

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 7/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jonna Kuparinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jesse Collin, valtiovarainministeriö
- lakimies Pia Ovaska, Finanssivalvonta
- johtava asiantuntija Inna Aaltonen, Finanssiala ry
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Keskuskauppakamari

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Pankki
- Rahoitusvakausvirasto
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Nasdaq Helsinki Oy

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Finanssivalvonnasta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön kaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta, joilla muutetaan OTC-johdannaisia, keskusvastapuolia ja kauppatietorekistereitä koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta.

Kansalliseen lainsäädäntöön ehdotettavat muutokset kohdistuisivat pääsääntöisesti Finanssivalvonnan toimivallan alaan kuuluvien hallinnollisten seuraamusten täsmentämiseen. Sääntelymuutokset rajoittuisivat lähinnä määritysvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeviin tilanteisiin sekä reilujen, kohtuullisten, syrjimättömien ja avoimien kaupallisten ehtojen vastaisesti tapahtuvaan määrityspalveluiden tarjoamiseen.

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2020 vp

Muilta osin asetukset ovat sellaisenaan sovellettavaa oikeutta, eivätkä edellytä ehdotettuja laajempia kansallisia lainsäädäntömuutoksia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arvopaperimarkkinalakia, siten että pk-yritysten kasvumarkkinalla listattu liikkeeseenlaskija olisi velvollinen sisällyttämään sisäpiiriluetteloihin henkilöt, joilla on pääsy sisäpiiritietoon ja jotka työskentelevät niille työsopimuksen perusteella tai muuten suorittavat tehtäviä, joiden kautta niillä on pääsy mainittuihin tietoihin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lisäksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia. Muutoksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvontaa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täsmentävä säännös suuria toimeksiantoja koskevasta hinnanmuutosvälistä.

Maksulaitoslakiin tehtäisiin teknisluontoinen muutos.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja viimeistään 1.4.2020 lukuun ottamatta arvopaperimarkkinalain muutosta, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun sääntelyn lähtökohdat ja keskeinen sisältö. Hallituksen esityksen tarkoituksena on EMIR-asetusta muuttavien EMIR Refit -asetuksen ((EU) 2019/834) ja keskusvastapuolten valvontaa koskevan asetuksen ((EU) 2019/2099) kansallinen täytäntöönpano. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että Suomessa otettaisiin markkinoiden väärinkäyttöasetukseen (MAR) lisätty kansallinen optio. Lisäksi maksulaitoslakiin tehtäisiin tekninen muutos.

Nämä asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa sääntelyä, eikä niihin mainittua kansallista optiota lukuun ottamatta juurikaan sisälly kansallista harkintavaltaa. Talousvaliokunta puoltaa hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä muuttamattomana, seuraavin huomautuksin.

Muutokset Finanssivalvonnasta annettuun lakiin. Ehdotetut muutokset Finanssivalvonnasta annettuun lakiin selkeyttävät määrittelyvelvollisuuden seuraamussäännön lisäksi lain soveltamisalaa. Talousvaliokunta puoltaa muutoksia todeten niiden olevan valtaosin teknisluontoisia.

Sisäpiiriluettelot. Sisäpiiritiedolla tarkoitetaan täsmällistä, julkistamatonta tietoa, joka liittyy liikkeeseenlaskijaan tai rahoitusvälineeseen ja jolla julkistettuna todennäköisesti olisi huomattava vaikutus rahoitusvälineen tai siihen liittyvän rahoitusjohdannaisen hintaan.

Tiedon katsotaan olevan markkinoiden väärinkäyttöasetuksen tarkoittamalla tavalla luonteeltaan täsmällistä, jos tieto viittaa olosuhteisiin tai tapahtumiin, jotka ovat jo ilmenneet tai tapahtuneet tai joiden voidaan kohtuudella odottaa ilmenevän tai tapahtuvan, ja tieto on riittävän tarkkaa, jotta sen perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä tiedon mahdollisesta vaikutuksesta rahoitusvälineen arvoon ja jota järkevästi toimiva sijoittaja todennäköisesti käyttäisi yhtenä sijoituspäätöksensä perusteena. Olennaisena piirteenä on se, että sisäpiiritiedosta saadaan perusteetonta etua sellaisten osapuolten vahingoksi, joilla ei tällaista tietoa ole.

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2020 vp

Sisäpiirisääntelyä tarvitaan ylläpitämään sijoittajien ja muiden toimijoiden luottamusta rahoitusmarkkinoiden toimijoihin. Liikkeeseenlaskijat tai niiden puolesta tai lukuun toimivat tahot ovat velvoitettuja pitämään luetteloa niistä henkilöistä, jotka ovat sisäpiiritietoa kulloinkin saaneet. Luettelon tavoitteena on turvata liikkeeseenlaskijan asianmukainen sisäpiiritiedon hallinta.

Suomessa Finanssivalvonta on laatinut komission täytäntöönpanoasetukseen perustuvan hankekohtaisen sisäpiiriluetellon ja pysyvien sisäpiiriläisten täydennysosion mallit. Liikkeeseenlaskija tai sen puolesta tai lukuun toimiva voi hankekohtaisen sisäpiiriluetellon lisäksi laatia pysyviä sisäpiiriläisiä koskevan täydennysosion.

Pysyvistä sisäpiiriläisistä pidettävä luettelo eroaa hankekohtaisista sekä tietosisällön että henkilöpiirin osalta. Pysyvään luetteloon merkitään henkilöt, joilla on asemansa tai tehtäviensä perusteella säännöllinen pääsy sisäpiiritietoon. Hankekohtaiseen luetteloon merkitään ne, jotka saavat yksittäistä hanketta koskevaa tietoa.

Voimassaolevan sääntelyn mukaan PK-yritysten kasvumarkkinalla listattujen yhtiöiden ei ole välttämätöntä ylläpitää jatkuvasti hankekohtaisia sisäpiiriluetelloja, jos yhtiö on järjestänyt sisäpiiritiedon hallinnan niin, että yhtiö pystyy tarvittaessa toimittamaan sisäpiiriluetellon viranomaiselle, ja jos yhtiön sisäpiiriläiset ovat olleet tietoisia sisäpiiritietoa koskevista velvoitteista ja kielloista. Hallituksen esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön markkinoiden väärinkäyttöasetukseen lisätty optio, jolla nämä yhtiöt voidaan velvoittaa ylläpitämään hankekohtaisia sisäpiiriluetelloja.

Talousvaliokunta on kuulemiensa asiantuntijoiden lausuntojen perusteella punninnut sisäpiiriluetteloiden ylläpitoon kohdistuvia vaatimuksia markkinoiden luotettavuuden ja läpinäkyvyyden, luetteloiden ylläpidon tuoman hallinnollisen taakan, viranomaisen valvontamahdollisuuksien ja sisäpiiriläisten oikeusturvan näkökulmista. Valiokunta toteaa hankekohtaisen luettelon palvelevan pysyvää luetteloa paremmin sekä valvonnan että sisäpiiriläisen oikeusturvan takaamisen intressejä. Pysyvästä luettelosta ei käy ilmi, milloin luetteloon merkitty henkilö on saanut jonkin määrätyn tiedon. Ongelma ilmenee erityisesti silloin, kun tällaiseen luetteloon merkitty henkilö käy kauppaan liikkeeseenlaskijan rahoitusvälineellä tilanteessa, jossa ei ole saanut tietoa juuri määrättyyn hankkeeseen liittyen. Pysyvä luettelo voi siten hämärtää käsitystä siitä, kenellä on tarkkaan ottaen ollut hallussaan väärinkäyttöasetuksen tarkoittamaa sisäpiiritietoa.

Brexit. Useimpien finanssialan palvelujen tarjoaminen Suomessa tai Suomeen edellyttää toimilupaa tai rekisteröintiä. Palveluntarjoaja voi kotivaltiossaan — joka on jäsenvaltio — myönnetyn toimiluvan perusteella tarjota palveluja toisessa ETA-valtiossa yksinkertaisella ilmoitusmenettelyllä. Tämän ns. europassin nojalla toimimisen oikeus ei kuitenkaan koske kolmansien maiden toimijoita. Valtion muuttuessa EU-jäsenestä kolmanneksi maaksi ei palvelujen tarjoaminen EU-valtioihin ole mahdollista enää ilman erillistä lupaa. Tällaisia lupamenettelyjä (ekvivalenssimenettely, jossa arvioidaan kolmannen maan lupien vastaavuutta EU-sääntelyn mukaisiin vaatimuksiin) ei kuitenkaan voida aloittaa ennen kuin kyseinen valtio on virallisesti kolmas maa. Yhdistyneen kuningaskunnan tapauksessa muodostuu siten välitila, jossa europassin oikeusvaikutukset ovat lakanneet, mutta uutta lupaa ei ole vielä käsitelty.

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2020 vp

Talousvaliokunta pitää tärkeänä (ks. myös TaVM 32/2018 vp — HE 277/2018 vp), että sellaiset palveluntarjoajat, jotka ovat tehneet kotivaltionsa EU-jäsenyyden aikana palveluntarjontailmoituksen ja jotka hakevat Finanssivalvonnalta toimilupaa rajan yli tapahtuvaan palveluntarjontaan viimeistään päivänä, jolloin kyseisen valtion ero EU:sta tulee voimaan, voisivat jatkaa samojen palvelujen tarjoamista hyväksyttävillä vastapuolille ja ammattimaisille asiakkaille, kunnes Finanssivalvonta on saanut toimilupahakemuksen käsiteltyä.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta huomioidaan läpileikkaavasti kaikessa finanssisektorin sääntelyssä. Eroneuvottelujen aikana yksittäisiin säädöksiin luotiin siltalausekkeita välitilan aikana sovellettavaksi: erityisesti systeemisesti merkittävien toimijoiden kohdalla on tärkeää, ettei niiden toimintaan tule katkoksia esimerkiksi toimilupamenettelyjen yhteensopimattomuuksien vuoksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 7/2020 vp sisältyvät 1. — 4. lakiehdotuksen.

Helsingissä 1.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller