



Finanssivalvonta
kirjaamo@finanssivalvonta.fi

Finanssivalvonnan lausuntopyyntö 1/2013, 21.2.2013, FIVA 2/01.00/2013

Toimilupia, rekisteröintejä ja ilmoituksia koskevat Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet

Finanssivalvonta on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa ehdotuksesta Finanssivalvonnan määräyksiksi ja ohjeiksi toimiluvista, rekisteröinneistä ja ilmoituksista. Valtiovarainministeriön lausunto on jaettu yleiseen ja erityiseen osaan. Valtiovarainministeriö esittää toimialansa osalta lausuntonaan seuraavan.

1 Valtiovarainministeriön yleinen palaute

Valtiovarainministeriön toimialan laeissa olevat norminantovaltuudet Finanssivalvonnalle ovat yksinomaan määräystenantovaltuuksia. Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) tai toimialan erityislaeissa ei ole määritelty ohjetta. Valtiovarainministeriön mielestä Finanssivalvonnan ohje tulisi käsittää ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetun lain (189/2000) mukaisesti, jonka esitöiden mukaan (HE 174/1999) ohje on ymmärrettävä yleiskielen tarkoittamalla tavalla johonkin menettelyyn tai toimintaan opastavaksi lausumaksi, neuvoksi tai kehotukseksi. Ohjeiden oikeudellisen luonteen selventämiseksi Finanssivalvonnan määräyksessä tai ohjeessa, jäljempänä *MOK*, tulisi nimenomaisesti todeta, että siihen sisältyvät ohjeet eivät ole sitovia ja että ne ovat Finanssivalvonnan tulkintoja tai näkemyksiä tai kannanottoja mainittujen säännösten edellyttämistä menettelyistä tai toimintatavoista.

Finanssivalvonta toteaa lausuntopyynnössään, että *MOK*:n sisältö on jaettu valvottavaryhmäkohtaisesti. *MOK*:ssa on 576 kohtaa, joista määräyksiä on 36. Asiakirjan 2.4 alaluvussa luetellaan Finanssivalvonnan määräystenantovaltuudet, joista maksulaitoslain (297/2010), jäljempänä *MLL*, 8.4 § kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Säännöksen nojalla annettua määräystä ei sisälly 8 lukuun ("Maksulaitoksen toimilupa"), mutta 10 luvussa ("Rekisteröinnit ja ilmoitukset") tällaisia määräyksiä on neljässä kohdassa. Valtiovarainministeriö ehdottaa harkittavaksi, että 2.4 alaluvussa ("Finanssivalvonnan



määräyksenantovaltuus”) lueteltaisiin lakikohtaisesti ne MOK:n kohdat, jotka sisältävät kyseisten valtuutusten nojalla annetut Finanssivalvonnan määräykset. Samassa luvussa voitaisiin myös todeta, jos määräystä ei valtuutuksesta huolimatta ole annettu. Valtiovarainministeriö kehottaa asian jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota siihen, että jos MOK:ssa ei tiettyä valvottavaryhmää koskien ole lainkaan määräysosioita, vaan pelkkiä ohjeita, niin MOK saatetaan juridisesti tulkita suositukseksi asianomaisen valvottavaryhmän osalta. Valtiovarainministeriön mielestä tämä on ongelmallista, koska ohjeet sisältävät myös lakiviittauksia. Lisäksi, kun asiakirjan nimi sisältää sanan ”määräykset” (”Määräykset ja ohjeet”), mutta eräitä valvottavaryhmiä koskevat osiot koostuvat ainoastaan ohjeista, niin asiakirjan tosiasiallisen sitovuuden tasoa voi olla vaikea hahmottaa.

MOK:ssa ei tule lähtökohtaisesti toistaa lain tai asetuksen säännöksiä tai niiden osia (ks. esim. s. 99, 10.2.1 alaluku, kohta 53 ja ibid. 10.2.2 alaluku, kohta 54 sekä jäljempänä s. 3). Näin oikeuslähteet voidaan vaikeuksitta erottaa toisistaan. Joissakin tapauksissa MOK:n ymmärrettävyys saattaa vaatia, että MOK:ssa viitataan säädökseen. Valtiovarainministeriö on 12.3.2012 antamassaan lausunnossa Finanssivalvonnan lausuntopyyntöön 2/2012 kiinnittänyt huomiota siihen, että jos MOK:ssa on tarpeen viitata lakiin, tulisi määräyksestä tai ohjeesta käydä selkeästi ilmi, että kysymys on viittauksesta. Valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan on voitava vaikeuksitta erottaa, miltä osin on kysymys laki- tai pykäläviittauksesta ja miltä osin kysymyksessä on Finanssivalvonnan antaman MOK:n varsinainen sisältö.

2 Valtiovarainministeriön yksityiskohtainen palaute

Valtiovarainministeriö kiinnittää edellä esitetyn lisäksi huomiota seuraaviin yksittäisiin seikkoihin.

Jos lain nimestä käytetään lyhennettä ja lyhenne on määritelty MOK:n alussa, niin lain nimeä ei tule toistaa myöhemmin tekstissä, vaan lyhenne riittää (ks. esim. s. 36, 6.1 alaluku). Lisäksi on toivottavaa, ettei lakilyhenteen käyttö aiheuttaisi sekaannuksen mahdollisuutta vakiintuneeksi katsottaviin lakilyhenteisiin (ks. esim. s. 10, 2.1 alaluku: ”VKL”).

Valtiovarainministeriö suosittelee, että säädösnumeron käyttö olisi johdonmukaista kautta tekstin (ks. esim. s. 37, 6.3.1 alaluku, kohta 16 tai s. 52, 6.8.5 alaluku, kohta 122).

Valtiovarainministeriö suosittelee myös, että EU-säädösten lyhenteet ovat yhtenevät laissa käytettyjen lyhenteiden kanssa (ks. 2.2 alaluku ja ”komission asetus”). Valtiovarainministeriö ehdottaa lisäksi, että MOK:n käsitteet yhdenmukaistetaan rahoitusmarkkinalainsäädännön kanssa (ks. esim. s. 40, 6.3.3 alaluku, kohta 39: ”välittäjä”).

MOK:n 6.3.3 alaluvun kohdassa 36 tulisi ottaa huomioon, ettei sijoituspalvelulain (747/2012), jäljempänä *SipaL*, 10:4.2 koske myöskään rahoitusvälineiden säilyttämistä.

Alaluvun 6.5.7 kohdassa 74 tulisi poistaa viittaukset omistajiin rinnastettaviin henkilöihin, koska mainittua käsitettä ei käytetä *SipaL*:ssa eikä myöskään valtiovarainministeriön asetuksessa 1024/2012. *SipaL*:n mukaan omistus voi olla joko suoraa tai välillistä.

Alaluvun 7.3.1 kohdassa 8 mainittua selvitystä ja kuvausta edellytetään rahastoyhtiön ja säilytysyhteisön toimilupahakemukseen, kolmannen maan rahastoyhtiön Suomessa olevan sivuliikkeen toimilupahakemukseen sekä sivuliikkeen perustamista ulkomaille koskevaan lupahakemukseen liitettävistä selvityksistä annetun valtiovarainministeriön asetuksen (147/2012), jäljempänä *RahastoVMA*,) 9.1 §:n 1 ja 2 kohdassa. Kohdasta tulee käydä ilmi, ettei vaatimus selvityksen ja kuvauksen esittämisestä perustu yksinomaan Finanssivalvonnan ohjeeseen.

Alaluvun 7.5.3 kohdassa 27 ”säännöksiä”-sana tulee korvata ”ohjeita”-sanalla.

Alaluvun 7.5.5 kohdassa 40 viitataan omistajiin rinnastettaviin henkilöihin ja kohdassa 41 perustajiin. Näitä termejä ei enää käytetä sijoitusrahastolaissa (laki sijoitusrahastolain muuttamisesta 765/2012), minkä vuoksi ne on syytä poistaa edellä mainituista kohdista.

Alaluvun 7.8 kohtaan 65 ehdotetaan lisättäväksi maininta ”komission riskienhallintadirektiivin täytäntöön panemiseksi” kuten on tehty saman alaluvun 59 kohdassa.

Alaluvussa 7.9.2 ei ole mainittu RahastoVMA 12 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Kohdassa 71 annetaan ohjeita, jotka ovat osittain päällekkäisiä tämän asetuksen pykälän kanssa. Selvitykset on annettava lain ja sen nojalla annetun asetuksen nojalla. Kohdassa 71 annettavien ohjeiden tulisi ainoastaan selostaa tai avata asetuksessa säädettyjä vaatimuksia.

Alaluvun 10.2.1 kohdassa 53 annetaan määräyksiä, jotka ovat osittain päällekkäisiä lain vaatimusten kanssa. Liiketoimintasuunnitelma ja selvitys tietyistä luonnollisista henkilöistä on annettava lain nojalla (MLL 8.1 §). Määräys alaluvun 10.2.4 kohdassa 63 on ongelmallinen suhteessa MOK:ssa mainittuun lain valtuutussäännökseen. MOK:ssa mainittu valtuutussäännös (MLL 8.4 §) kuuluu seuraavasti: ”Finanssivalvonta antaa valvonnan kannalta tarpeelliset tarkemmat määräykset tässä pykälässä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä.” Finanssivalvonnan oikeuteen antaa MLL 8.4 §:n mukaisesti tarkempia määräyksiä ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä ei sisälly oikeutta määrätä, miten suojaamisvelvollisen tulee sijoittaa varojaan (ks. s. 101, 10.2.4 alaluku, kohta 63). MOK:ssa olisi paitsi informatiivisuuden mutta myös EU-sääntelyn täytäntöönpanon läpinäkyvyyden vuoksi ilmoitettava, mitä EU-säädösten, kuten maksupalveludirektiivin, artikloja määräyksillä on pantu täytäntöön.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Pentti Pikkarainen

Erityisasiantuntija

Juho Kivi-Koskinen