

Pääomamarkkinoiden valvonta, Ulla Larmi

18.3.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA 11/01.01.01/2021

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Finanssivalvonnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sijoituspalvelulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sijoituspalvelulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sijoituspalvelulakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja erityisesti sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/2034 täytäntöön panemiseksi.

Finanssivalvonta esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavaa.

1. Yleistä

Finanssivalvonta toteaa yleishuomionaan, että ehdotetut säännökset ovat osin kieleltään ja rakenteeltaan vaikeaselkoisia ja sisällöltään tulkinvaraisia. Finanssivalvonta pitää valitettavana, että säännöksissä on käytetty laajalti direktiivin (EU) 2019/2034 suomenkielisen käännöksen suoraa kopiointia tavalla, joka on johtanut epäselvään sääntelyyn. Tällöin toimijoiden on vaikea saada selvää, mitä säännöksiä ja miten niiden tulee noudattaa.

Esimerkkejä tällaisista säännöksistä ovat mm.

- sijoituspalvelulain 6 luvun 1 §:n 2 momentti, josta voi ristiriitaisesti lukea, että sijoituspalveluyritys voisi harjoittaa momentissa listattujen sijoituspalvelujen ja -toimintojen lisäksi sijoitustoimintaa 75 000 euron perustamispääomalla, vaikka sijoitustoiminta (käytännössä kaupankäynti omaan lukuun tai liikkeeseenlaskun takaaminen) edellyttää 1 momentin mukaan 750 000 euron perustamispääomaa,
- lain 6 luvun 2 a §:n 4 momentin ”Jos sijoituspalveluyrityksen emoyhtiö on sijoitusalan holdingyhtiö tai rahoitusalan sekaholdingyhtiö, se tulee sisällyttää ryhmän pääomavaatimuksen valvontaan”, josta ei selviä, mistä ryhmästä tai mistä valvonnasta siinä on kyse.
- hallinto- ja ohjausjärjestelmistä sijoituspalvelulaissa käytetyt eri ilmaiset sisäinen hallinnointi ja ohjaus (6 b luvun 1 a §:n otsikko), hallinnointi- ja ohjausjärjestelyt (1 a §:n 1 momentti), hallinto- ja ohjausjärjestelmät (1 b § ja valtaosin muualla laissa) sekä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät (6 c luvun 2 §:n 1 momentin 7 kohta), joista jää epäselväksi, tarkoittavatko ne joltain osin eri asioita, ja
- sijoituspalvelulain 6 b luvun 10 §:n 1 momentin 4 kohdan säännös, josta jää epäselväksi mm. millaisia rahoitusvälineitä ovat ”muut

maksuvälineet kuin käteisraha, jotka kuvaavat hoidettujen salkkujen välineitä”.

Finanssivalvonta toteaa, että säännösten kieltä ja terminologiaa tulisi vielä selkeyttää ymmärrettävyyden parantamiseksi. Samalla tulisi pyrkiä siihen, että sijoituspalvelulaki on kirjoitettu vastaavasti kuin luottolaitostoiminnasta annettu laki silloin, kun EU-lainsäädäntö on tosiasiallisesti saman sisältöistä.

Finanssivalvonta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös rahastoyhtiöiden ja vaihtoehtorahaston hoitajien vakavaraisuusvaatimusten tarkentamistarpeeseen, vaikka sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiivi ei niitä suoranaisesti koske. Sekä sijoitusrahastodirektiivissä että direktiivissä vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista annetaan määrällisiä omien varojen vaatimuksia, mutta viitataan omien varojen laadullisten eli koostumusta koskevien vaatimusten osalta aiempaan, jo kauan sitten kumottuun, luottolaitosdirektiivin. Sijoitusrahastolaissa ja laissa vaihtoehtorahaston hoitajista ei ole selkeitä säännöksiä omien varojen koostumuksesta.

Finanssivalvonta toteaa, ettei esimerkiksi nyt sijoitusrahastolaissa oleva yleisviittaus EU:n vakavaraisuusasetukseen ole riittävä, koska se ei kerro mitä sen säännöksistä tulee noudattaa. Pohjimmiltaan nyt voimassa oleva EU:n vakavaraisuusasetuksen omien varojen sääntely perustuu Basel III-vakavaraisuussuositukseen, joka on kohdistettu kansainvälistä toimintaa harjoittaville pankeille. Basel III:ssa tehtiin syvällisiä, laadullisia muutoksia hyväksyttäviin pääomaeriin sekä muutettiin olennaisesti omista varoista tehtäviä vähennyksiä. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että sijoitusrahastolakiin ja lakiin vaihtoehtorahastojen hoitajista sisällytettäisiin omien varojen määrällisten vaatimusten lisäksi selkeät ja yksityiskohtaiset säännökset myös siitä, millaisilla omien varojen instrumenteilla nämä vaatimukset voidaan kattaa. Edelleen, jos niihin sovelletaan EU:n vakavaraisuusasetusta tai EU:n sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusasetusta, tulisi yksilöidä, mitä niiden artikloista ja miten niitä on mukautettava sovellettaessa. Tällöin tulisi myös ratkaista, voidaanko ja jos voidaan, onko tarkoituksenmukaista säätää näille toimijoille alkuperäistä EU-lainsäädäntöä ankarampia vaatimuksia.

Lisäksi tulisi vielä tarkentaa, koskeeko sijoituspalvelua tarjoavien rahastoyhtiöiden tai vaihtoehtorahaston hoitajien sijoituspalvelulain mukaista pääomavaatimusta samat omien varojen laadun vaatimukset kuin niiden muita pääomavaatimuksia.

2. Lakitekniset huomiot

Sijoituspalvelulaki

Lain 1 luvun 4 §:n 2 momentissa on viittaukset sijoituspalvelulain 6 luvun 1 §:n 2 momenttiin, kun pitäisi ilmeisimmin viitata 3 momenttiin. Lisäksi ko. kohdissa viitataan virheellisesti saman pykälän 7 momenttiin,

joka esityksessä kumotaan. Tulisi tarkistaa, pitäisikö ko. kohdissa viitata myös saman pykälän 4 momenttiin, joka sisältää 1-3 momenttien määrällisten pääomavaatimusten laadulliset kriteerit.

Lain 1 luvun 13 §:n otsikkoon tulisi lisätä pykälään lisätty monialan holdingyhtiö. Pykälän 1 momenttiin lisätyn 10 kohdan rahoitusalan holdingyhtiö ja sijoitusalan holdingyhtiö tulisi määritellä.

Lain 1 luvun 26 §:n 17 kohdan viittaus asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 150 kohtaan tulisi korjata viittaukseksi 5 kohtaan.

Lain 6 luvun 1 §:n 1 ja 2 momenteissa luetellaan nimeltä lain 1 luvun 15 §:n sijoituspalveluita ja -toimintoja, joita kyseiset momentit koskevat. 2 momentissa mainitaan lueteltujen lisäksi erikseen sijoitustoiminta kuin se olisi mainittujen sijoituspalveluiden ja -toimintojen lisäksi mahdollinen erillinen toiminta. Tästä voi ristiriitaisesti saada käsityksen, että sijoituspalveluyritys voisi harjoittaa 1 luvun 15 §:n sijoituspalvelujen ja -toimintojen lisäksi jotain muuta sijoitustoimintaa 75 000 euron perustamispääomalla, vaikka sijoitustoiminta (käytännössä kaupankäynti omaan lukuun tai liikkeeseenlaskun takaaminen) edellyttää 1 momentin mukaan 750 000 euron perustamispääomaa. Pykälää tulisi korjata ja selkiyttää korvaamalla sijoituspalveluiden ja -toimintojen sanallinen kuvaaminen direktiiviä vastaavasti viittauksilla 1 momentissa lain 1 luvun 15 §:n 1 momentin 3- ja 6-kohtiin sekä 2 momentissa 1-, 2-, 4-, 5- ja 7-kohtiin ja poistaa erillinen sijoitustoiminta. Lisäksi pykälän 4 momentissa on väärä viittaus pykälän 1, 2 ja 4 momentteihin, kun säännöksessä pitäisi viitata edeltäviin 1-3 momentteihin.

Lain 6 luvun 2 a §:n 4 momentin ”ryhmän pääomavaatimuksen valvontaa” ei ole määritelty eikä säännöksestä muutoinkaan ilmene, mistä ryhmästä tai mistä valvonnasta siinä on kyse. Säännös tulisi selkiyttää niin, että siitä ilmenee kyseessä olevan EU:n sijoituspalveluyritysten vakava-raisuusasetuksen 8 artiklan soveltaminen (poikkeuslupa 7 artiklan mukaisesta konsolidoinnista). Ilmaisun ryhmä sijasta tulisi käyttää laissa määriteltyä ilmaisua konserni.

Lain 6 luvun 2 b §:n 3 momentissa mainitut yhteistä sijoitustoimintaa harjoittava yritys ja vakuutusyritys olisi syytä määritellä. Perusteluissa olisi lisäksi hyvä avata, miksi sijoituspalveluyritystä koskevassa säännöksessä on tarpeen mainita, ettei se koske yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavaa yritystä tai vakuutusyritystä. Pykälän 5 momenttiin tulisi tarkentaa, kumoaako Finanssivalvonta aiemman päätöksen myös tilanteissa, jossa päätös lakkaa siksi, että sijoituspalveluyritys ei enää täytä kyseisessä kohdassa tarkoitettua kynnysarvoa kahdentoista peräkkäisen kuukauden jaksolta laskettuna.

Lain 6 luvun 2 b §:n 4 momentin luottolaitoslakia koskeviin viittauksiin olisi lisättävä luottolaitoslain sisäisiä liiketoimia koskeva 5 luvun 15 §, koska sijoituspalvelulain 6 b luvun 2 c § on suljettu säännöksen 1 momentissa pois soveltamisalasta.

Lain 6 luvun 2 c §:ssä viitataan 1 luvun 15 §:n 1 momentin 3 ja 6 kohdassa määriteltyjen sijoituspalvelujen tarjoamiseen. Kielen johdonmukaisuuden vuoksi tulisi ko. kohtiin viitatessa käyttää palvelujen tarjoamisen sijaan toimintojen harjoittamista. Lisäksi 2 c §:ään olisi lisättävä viittaus luottolaitoslain 9 a lukuun, jota tulee myös jatkossa soveltaa kaikkiin säännöksessä tarkoitettuihin sijoituspalveluyrityksiin. Säännöksen otsikkoa tulisi myös muuttaa, sillä säännös ei koske luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain soveltamista vaan luottolaitoslain eräiden lukujen soveltamista. Otsikko voisi siten kuulua: Luottolaitoslain elvytysuunnitelmia ja rahoitustukea koskevien lukujen soveltaminen eräisiin sijoituspalveluyrityksiin.

Lain 6 b luvun 1 a §:n otsikon sisäinen hallinnointi- ja ohjaus tulisi vaihtaa muualla laissa sekä laissa luottolaitostoiminnasta vakiintuneeseen ilmaisuun hallinto- ja ohjausjärjestelmät. Sama koskee 1 momentin ilmaisua hallinnointi- ja ohjausjärjestelyt.

Lain 6 b luvun 1 b §:n 2 momentista tulisi poistaa ylimääräinen sana asetuksen. Saman pykälän 5 momentissa tulisi ryhmän sijasta käyttää laissa määriteltyä ilmaisua konserni tai jättää ”ryhmän pääomavaatimuksesta” tarpeettomana kokonaan pois.

Lain 6 b luvun 2 b §:n 3 momentissa tulisi asiakkaan varojen erottelun sijaan käyttää vakiintunutta ilmaisua asiakasvarojen pitäminen erillään (tai asiakasvarojen erillään pito).

Lain 6 b luvun 3 § viittaa kumottuun 1 §:ään. Virheellinen viittaus tulisi poistaa ja tarkistaa, tulisiko viittaus korvata viittauksella johonkin uusista säännöksistä.

Lain 6 b luvun 10 § tulisi korjata ilmaisuiltaan ymmärrettäväksi. Ilmaisua rahoitusväline ei tule käyttää muista kuin laissa rahoitusvälineiksi määritellyistä instrumenteista.

Lain 6 c luvun 2 §:n 1 momentin 7 kohdassa tulisi hallinnointijärjestelmät muuttaa hallintojärjestelmiksi.

Lain 6 c luvun 5 pykälän 1 momentin 5 kohdan ilmaisu kehottaa ehdotetaan muutettavaksi ilmaisuksi vaatia.

Lain 7 luvun 3 §:n 4 momentti tulisi poistaa, sillä säännös on päällekkäinen luottolaitoslain 5 luvun 6 §:n kanssa, jossa jo säädetään omien osakkeiden ym. hankintaa koskevista rajoituksista koskien luottolaitosta ja sen konsolidointiryhmään kuuluvia muita yrityksiä.

Lain 7 luvun 10 §:n 3 momentin ehdotettu sisältö on vastaavasti päällekkäinen luottolaitoslain 5 luvun 13 §:n kanssa sen jälkeen kuin pankkipaketin (HE 171/2020 vp) muutokset ao. säännökseen tulevat voimaan. Säännöksen 3 momentin tulisi sen sijaan sisältää Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuden luottolaitoslain 5 luvun 13 §:n 3 momenttia vastaavasti seuraavasti: ”Finanssivalvonta voi antaa tarkempia

määräyksiä 1 momentissa tarkoitettuun ilmoitukseen liitettävistä tiedoista ja muista vastaavista ilmoitusmenettelyssä noudatettavista seikoista.”

Laki Finanssivalvonnasta

Lain 4 §:n 4 momentin 9 kohtaa tulisi täsmentää seuraavasti (lisäykset alleviivattu):

9) työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) tarkoitettua työllisyysrahastoa;

Lain 41 a §:n 15 momentin 1 kohdan liikevaihdon määritelmää olisi täydennettävä niin, että siinä otetaan huomioon myös tilanne, jossa luottolaitos tai sijoituspalveluyritys on konsernin emoyhtiö. Asia on huomioitu pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Säännöksen pitäisi siten kuulua seuraavasti (lisäys alleviivattu):

Tässä pykälässä *liikevaihdolla* tarkoitetaan:

- 1) luottolaitoksen ja EU:n vakavaraisuusasetusta soveltavan luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen osalta EU:n vakavaraisuusasetuksen 316 artiklan mukaisesti laskettuja tuottojen määrää, tai jos sen on laadittava emoyhtiönä konsernitilinpäätös tai jos se kuuluu tytäryhtiönä konserniin, konsernin ylimmän emoyrityksen konsernitilinpäätöksen mukaista liikevaihtoa;

Laki sijoitusrahastolain muuttamisesta

Lain 3 luvun 1 §:n 5 momentissa on viittaukset sijoituspalvelulain 6 luvun 1 §:n 2 momenttiin, kun mitä ilmeisimmin pitäisi viitata 3 momenttiin. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että ko. 3 momentti sisältää perustamispääomalle ainoastaan määrällisen vaatimuksen ja pyytää tarkentamaan, onko tähän vaatimukseen tarkoitus soveltaa myös saman pykälän 4 momentin laadullisia vaatimuksia.

Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain muuttamisesta

Lain 6 luvun 2 §:n 6 momentissa on viittaukset sijoituspalvelulain 6 luvun 1 §:n 2 momenttiin, kun mitä ilmeisimmin pitäisi viitata 3 momenttiin. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että ko. 3 momentti sisältää perustamispääomalle ainoastaan määrällisen vaatimuksen ja pyytää tarkentamaan, onko tähän vaatimukseen tarkoitus soveltaa myös saman pykälän 4 momentin laadullisia vaatimuksia.

Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta

Sijoituspalvelulain 6 luvun 1 §:n 4 momentissa olevan viittausvirheen johdosta myös valvontamaksulain 4 ja 5 §:n viittaukset sijoituspalvelulain 6 luvun 1 §:n momentteihin olisi korjattava niin, että viittaukset 4 momenttiin muutetaan viittauksiksi 3 momenttiin.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

Lain 8 luvun 4 §:ään ehdotettua muutosta olisi täsmennettävä seuraavasti (lisäykset alleviivattu):

Edellä tässä pykälässä liikevaihdolla tarkoitetaan:

1) luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 575/2013 soveltavan luottolaitoksen tai sijoituspalveluyrityksen osalta mainitun asetuksen 316 artiklan mukaisesti laskettua tuottojen määrää;

FINANSSIVALVONTA
Sähköisesti allekirjoitettu

Armi Taipale
osastopäällikkö

Ulla Larmi
johtava asiantuntija