siirretään myöhemmin tapahtuvaan erilliseen jatkovalmisteluun.

Finanssivalvonta katsoo, että MAR – sääntelyn tehokas valvonta edellyttää riittäviä valvonta- ja tutkintavaltuuksia. Lisäksi rajan yli tapahtuvien markkinoiden väärinkäytösten tutkinnan kannalta on tärkeää, että Finanssivalvonnalla on vastaavat tutkintavaltuudet kuin muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisilla. Tämän vuoksi tutkintavaltuuksien jatkovalmistelu



tulisi tehdä viipymättä. Finanssivalvonta varaa mahdollisuuden lausua niistä jatkovalmistelun yhteydessä.

Sijoituspalveluyritys - termi

MAR 22 artiklan mukaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että asetuksen säännöksiä sovelletaan kaikkiin sen alueella toteutettuihin toimiin.

Lakiesityksessä käytetään monissa kohdin termiä ”sijoituspalveluyritys” (esim. FivaL 28 §). Finanssivalvonta toteaa, että termi sijoituspalveluyritys on liian suppea, sillä se kattaa vain sijoituspalvelulain nojalla toimiluvan saaneet yritykset. Sijoituspalveluja voivat kuitenkin tarjota myös luottolaitokset, rahastoyhtiöt ja vaihtoehtorahastojen hoitajat. Finanssivalvonnan MAR:iin perustuvien valtuuksien tulee kattaa kaikki nämä toimijat.

Myös em. ulkomaisten yritysten Suomessa sijaitsevat sivuliikkeet voivat tarjota sijoituspalvelua, joten Finanssivalvonnan valtuuksien tulee MAR 22 artiklan johdosta koskea soveltuvin osin myös sivuliikkeitä (ml. sivuliikkeen henkilökunta Suomessa).

Sijoitussuosituksset

MAR 20.1 artikla koskee henkilöitä, jotka tuottavat tai levittävät sijoitussuosituksia tai muuta tietoa, jolla suositellaan tai ehdotetaan investointistrategiaa. Säännös koskee toimilupavalvottavien ja niiden palveluksessa olevien lisäksi myös muita luonnollisia ja oikeushenkilöitä, joiden pääasiallista toimintaa on sijoitussuositusten laatiminen tai sijoitusehdotusten antaminen. Finanssivalvonnan valvontavaltuuksien turvaamiseksi Finanssivalvonta katsoo, että FivaL:n 5 §:n säännöstä 'muu finanssimarkkinoilla toimiva' tulee laajentaa koskemaan MAR 20.1 artiklan mukaista henkilöpiiriä. Tämä edellyttää myös Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain täydentämistä.

Tarkastusoikeus (FivaL 24 §)

MAR 23.2 artiklan a) alakohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti oltava oikeus ”*saada tutustua mihin tahansa asiakirjaan ja tietoon sen muodosta riippumatta ja saada ottaa jäljennös siitä*”.

Hallituksen esityksessä HE 3/2016 ehdotetaan FivaL:n tarkastusoikeutta koskevaan 24 §:ään lisättäväksi maininta puhelinkeskusteluja tai sähköistä viestintää koskevista tallenteista tai muista tietoliikennetiedoista.



Finanssivalvonta viittaa HE 3/2016 yhteydessä eduskunnan talousvaliokunnalle antamaansa lausuntoon, jossa Finanssivalvonta kannattaa esitettyjä muutoksia ja lisäksi pitää välttämättömänä, että vastaava muutos tehdään myös Finanssivalvonnan tietojensaantioikeutta koskevaan FivaL 18 §:ään, sillä 24 § koskee vain valvottavan ja muun finanssimarkkinoilla toimivan toimipaikassa tehtäviä tarkastuksia.

Määräaikainen kaupankäyntikielto (FivaL 37 b §)

MAR 30.2 artiklan g) alakohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oltava valtuus määrätä väliaikainen kielto, jolla kielletään sijoituspalveluyrityksen palveluksessa johtotehtävissä toimivaa henkilöä tai muuta rikkomisesta vastuussa olevana pidettyä luonnollista henkilöä käymästä kauppaa omaan lukuunsa.

FivaL:iin esitetään säädettäväksi tältä osin uusi 37 b §, jonka mukaan Finanssivalvonta voi määrääjäksi, enintään viideksi vuodeksi, kieltää luonnollista henkilöä käymästä kauppaa rahoitusvälineillä omaan tai määräysvalta-yhteisönsä lukuun, jos tämä laiminlyö tai rikkoo pykäläehdotuksessa mainittuja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen säännöksiä.

Finanssivalvonta mielestä valtuus määrätä määräaikainen kaupankäyntikielto luonnolliselle henkilölle, voi joissakin tilanteissa olla hallinnollista seuraamusta tehokkaampi keino puuttua esimerkiksi toistuvaan markkinoiden manipulaatioon. Tämän vuoksi Finanssivalvonta pitää esitetyn valtuuden määräämistä perusteltuna. Finanssivalvonta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan määräaikainen kaupankäyntikielto voitaisiin määrätä myös mm. MAR 17.1 artiklan sisäpiirintiedon julkistamisvelvollisuuden laiminlyönnistä ja 18.1 artiklan sisäpiiriluetteloiden laatimista koskevien velvoitteiden laiminlyönnistä. Kyseisten artiklojen nimenomaisen sanamuodon mukaan sisäpiirintiedon julkistamisvelvollisuus ja sisäpiiriluetteloiden laatimista koskevat velvoitteet koskevat ainakin ensisijaisesti liikkeeseenlaskijaa. Finanssivalvonta esittää ehdotetun FivaL 37 b §:n soveltamisalan tarkempaa arviointia.

Finanssivalvonta esittää myös, että säännöksessä voitaisiin käyttää termiä "... , kieltää luonnollista henkilöä käymästä kauppaa rahoitusvälineillä omaan lukuun *suoraan tai välillisesti*, jos tämä...". Tällöin säännös kattaisi esimerkiksi välikäden käyttämisen kaupankäynnissä, mikä on säännöksen tavoite huomioon ottaen perusteltua.

Laki arvopaperimarkkinalain muuttamisesta

Yleistä

Finanssivalvonta katsoo, että lain selkeyden kannalta arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskevat velvollisuudet tulisi keskittää lain III osaan. Esimerkiksi ehdotettu 12 luvun 4 § voitaisiin siirtää lain 8 lukuun.



Finanssivalvonta pitää myös tärkeänä, että jatkuvaa tiedonantovelvollisuutta koskevaan lain 6 lukuun jätetään nimenomainen viittaus MAR 17 artiklaan, jossa asiasta jatkossa säädetään. Myös ehdotettu 12 luvun 2 § kuuluisi luontevasti samaan lukuun.

Finanssivalvonta pitäisi myös hyvänä, että lain III osassa olisi viittaukset liikkeeseenlaskijoita ja niiden johtohenkilöitä koskeviin MAR 18 ja 19 artiklaan.

Finanssivalvonnan määräystenantovaltuus (AML 12 luku 6 §)

MAR 19.9 artiklan mukaan toimivaltainen viranomaislainen voi päättää nostaa johtohenkilöiden liiketoimien ilmoittamiseen ja julkistamiseen liittyvän 5000 euron raja-arvon 20 000 euroon, ja sen on ilmoitettava arvopaperimarkkinaviranomaiselle päätöksensä ja sen perustelut, jotka liittyvät erityisesti markkinaolosuhteisiin, jotta korkeampi raja-arvo voidaan hyväksyä ennen sen soveltamista.

Mahdollista raja-arvon nostamista koskeva Finanssivalvojan päätös kohdistuisi laajaan joukkoon ilmoitusvelvollisia, joten tällainen päätös on Finanssivalvonnan käsityksen mukaan rinnastettavissa yleisesti velvoittavaan oikeussääntöön. Tämän vuoksi lakiesityksen yhteydessä tulisi arvioida edellyttäväkö rajan nostamista koskevan päätöksen antaminen erillisen määräystenantovaltuuden säätämistä Finanssivalvonnalle.

Hallinnolliset seuraamukset (AML 15 luku 2 §)

MAR 30.1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisen lain-säädännön mukaisesti, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet toteuttaa asianmukaisia hallinnollisia seuraamuksia ainakin artiklan a) ja b) -alakohdissa mainittujen rikkomusten osalta. Artikla mahdollistaa kansallisen sääntelyn muista MAR – rikkomuksista.

Jatkovalmistelussa tulee arvioida, tulisiko esimerkiksi ehdotettuun AML 15 luvun 1 §:n rikemaksun alaan lisätä muita MAR – rikkomuksia. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tällaisia ehdotuksesta puuttuvia rikkomuksia ovat ainakin MAR 17.6 artiklan mukainen velvoite ilmoittaa aikomuksesta lykätä sisäpiirintiedon julkistamista ja MAR 19.5 artiklan 1 ja 2 kohdissa säädetyt velvoitteet, jotka koskevat liikkeeseenlaskijan velvollisuutta ilmoittaa johtotehtävissä toimiville MAR 19 artiklan velvollisuuksista sekä johtotehtävissä toimivien velvollisuutta ilmoittaa lähipiiriinsä kuuluville MAR 19 artiklan velvollisuuksista.



Siirtymäsäännös

AML:n (495/1989) 5 luvun 7 §:n 4 momentin mukaan sisäpiirirekisteriin merkityt tiedot on säilytettävä vähintään viisi vuotta tiedon merkitsemisestä. Ja vastaavasti AML:n (746/2012) 13 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan yrityskohtaiseen sisäpiirirekisteriin merkityt tiedot on säilytettävä viisi vuotta siitä lukien, kun peruste tietojen merkitsemiseen rekisteriin on päätynyt. Molemmat edellä mainitut säännökset ehdotetaan kumottaviksi hallituksen esitysluonnoksessa. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan AML:iin tulisi lisätä siirtymäsäännös edellä mainittujen tietojen säilyttämisestä MAR:n soveltamisen alkamisen jälkeen.

Lisäksi liikkeeseenlaskijoiden ja niiden puolesta tai lukuun toimivien tahojen hallinnollisen taakan keventämiseksi voisi harkita siirtymäsäännöstä, jonka mukaan lain voimaan tullessa alkanutta hanketta koskeva yrityskohtainen sisäpiirirekisteri voidaan ylläpitää aiemman lain nojalla hankkeen päättymiseen saakka.

Johdon lähipiiriin kuuluvien määritelmä (MAR 3.1 artiklan 26) alakohta)

MAR 3.1 artiklan 26 alakohdan mukaan johtotehtävissä toimivian lähipiiriin kuuluu mm. a) puoliso tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti puolisoa vastaava kumppani.

Avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta annetun lain 3 §:ssä kansallisesti määritellään avopuoliso. Ko. lainkohdassa avopuoliso määritellään seuraavasti:

”Avopuolisilla tarkoitetaan tässä laissa yhteistaloudessa asuvia parisuhteen (avoliiton) osapuolia, jotka ovat asuneet yhteistaloudessa vähintään viisi vuotta tai joilla on tai on ollut yhteinen tai yhteisessä huollossa oleva lapsi. Avopuolisoksi ei kuitenkaan katsota sellaista henkilöä, joka on avioliitossa.”

Finanssivalvonta katsoo, että vähintään esityksen perusteluteksteissä tulisi ottaa kantaa siihen kuuluuko avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta annetun lain 3 §:ssä määritelty henkilö johtotehtävissä toimivan lähipiiriin.

Laki rikoslain muuttamisesta

Arvopaperimarkkinoita koskeva törkeä tiedottamisrikos (RL 51:5a §)

Esitysluonnoksessa esitetään rikoslakiin (RL) lisättäväksi arvopaperimarkkinoita koskeva törkeä tiedottamisrikos (RL 51 luku 5a§). Finanssivalvonta katsoo, että tiedottamisrikoksen kvalifioidun tekemuodon lisääminen RL:in on linjassa muiden arvopaperimarkkinarikosten kanssa. Arvopaperimarkkinoita koskevaa tiedottamisrikosta ei voida pitää vähämerkityksellisempänä kuin muita arvopaperimarkkinarikoksia. Tiedottamisrikokset



yleensä kohdistuvat määrällisesti laajaan joukkoon sijoittajia ja voivat aiheuttaa merkittävää taloudellista vahinkoa isolle joukolle sijoittajia.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että jo tällä hetkellä liikkeeseenlaskijan väärä tai harhaanjohtava tiedottaminen voi tulla arvioitavaksi myös törkeänä kurssin vääristämisenä (ns. informaatiomanipulaatio).

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta kannattaa tiedottamisrikoksen törkeän tekemuodon lisäämistä rikoslakiin.

Hyötymistarkoituksen poistamisesta sisäpiirintiedon ja markkinoiden manipulaatiota koskevien RL:n säännösten tunnusmerkistöstä (RL 51:1 ja 3 §)

Lakiesityksessä ehdotetaan, että RL:n 51 luvun 1 §:n sisäpiirintiedon väärinkäyttöä ja 3 §:n markkinoiden manipulaatiota koskevista säännöksistä poistettaisiin säännöksiä nykyinen korotettua tahallisuusvaatimusta ilmentävä edellytys taloudellisen hyödyn hankkimistarkoituksesta. Esityksen mukaan kyseistä hyötymistarkoitusta voidaan pitää tarpeettomana siksi, että rahoitusvälineiden kaupassa ja erityisesti sisäpiirintiedon väärinkäytössä ja markkinoiden tahallisessa manipuloinnissa voidaan aina katsoa olevan kyse tarkoituksesta hankkia taloudellista hyötyä.

Finanssivalvonta on samaa mieltä siitä, että sisäpiirintiedon väärinkäyttöön ja markkinoiden manipulaatioon yleensä liittyy taloudellisen hyödyn hankkimistarkoitus ja näin ollen hyötymistarkoitukselle ei jää itsenäistä merkitystä rangaistusvastuun täyttymistä arvioitaessa. Finanssivalvonta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että rikos- ja hallinnollisten seuraamusten tunnusmerkistöt lähenisivät toisiaan ja sen vuoksi olisi perusteltua jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin hallinnollisten seuraamusten suhdetta rikosseuraamuksiin.

Rikkomisesta ilmoittaminen (whistleblowing)

MAR 32 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että työnantajilla, jotka harjoittavat toimintaa, jota säännellään rahoituspalveluita koskevalla sääntelyllä, on käytössään asianmukaiset sisäiset menettelyt työntekijöitään varten, jotta nämä voivat ilmoittaa asetuksen rikkomisesta (nk. whistleblowing). Ehdotuksen mukaan kyseinen velvollisuus laajenisi liikkeeseenlaskijoihin, vakuutusyhtiöihin ja vakuutusdustajiin.

Finanssivalvonta toteaa, että toisin kuin esitysluonnoksessa todetaan, MAR:n ao. säännöstä ei ole rajattu vain rahoituspalveluita koskevaan EU-sääntelyyn. Finanssivalvonta katsoo, että kyseisen velvollisuuden tulisi koskea lähinnä niitä, jotka toimivat aktiivisesti arvopaperimarkkinoilla. Kyseinen velvollisuus tulisi tämän johdosta laajentaa koskemaan pörssiä, vaihtoehtorahastojen hoitajia ja työeläkeyhtiöitä sekä mahdollisesti talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisöä.



7.3.2016

FIVA 3/01.01.00/2016

Julkinen

Lisäksi laissa on säädettävä, että velvollisuus koskee myös sijoituspalvelun tarjoajien Suomessa olevia sivuliikkeitä.

FINANSSIVALVONTA



Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö



Pia Ovaska
lakimies