FINANSSIVALVONTA
FINANSINSPEKTIONEN
FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY

2.11.2015

Julkinen

FIVA 25/01.01.00/2015

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntönne VM033:00/2014/21.10.2015

1. Lausuntopyyntönne

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa otsikkoasiassa.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt, että lausunnoissa keskityttäisiin esityksen ehdotuksiin osakeomistusten yleisöjulkisuuden turvaamisesta ja viranomaisten tiedonsaannin turvaamisesta, kun tiedot arvopaperien omistajista ovat ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa tai ulkomaisessa säilyttäjäpankissa.

Lisäksi viranomaisia pyydetään arvioimaan hallintarekisteröintikieltoa koskevaa nykytilaa pääomien vapaan liikkuvuuden näkökulmasta.

Vaikka lausuntopyynnössä on pyydetty keskittymään edellä mainittuihin ehdotuksiin, katsoo Finanssivalvonta tarpeelliseksi lausua esityksestä myös muilta osin.

2. Finanssivalvonnan lausunto

Aluksi Finanssivalvonta toteaa, että lausunnolle varattu aika on esityksen laajuus ja merkittävyys huomioon ottaen aivan liian lyhyt. Esitykseen ei annetussa ajassa ehditä perehtyä riittävän perusteellisesti saati tekemään perusteltuja ehdotuksia sen kehittämiseksi.

Lisäksi Finanssivalvonta toteaa, että vaikka sen valmistelun aikana antamia erityisesti teknisiä kommentteja on kohtuullisessa määrin otettu jatkovalmistelussa huomioon, on esitys edelleen huomattavan keskeneräinen lakiteknisesti sekä myös rakenteeltaan hyvin vaikeaselkoinen.

Kun otetaan huomioon se, että esityksellä puututaan varsin merkittävästi nykyisiin markkinarakenteisiin ja -käytäntöihin, Finanssivalvonta toteaa käsityksenään, että esitys vaatii vielä merkittävää jatkovalmistelua. Erityisesti olisi syytä arvioida nykyistä tarkemmin esityksestä seuraavia käytännön vaikutuksia.

Hallintarekisteröinnistä ja osakeomistusten yleisöjulkisuuden turvaamisesta

Osakkeita koskevien omistajatietojen julkisuuden (AOJSL 4 luvun 4 §) osalta Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että esitetyllä mallilla ei välttämättä voida turvata osakeomistusten julkisuuden säilyttämistä nykytasolla.

Ehdotettu AOJSL 4 luvun 4 §:n säännös velvoittaa vain Suomessa toimivia säilyttäjiä osakkeita koskevien omistajatietojen toimittamiseen. Mikäli suomalainen luonnollinen henkilö tai yhteisö hankkisi säilytyspalveluja säilyttäjältä, joka ei toimi Suomessa, velvollisuutta omistajatietojen toimittamiseen ei olisi.

Finanssivalvonnan tietojensaannin turvaamisesta

Ehdotettu AOJSL 4 luvun 5 §:n mukainen hallintarekisteröinnin salliminen suomalaisille luonnollisille henkilöille ja yhteisöille ei aiheuta merkittäviä esteitä Finanssivalvonnan valvonnalle, koska Finanssivalvonta saa tiedot arvopapereilla ja muilla rahoitusvälineillä tehdyistä kaupoista ja muista liiketoimista kaupparaportoinnin ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön kautta.

Kesällä 2014 annettu Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus rahoitusvälineiden markkinoista (MIFIR) ja siihen liittyvä II-tason sääntely yhdenmukaistavat ja laajentavat edelleen kaupparaportoinnin kautta saatavia tietoja, muun muassa loppuasiakkaan ja toimeksiannon toteuttajan tunnistetietojen raportoinnin osalta ja, siten mahdollistavat nykyistä laajemman tietojensaannin.

Asiamiehen asettaminen

Esityksen mukaan (AOJSL 4 luvun 6 §) Finanssivalvonta voisi rajoittaa tai kieltää liikkeeseenlaskijaa merkitsemästä hallintarekisteröinnin hoitajan osakasluetteloon, jos hallintarekisteröinnin hoitaja on toiminnassaan olennaisesti rikkonut lakia, ja rajoitus tai kielto on välttämätön arvopaperien omistajien edun tai rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi. Finanssivalvonta voisi tällaisessa tilanteessa arvo-osuuden omistajien edun turvaamiseksi asettaa asiamiehen noudattaen Finanssivalvonnasta annetun lain 29 §:ää. Asiamies merkitään tällöin osakasluetteloon hallintarekisteröinnin hoitajaksi.

Ehdotusta koskevia yksityiskohtaisia perusteluja on valmistelun kuluessa muokattu, mutta ne ovat edelleen puutteelliset ja epäselvät. Lain perusteluissa todetaan mm. seuraavaa: ”Kielto on mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hallintarekisteröinnin hoitaja on rikkonut velvollisuutensa toimittaa viranomaiselle laissa säädettyjä tietoja ja rikkomus on olennainen, *ja toista hallintarekisteröinnin hoitajaa ei voida merkitä osakasluettelolle*.”[…] ”Jos se on osakkeenomistajien etujen turvaamiseksi mahdollista, Finanssivalvonta voi myös puuttua hallintarekisteröinnin hoitajan toimiin *lievemmin keinoin ja rajoittaa tämän toimintaa vain osittain.*” Finanssivalvonta toteaa, että ehdotus ei sisällä kyseisiä seikkoja koskevia säännöksiä, joten perustelulausumien tarkoitus jää epäselväksi.

Kuten Finanssivalvonta on aiemmin lausunut, kyse olisi hyvin merkittävästä päätöksestä, jolla olisi vaikutusta osakkeenomistajien oikeuksien toteuttamiseen, sillä säilyttäjä (hallintarekisteröinnin hoitaja) ei voisi tällöin toteuttaa arvopaperitileistä annetun lain ja säilytyssopimusten mukaisia velvollisuuksiaan sijoittajia kohtaan. Finanssivalvonnan päätös kohdistuisi lisäksi arvopaperien liikkeeseenlaskijoihin. Näitä vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu. Finanssivalvonta toteaa, että mikäli tällainen säännös osoittautuu välttämättömäksi, tulee siitä säätää kokonaisuudessaan vain AOJSL:ssä, jossa tulee säätää yksityiskohtaisesti edellytyksistä, joilla Finanssivalvonnan päätös voidaan tehdä. Myös esimerkiksi asiamiehen tehtävistä, vastuusta, oikeuksista ja tälle maksettavasta palkkiosta tulee säätää yksityiskohtaisesti.

Asiasta ei siten tule säätää ehdotetulla tavalla FivaL 29 §:ssä, sillä ko. säännöksessä tarkoitetun asiamiehen asettamisella on eri tarkoitus (valvottavien valvonta ja/tai valvottavan maksukyvyttömyystilanteessa omaisuuden rahaksimuuton valvonta), minkä lisäksi säännös ei nykyään koske arvopaperien liikkeeseenlaskijoita eikä muita FivaL 5 §:ssä tarkoitettuja muita finanssimarkkinoilla toimivia.

Finanssivalvonta toteaa, että päätöksen merkittävyyden johdosta tulisi jatkovalmistelussa vielä arvioida, miten asiaa koskevan päätöksenteon tulisi Finanssivalvonnassa tapahtua.

<u>Sopimusten toimittaminen Finanssivalvonnalle ja seuraamusmaksun määrääminen</u>

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus sijoituspalveluyrityksen velvollisuudesta toimittaa toisen sijoituspalveluyrityksen tai sitä vastaavan ulkomaisen yhteisön kanssa arvopaperien moniportaisesta hallinnasta tehtävä sopimus etukäteen Finanssivalvonnalle tiedoksi (SipaL 10 luvun 3 a §). Lisäksi ehdotetaan, että Finanssivalvonnan tulisi määrätä seuraamusmaksu, mikäli säilyttäjä ei tee näitä sopimuksia tai ei toimita viranomaisen pyynnöstä tälle omistajatietoja (SipaL 15 luvun 2 §). Viranomaisella tarkoitetaan säännöksessä sen perustelujen mukaan

muun muassa syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisia, ulosottoviranomaisia ja verohallintoa.

Esitys sisältää lisäksi ehdotuksen, jonka mukaan arvopaperin liikkeeseenlaskijalla olisi velvollisuus toimittaa etukäteen Finanssivalvonnalle tiedoksi sopimus, joka sen olisi tehtävä ulkomaisen arvopaperikeskuksen kanssa osakkeiden suomalaisia omistajia koskevien tietojen toimittamisesta (AOJSL 6 luvun 2 §).

Finanssivalvonta toteaa, että sen perustehtävänä on FivaL:n mukaisesti valvoa finanssimarkkinoilla toimivien toimintaa. Muiden viranomaisten tietotarpeiden täyttämiseksi ehdotettu säilyttäjien ja liikkeeseenlaskijoiden tekemien omistajatietojen toimittamissopimusten sisällön ennakollinen valvonta ei kuulu tämän perusvalvontatehtävän piiriin. Sama koskee ehdotusta seuraamusmaksun määräämisestä tilanteessa, jossa tietoja ei toimiteta muille viranomaisille.

Finanssivalvonta vastustaa siten sille ehdotettuja uusia tehtäviä. Lainsäädännössä ei tule asettaa Finanssivalvonnalle lisätehtäviä, jotka eivät kuulu sen perustehtävän piiriin.

Mikäli tällaisista tehtävistä kuitenkin säädettäisiin laissa, edellyttää niiden täyttäminen Finanssivalvonnalle lisää resursseja, mikä tulee selvästi todeta hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa.

FINANSSIVALVONTA

Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö

Pia Ovaska
lakimies