

Asia: VN/35463/2024

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä ja hallituksen esitysluonnoksesta luottolaitosdirektiivin ja EMIR-direktiivin muutosdirektiivien täytäntöön panemiseksi

Työryhmän mietintö

Toimiluvan peruminen luottolaitoksen osalta, joka on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaa

-

Merkittävän omistusosuuden hankkiminen luottolaitoksesta

-

Yritysjärjestelyjen, merkittävien varojen tai velkojen luovutuksen sekä toisesta yrityksestä hankittavan merkittävän omistusosuuden hankinnan valvonta

-

Tietojenvaihto toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja veroviranomaisen välillä

-

Kryptovaroja koskevat uudet säännökset

-

Omistusyhteisöjen luvanvaraisuus

-

Sijoituspalveluyritysten luottolaitostoimilupa

-

Luottolaitoksen johtoa koskevat vaatimukset

-

Kestävyyteen liittyvät uudet säännökset

-

Luottolaitosten valvonta

-

EU:n vakavaraisuusasetukseen perustuvan kansallisen liikkumavaran käyttäminen (artikla 465)

- Lausunnonantajia pyydetään lausumaan erityisesti option käyttämisen tai käyttämättä jättämisen vaikutuksista

-

Lisäpääomavaatimukset

-

Hallinnolliset seuraamukset ja uhkasakko

-

Kolmannen maan luottolaitosten sivuliikkeet

-

EMIR

-

Muut huomiot työryhmän mietinnöstä

-

Virkatyönä valmisteltu hallituksen esitys

Virkamiehiä ja hallintoelimen jäseniä koskeva karenssi

Valtion virkamieslain (750/1994) 44 a §:ssä säädetään valtion virkamiehiä koskevasta karenssista. Säännöksen mukaan virkamiehen kanssa sovitaan virkasuhteeseen sovellettavasta karenssista sopimusperusteisesti ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä. Finanssivalvonnassa lain voimaan tullessa virkasuhteessa olevien virkamiesten osalta esitetään säädettäväksi lakiin perustuvasta karenssista, jota sovellettaisiin myös lain voimaantullessa olleisiin virkasuhteisiin (ns. taannehtivasti sovellettava lainsäädäntö). Kyseisillä virkamiehillä ei ole ollut vastaavaa valtion virkamieslain mukaista mahdollisuutta harkita karenssisääntelyn vaikutusta omiin tuleviin työllistymismahdollisuuksiinsa. Virkasuhteen solmimisen jälkeen säädetty karenssisääntely voi vaikeuttaa merkittävästi virkamiehen mahdollisuuksia työllistyä Finanssivalvonnan ulkopuolelle. SPHY katsoo, että ehdotettu Finanssivalvonnan virkamiehiä koskevia karenssisääntelyn lainvalmistelu tulisi saattaa myös perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Esityksen mukaan karenssi säädettäisiin koskemaan kaikkia Finanssivalvonnan virkamiehiä riippumatta siitä, toimivatko he pankkivalvonnan parissa vai muissa tehtävissä. Laajempaa sääntelyä perustellaan mm. Finanssivalvonnan virkamiesten tasapuolisella kohtelulla sekä yleisellä luottamuksella valtionhallinnon riippumattomuuteen. Ehdotettu karenssisääntely koskee Finanssivalvonnan virkamiesten oikeuksia merkittäväällä tavalla ja olemassa olevien virkasuhteiden osalta taannehtivasti, joten sitä ei tulisi tarpeettomasti laajentaa. On vaikea nähdä, miten virkamiesten tasapuolinen kohtelu tai yleinen luottamus liittyy karenssisäännösten soveltamisalaan, jonka tavoitteena on estää virkamiehiä käyttämästä virkatehtävissä saatuja tietoja uudessa palvelussuhteessa. Esityksestä ei myöskään ilmene esimerkkejä tai soveltamisohjeita tilanteisiin, joissa karenssisäännöksiä sovellettaisiin muihin kuin pankkivalvonnan tehtävien piirissä työskennelleisiin virkamiehiin. Esityksen kohdasta 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset vedetyn johtopäätöksen mukaan direktiivin vaatimuksia laajempi soveltamisala kohdistaisi perusoikeuksien rajoittamista koskevat vaikutukset laajempaan joukkoon virkamiehiä kuin mitä direktiivi edellyttää. SPHY katsookin, että asia tulisi viedä perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Karenssin määräytymisen edellytyksissä 17 b § 1 momentin 1 kohdassa viitataan 4 §:ssä tarkoitettuun valvottavaan. Tämä kattaa laajemman joukon yhteisöjä kuin direktiivissä käytetty 'laitos'-termi ja myös EKP:n suuntaviivoissa (EU) 2021/2256 käytetty 'säännelty yhteisö'-termi. Karenssin ulottaminen koskemaan muita kuin pankkivalvontaa tekeviä virkamiehiä on direktiivin toimeenpanon yhteydessä tehtävää kansallista lisäsääntelyä, jota hallitusohjelmassa pyritään välttämään. Hallitusohjelman mukaan EU-sääntelyn päälle lisättyä kansallista sääntelytaakkaa, joka haittaa ihmisten arkea, tulisi purkaa eikä lisätä. SPHY katsoo, ettei karenssisääntelyä tulisi ulottaa kansallisella lisäsääntelyllä direktiivin vaatimuksia laajemmaksi. Mikäli lisäksi kuitenkin halutaan säätää kansallisesti 17 b § 1 momentin 6 kohdassa muusta turvattavasta tiedosta, SPHY katsoo, että tämän kohdan perusteella määrättävän karenssin tulisi olla vastaava kuin esityksessä ollaan säätämässä Suomen Pankin virkamiehiä koskevasta karenssista, eli sopimusperusteinen.

Esityksestä ei käy ilmi, ettei karenssia voitaisi määrätä Finanssivalvonnan virkamiehelle eikä tehty karenssisopimus sitoisu Suomen Pankin virkamiestä, jos virkasuhde päättyisi työnantajasta johtuvasta syystä, kuten on säädetty valtion virkamieslain 44 a §:ssä. SPHY pitää tärkeänä, että esitystä täydennetään tältä osin.

Velvollisuudesta ilmoittaa siirtymisestä uuteen tehtävään säädetään 17 c §:ssä. Esityksen mukaan, jos virkasuhde on jo päättynyt, ilmoitus on tehtävä karenssiajan enimmäisaikaa vastaavana aikana. SPHY katsoo, että karenssiajan enimmäisaikaa vastaava aika on kohtuuttoman pitkä ja ilmoitusvelvollisuuden tulisikin olla karenssin minimiaikaa vastaava aika.

Karenssiajan korvauksesta säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 17 d §:ssä ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 32 d §:ssä. Esityksen mukaan karenssikorvaus ei olisi maksettavaa palkkatuloa, vaan siinä olisi kyse ennakonpidätyksen alaisesta korvauksesta. Tämä tarkoittaa, ettei korvausta saaville kerry lomaa tai eläkkeitä karenssiajalta, mikä on tosiasiallisesti huomattava heikennys virkamiehen toimeentuloon. SPHY pitää tärkeänä, että karenssiajan korvauksen tulisi kompensoida tämä heikennys.

Esityksen 17 e §:ssä ehdotetaan Finanssivalvonnan virkamiehille karenssisääntelyn rikkomisesta seuraukseksi seuraamusmaksua. Esityksessä ei käsitellä lainkaan muita mahdollisia seuraamuksia maksun määräämisestä kuin sen taloudellista määrää. Esitys ei ota kantaa, onko kyseessä veroluontoinen maksu, josta jää merkintä viiden vuoden ajaksi sakkorekisteriin. Tällainen merkintä voi tyypillisesti vaikeuttaa työllistymistä rahoitusallalle karenssia huomattavasti pidemmäksi ajaksi. Esityksessä tulisi myös arvioida karenssin rikkomisesta säädettyjä mahdollisia muita seuraamusvaihtoehtoja kuin seuraamusmaksua, huomioiden seuraamuskäytännön suhteellisuusperiaate. Yksittäiseen virkamieheen kohdistuva seuraamusmaksu on hyvin järeä väline ja sen sijasta tulisikin harkita lievempää rikemaksua.

Karenssisäännökset tulevat vaikuttamaan negatiivisesti Finanssivalvonnan houkuttelevuuteen työnantajana. Rekrytointi voi vaikeutua ja aiheuttaa osaamispulaa, jolloin valvontatyö kärsii. Karenssisääntely vaikuttaa erityisesti työuran alkuvaiheessa oleviin työnhakijoihin, jotka eivät pysty kilpailemaan työkokemuksella ja voivat sen vuoksi jäädä valitsematta avoimena olevaan tehtävään, johon on muutoin tasaveroisia muita hakijoita, mutta jotka pystyvät aloittamaan työskentelyn kyseisessä tehtävässä heti tai hyvin pian ilman vastaavaa karenssiajan rasitetta. Karenssisääntely koetaan nykyisen henkilöstön keskuudessa myös merkittävänä heikennyksenä työ- ja virkaehtoihin varsinkin, kun esitettyä sääntelyä sovellettaisiin taannehtivasti jo virkasuhteessa oleviin. Mikäli esitys toteutuu nykyisessä muodossaan, se voi aiheuttaa irtisanoutumisia ennen muutosten voimaantuloa.

Esityksen vaikutusarviosta käy ilmi, että Finanssivalvonnan arvion mukaan karenssisäännöksistä aiheutuu Finanssivalvonnalle merkittävää hallinnollista taakkaa ja vaatii lisäresurssointia. Tämän hallinnollisen työn kustannukset ja maksettavat karenssikorvaukset voivat olla merkittäviä. Esityksessä ei kuitenkaan osoiteta muutoksia Finanssivalvonnan keräämiin valvontamaksuihin, joilla valtaosa Finanssivalvonnan kuluista katetaan. SPHY pitää huolestuttavana, ettei esityksessä ole arvioitu, miten Finanssivalvonta pystyy hoitamaan karenssisääntelystä aiheutuneen hallinnollisen taakan nykyresurssein.

Esityksestä ei käy ilmi, miten muut jäsenmaat ovat suunnitelleet tai toteuttaneet direktiivin täytäntöönpanon. SPHY pitää tärkeänä, että Suomen kansallisessa implementoinnissa otetaan huomioon, kuinka muut jäsenvaltiot aikovat panna täytäntöön direktiivin, ja huolehditaan, että Suomen kansallinen implementointi on niiden kanssa saman suhtaista.

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 8 §:ssä säädetään, että Suomen Pankin tai Finanssivalvonnan virkamieheen voidaan soveltaa virkasuhteen alussa enintään 6 kuukauden koeaikaa. SPHY haluaa kiinnittää huomiota tilanteeseen, jossa virkasuhde puretaan koeaikana esitetyn lain voimaantulon jälkeen. Koeaika mahdollistaa virkasuhteen päättämisen välittömästi ilman irtisanomisaikaa kumman tahansa sopimusosapuolen toimesta. Jos virkamies haluaa purkaa virkasuhteen koeaikana ja hänelle määrätään karenssi, aiheuttaa se virkamiehelle kohtuutonta haittaa sekä vie pohjan koeajan tarkoitukselta.

Valvontaviranomaisen toiminnallinen riippumattomuus (8, 9 ja 11 §)

-

Eturistiriitailmoitus (16 §) ja sisäpiiri-ilmoitus (16 a§)

Esityksen mukaan eturistiriidalla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on esteellinen hallintolain 28 §:ssä tarkoitetulla tavalla, ja että on virkamiehen vastuulla arvioida, milloin tällainen eturistiriitatilanne syntyy. SPHY pitää tärkeänä, että esitykseen lisätään käytännön esimerkkejä eturistiriitatilanteista helpottamaan virkamiehen tekemää arviointia ja että esityksessä käytettyjä termejä selvennetään (ks. lausunnon kohta Muut huomiot virkatyönä valmistellusta hallituksen esityksestä).

Esityksestä ei käy ilmi, tuleeko virkamiehelle seuraamuksia, jos hän jostain syystä jättää eturistiriitailmoituksen tekemättä.

Kaupankäynnin rajoitukset (16 b §)

Esityksen mukaan Finanssivalvonta voi vaatia sellaisen rahoitusvälineen myymistä tai luovuttamista kohtuullisen ajan kuluessa, joka 1 momentissa tarkoitetulla henkilöllä oli sinä hetkenä tai sen jälkeen, kun hänet nimitettiin virkaan tai tehtävään, ja kyseisen rahoitusvälineen omistaminen voi aiheuttaa eturistiriidan. Kyseinen säännös rajoittaa virkamiehen perustuslakiin perustuvaa oikeutta omaisuudensuojaan, joten velvollisuuden perustuslainmukaisuus tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Lisäksi esitetty säännös antaa Finanssivalvonnalle laajan oikeuden vaatia sen valvottavan rahoitusvälineiden myymistä. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi avata sitä, millaisissa tilanteissa esim. valvottavan osakkeiden omistamisesta syntyy eturistiriita ja millainen omistususuus aiheuttaa eturistiriitatilanteen. Esityksessä ei myöskään oteta lainkaan kantaa tilanteeseen, jossa Finanssivalvonnan virkamiestä vaaditaan myymään aiemmin omistamansa valvottavan osakkeet tappiollisesti. Esityksestä jää epäselväksi, kuka korvaa tällaisessa tilanteessa virkamiehelle syntyneen tappion. Esityksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, mitä seuraamuksia virkamiehelle voi tulla, jos hän kieltäytyy myymästä osakkeita Finanssivalvonnan vaatimuksesta huolimatta.

SPHY katsoo, että mikäli esitys toteutuu nykyisessä muodossaan, rajoittaa se virkamiehen sijoitustoimintaa merkittävästi, koska virkamiehen on hyvin hankalaa selvittää, onko jokin rahoitusväline kielletty sijoituskohde. Jotkut virkamiehet voivat luopua kokonaan sijoitustoiminnasta tämän vuoksi. Esityksestä ei käy ilmi, tuleeko virkamiehelle seuraamuksia, jos hän jostain syystä sijoittaa lain vastaisesti.

Euroopan keskuspankin suuntaviivojen (EU) 2021/2256 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a) alakohdan iii) mukaan sisäisissä säännöissä on kiellettävä kriittiset yksityiset rahoitustoimet sellaisten yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten osuuksilla, jotka ovat ilmoittaneet sijoituspolitiikkansa kohdistuvan yksinomaan säänneltyihin yhteisöihin. Hallituksen esityksen mukaan 16 b § 3 momentissa kuvattu poikkeus kaupankäynnin rajoituksiin on EU-sääntelyä tiukempi: ”--- kielto ei kuitenkaan koske seuraavia tilanteita, jos kolmannet osapuolet ja yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavat yritykset eivät pääasiallisesti sijoita 1 momentissa tarkoitettuihin

rahoitusvälineisiin---". Termi 'pääasiallisesti' on virkamiehen näkökulmasta tässä asiayhteydessä termiä 'yksinomaan' rajoittavampi. SPHY katsoo, ettei kansallisen sääntelyn tule olla EU-sääntelyä kireämpää.

Hallinnolliset seuraamukset

-

Muut huomiot virkatyönä valmistellusta hallituksen esityksestä

Esityksessä on useita termejä, joiden määritelmät jäävät epäselviksi. SPHY pitää tärkeänä, että ainakin seuraavat termit määritellään mahdollisimman selkeästi joko lopullisessa esityksessä tai lakitekstissä (esim. FivaL 1 luku 6§):

- merkittävä muu varallisuus
- erityiset syyt, jolloin tavanomainen omistus aiheuttaa esteellisyyden
- rahoitusvälineen tavanomainen omistaminen
- suora valvonta
- päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuminen
- sidosyritys
- tarjota palveluita
- olla vastuussa
- kilpailija

Muita huomioita:

- s. 32: 5.1.2.3 Eturistiriitailmoitus: 'velkaluettelo' korvataan 'luottoilmoitus'.
- s. 38: 'Pykälän 6 momentissa...' Viimeisessä lauseessa väärä aihe (salliminen).
- s. 38: toiseksi viimeisen kappaleen teksti katkeaa kesken.

Åström Jenna
Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry