



25.5.2016

Julkinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi(HE 65/2016 vp)

Finanssivalvonnan lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 65/2016 vp).

Finanssivalvonta esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

Finanssivalvonta kannattaa ehdotuksia Finanssivalvonnasta annetun lain ja rikoslain sekä eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Finanssivalvonta kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin seikkoihin

1 Lakimuutosten jatkovalmistelu

1.1 Finanssivalvonnan valtuuksista

Hallituksen esityksen mukaan Finanssivalvonnan tutkintavaltuuksien riittävyyden arvioiminen siirretään myöhemmin tapahtuvaan erilliseen jatkovalmisteluun.

Finanssivalvonta katsoo, että markkinoiden väärinkäyttöä koskevan 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 markkinoiden väärinkäyttöasetuksessa säädettyjen tutkintavaltuuksien jatkovalmistelu tulisi tehdä viipymättä.

1.2 Arvopaperimarkkinoita koskeva törkeä tiedottamisrikos

Hallituksen esitysluonnokseen alun perin sisältynyt ehdotus törkeää tiedottamisrikosta koskevasta rangaistussäännöksestä on myös siirretty jatkovalmisteluun.

Finanssivalvonta katsoo, että tiedottamisrikoksen kvalifioidun tekemuodon lisääminen rikoslakiin olisi linjassa muiden arvopaperimarkkinarikosten kanssa. Arvopaperimarkkinoita koskevaa tiedottamisrikosta ei voida pitää

25.5.2016

Julkinen

vähämerkityksellisempänä kuin muita arvopaperimarkkinarikoksia. Tiedottamisrikokset voivat kohdistua määrällisesti laajaan joukkoon sijoittajia ja voivat aiheuttaa merkittävää taloudellista vahinkoa isolle joukolle sijoittajia sekä heikentää arvopaperimarkkinoita kohtaan tunnettua luottamusta.

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

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta kannattaa tiedottamisrikoksen törkeän tekemuodon lisäämistä rikoslakiin jatkovalmistelussa.

1.3 Rikkomuksista ilmoittaminen (nk. 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 MAR rikkomisesta (nk. whistleblowing). Tällaisia Finanssivalvonnan valvottavien henkilöstölle tarkoitettuja yhtiöiden sisäisiä ilmiäntöjärjestelmiä on jo käytössä muihin EU-säädöksiin perustuen luottolaitoksilla, sijoituspalveluyrityksillä ja rahastoyhtiöillä. Lisäksi vireillä olevan lakiehdotuksen (HE 28/2016 vp) mukaan tällainen velvollisuus tullaan säätämään arvopaperikeskukselle.

Nyt käsitellyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että velvollisuus laajenisi arvopaperien liikkeenlaskijoihin, vakuutusyhtiöihin, työeläkevakuutusyhtiöihin, vakuutusedustajiin, vaihtoehdorahastojen hoitajiin sekä ulkomaisten luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten sivuliikkeisiin Suomessa. Hallituksen esityksessä (s. 30) todetaan tältä osin muun muassa, että ”Asetuksen kyseisen säännöksen soveltamisala voidaan ymmärtää laajaksi. Tarkoituksenmukaisena pidetään kuitenkin säännöksen soveltamista vain sellaisiin markkinaosapuoliin, joiden toiminnassa voi tyypillisemmin esiintyä markkinoiden väärinkäyttöä. Tämän vuoksi ei ole perusteltua soveltaa kyseistä säännöstä esimerkiksi kaikkiin Finanssivalvonnan valvottaviin.”

Finanssivalvonta katsoo, että rikkomuksista ilmoittamista tulee lakiehdotuksen seurauksena koskemaan epäyhtenäinen sääntely. Ensinnäkin lakiehdotuksessa ei ehdoteta velvollisuuden laajentamista esimerkiksi Helsingin pörssiin, julkissektorin eläkevakuuttajiin (Keva, valtion eläkerahasto ja kirkon keskusrahasto) sekä eläkesäätiöihin ja -kassoihin. Toiseksi esimerkiksi luottolaitoksia koskeva yhtiön sisäinen ilmoitusmenettely koskee jo nyt *kaikkea finanssisektorin sääntelyä*, kun taas esimerkiksi vakuutusyhtiöiden, työeläkevakuutusyhtiöiden ja vaihtoehdorahastojen hoitajien osalta menettely tulisi ehdotuksen mukaan koskemaan vain MAR rikkomuksia. Finanssivalvonta pitää tätä ilmeisenä puutteena.



25.5.2016

Julkinen

Finanssivalvonta katsoo, että lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi selvittää rikkomuksista ilmoittamista koskevan sääntelyn johdonmukaisuus ja yhteneväisyys. Tällöin voidaan myös ottaa pienempien toimijoiden kohdalla asianmukaisesti huomioon suhteellisuusperiaate.

Finanssivalvonta toteaa vielä tässä yhteydessä teknisluonteisena huomiona, että arvopaperikeskusta koskevan erillisen ehdotuksen (HE 28/2016 vp) mukaan yhtiön ilmoitusmenettely tulisi koskemaan vain arvopaperikeskusta koskevan sääntelyn rikkomuksia, muttei MAR:n rikkomuksia. Finanssivalvonta ehdottaa, että tämä puute korjattaisiin jo nyt.

2 Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

2.1 Hallinnolliset seuraamukset ja niiden suhde rikoslakiin

Finanssivalvonta toteaa, että lakiesityksessä ehdotetut hallinnolliset seuraamukset perustuvat markkinoiden väärinkäyttöasetukseen (MAR) ja ovat linjassa muun hiljattain säädetyn EU – sääntelyyn perustuvan finanssimarkkinalainsäädännön kanssa.

Seuraamusmaksujen enimmäismäärien osalta Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonta on velvollinen noudattamaan Finanssivalvonnasta annetun lain¹ (FivaL) lisäksi hallintoviranomaisena myös hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta.

Hallinnollisten seuraamusten ja rikoslaissa säädettyjen arvopaperimarkkinarikosten keskinäisessä suhteessa ei tapahdu muutoksia. FivaL 3 c §:n ja 40 §:n mukaan ehdoton lähtökohta on edelleen, että jos Finanssivalvonnalla on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen, se tekee asiassa tutkintapyyntöä poliisille. Ne bis in idem-periaatteen johdosta FivaL 42 §:ssä säädetään lisäksi, että rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa ja että rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Finanssivalvonta toteaa, että edellä mainittujen säännösten ja FivaL 3 c §:ssä säädetyn yhteistyövelvoitteen täyttämiseksi Finanssivalvonta järjestää säännöllisesti tapaamisia poliisi- ja syyttäviviranomaisten kanssa. Tapaamisten tavoitteena on muun ohessa pyrkiä varmistamaan ne bis in idem-periaatteen toteutuminen ja huolehtia viranomaisresurssien tehokkaasta ja tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta.

2.2 Johdon toiminnan rajoittaminen (FivaL 28 §)

¹ Ks. esimerkiksi lain 41 §:n 2 momentti seuraamusmaksun mitoittamisesta ja 42 § hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämisestä.

25.5.2016

Julkinen

Finanssivalvonnasta annetun lain 28 §:ään ehdotetaan MAR 30 artiklan 2 kohdan f alakohdasta johtuvaa muutosta, joka kuuluu: ”Finanssivalvonta voi pysyvästi kieltää henkilöä toimimasta sijoituspalveluita tarjoavassa toimilupavalvottavassa 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässä, jos tämä on toistuvasti rikkonut markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 14 tai 15 artiklan säännöksiä.”

Finanssivalvonta katsoo, että pykälän rajausta vain sijoituspalveluita tarjoaviin toimilupavalvottaviin ei ole onnistunut. Ehdotus tarkoittaisi, että kyseinen kiellovaltuus ei koskisi esimerkiksi vakuutusyhtiöiden, työeläkevakuutusyhtiöiden, pörssin ja talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisön johtohenkilöitä, jotka ovat toistuvasti rikkoneet MAR 14 tai 15 artiklan säännöksiä. Kyseinen rajausta tulisi siten poistaa säännöksestä, jolloin kiello-oikeus koskisi kaikkia toimilupavalvottavia. Finanssivalvonta katsoo lisäksi, että kyseisen kiello-oikeuden tulisi koskea myös pykälän 2 momentissa tarkoitettujen yhteisöjen, kuten luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden omistusyhteisöjen johtohenkilöitä.

Finanssivalvonta toteaa, että edellä todettu sääntelyratkaisu on kansallisessa päätösvallassa, sillä MAR 30 artiklassa säädetään toimivaltaisen viranomaiselle annettavista vähimmäisvaltuuksista (ks. artiklan 2 kohdan johdantolause).

2.3 Määräaikainen kaupankäyntikielto (FivaL 37 b §)

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

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

Finanssivalvonnan mielestä valtuus määrätä määräaikainen kaupankäyntikiello luonnolliselle henkilölle voi joissakin tilanteissa olla hallinnollista seuraamusta tehokkaampi keino puuttua esimerkiksi toistuvaan markkinoiden manipulaatioon. Hallintolain suhteellisuusperiaatteen mukaisesti valtuus tulisi käytettäväksi vain silloin, kun Finanssivalvonnan käytössä olevat muut valvontatoimenpiteet tai seuraamukset eivät olisi osoittautuneet tehokkaiksi. Käytännössä Finanssivalvonta voisi määrätä luonnolliselle henkilölle määräaikaisen kaupankäyntikiellon vain tilanteissa, joissa henkilö Finanssivalvonnan valvontatoimenpiteistä huolimatta toistuvasti rikkoo pykälässä mainittuja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen säännöksiä.



25.5.2016

Julkinen

Edellä mainituista syistä Finanssivalvonta pitää esitetyn valtuuden säätämistä perusteltuna.

3. Johdon liiketoimet ja omistukset

Eduskunnan lakivaliokunta on hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (LaVL 8/2016 vp) kiinnittänyt huomiota MAR – asetuksen 19 artiklassa säädettyyn johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimia koskevaan julkistamisvelvollisuuteen siltä osin, että artikla ei sisällä vaatimusta ylläpitää ajantasaista tietoa johdon kokonaisomistuksista. Lakivaliokunta katsoo, että johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä kokonaisomistuksen nopea ja helppo selvittäminen auttaa muun muassa sijoittajia ja edistää markkinoiden läpinäkyvyyttä. Lisäksi lakivaliokunta toteaa, että jatkossa on perusteltua seurata ja arvioida onko täydentävälle kansalliselle lisäsääntelylle tarvetta tältä osin. Lisäksi valiokunta katsoo olevan syytä arvioida, tulisiko sääntelyä täsmentää myös siten, että ilmoitukset johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimista säilytetään määrääjän yhtiöiden verkkosivuilla.

MAR 19 artikla ja sitä koskevat asetuksen resitaalit 58 ja 59 sanamuotonsa mukaisesti puhuvat johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä kuuluvien liiketoimien ilmoittamisesta ja julkistamisesta. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan asetuksen ja sen resitaalien taustalla on se lähtökohta, että sijoittajan oman sijoituspäätöksen kannalta merkityksellistä informaatiota on se, milloin liikkeeseenlaskijan johtohenkilöt tai heidän lähipiiriinsä kuuluvat ostavat tai myyvät liikkeeseenlaskijan rahoitusvälinettä. Tiedot johtohenkilöiden tai heidän lähipiiriinsä kuuluvien kokonaisomistuksista on saatavilla yhtiöiden vuosikertomuksista ja osakasluetteloista. Edellä mainitun perusteella Finanssivalvonta ei näe kansallista lisäsääntelyä tarpeelliseksi.

MAR – asetus ja sen nojalla annettavat komission täytäntöönpanoasetukset edellyttävät, että liikkeeseenlaskijat julkaisevat johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä kuuluvien henkilöiden liiketoimi - ilmoitukset pörssitiedotteella ja säilyttävät niitä pörssin tiedotevarastossa viiden (5) vuoden ajan. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan MAR – asetuksen ja sen nojalla annettavan komission täytäntöönpanoasetuksen osalta on esiintynyt tulkinvaraisuutta siitä, edellyttävätkö ne johtohenkilöiden ja heidän lähipiiriinsä kuuluvien henkilöiden liiketoimia koskevien ilmoitusten säilyttämistä myös liikkeeseenlaskijoiden verkkosivuilla. Finanssivalvonnan mielestä johtohenkilöiden ja heidän lähipiirinsä liiketoimia koskevien ilmoitusten saatavilla pito liikkeeseenlaskijoiden verkkosivuilla on sijoittajien tiedonsaannin kannalta tärkeää ja vastaa Suomen nykyistä käytäntöä. Tältä osin Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että sääntelyä täsmennetään kansallisesti.

25.5.2016

Julkinen

4. Johtohenkilön lähipiirin määritelmästä

MAR 3.1 artiklan 26) kohdan johtohenkilöiden lähipiirin määritelmän osalta on ilmennyt tulkinnanvaraisuutta asetuksen eri kieliversioissa. Joidenkin kieliversioiden mukaan johtohenkilön tai hänen lähipiiriinsä kuuluvan henkilön toimiminen johtotehtävissä toisessa oikeushenkilössä, trustissa tai henkilöyhtiössä täyttäisi MAR 3 artiklan 26d) kohdan lähipiiriin kuulumisen määritelmän ja eräiden kieliversioiden mukaan edellytyksenä olisi sekä johtotehtävien hoitaminen että välitön tai välillinen määräysvalta. Finanssivalvonnan mielestä EU-asetusta tulee tulkita yhdenmukaisesti eri jäsenmaissa ja tämän vuoksi on tärkeää, että neuvosto ja Euroopan parlamentti arvioivat asetuksen mahdollista korjaustarvetta.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että MAR – asetuksen soveltaminen alkaa runsaan kuukauden kuluttua 3.7.2016 ja EU – tason ratkaisun keskeneräisyys vaikeuttaa mahdollisten vaikutusvaltauyhteisöjen varautumista raportointivelvollisuuden täyttämiseen. Tämän vuoksi Finanssivalvonta on ilmoittanut, että niin kauan kuin kieliversioratkaisu ja sitä kautta säännöksen yhtenäinen tulkinta EU-alueella on auki, Finanssivalvonta ei edellytä suomalaisilta toimijoilta esimerkiksi järjestelmäratkaisuja. Finanssivalvonta on kuitenkin suosittanut suomalaisia toimijoita varautumaan ainakin suunnitelman tasolla ilmoitusvelvollisuuden laajentumiseen.

FINANSSIVALVONTA



Sonja Lohse
yksikönpäällikkö



Pia Ovaska
lakimies