

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

Rahoitusvakausvirasto kannattaa Finanssivalvonnasta annetun lain 26 §:n 2 momentin muuttamista ehdotetulla tavalla. Muutoksella selkeytetään Rahoitusvakausviraston ja Finanssivalvonnan toimivaltuuksia tilanteessa, jossa luottolaitos on kaatumassa eikä yleinen etu edellytä laitoksen asettamista kriisihallintoon, vaan Rahoitusvakausvirasto hakee laitoksen asettamista konkurssiin. On perusteltua, että Finanssivalvonta voi tässä tilanteessa tarvittaessa välittömästi peruuttaa laitoksen toimiluvan. Näin voidaan estää sellaisen tilanteen syntymisen, jossa laitos olisi maksukyvytön mutta jatkaisi edelleen toimintaansa siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut laitosta koskevan konkurssihakemuksen.

Merkittävän omistusosuuden hankkiminen luottolaitoksesta

-

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

Rahoitusvakausvirasto pitää perusteltuna vain direktiivin edellyttämien vähimmäismuutosten säätämisestä tässä vaiheessa, mutta pitää myös välttämättömänä pankkilakeihin vielä jäävien, muutostilanteita koskevien säännösten tarkastelua mahdollisimman pikaisesti.

Tietojenvaihto toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja veroviranomaisen välillä

-

Kryptovaroja koskevat uudet säännökset

-

Omistusyhteisöjen luvanvaraisuus

-

Sijoituspalveluyritysten luottolaitostoimilupa

-

Luottolaitoksen johtoa koskevat vaatimukset

Rahoitusvakausvirasto kannattaa luottolaitoksen johtoa koskevien määritelmien täsmentämistä ehdotetulla tavalla.

Rahoitusvakaus kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun luottolaitostoiminnasta annetun lain 1 luvun 20 §:n 3 momentissa olevan toimivan johdon määritelmän kirjoitusasuun. Siinä vaikuttaisi olevan virhe, kun siinä todetaan toimivaan johtoon kuuluvan olevan toisaalta liiketoiminnasta vastaavaan johtoon kuuluvan henkilön ja toisaalta ylimmän johdon välittömässä alaisuudessa. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että säännös kirjoitetaan yksiselitteisesti ja direktiivissä olevaa toimivan johdon määritelmää vastaavasti. Direktiivin mukaan toimivalla johdolla tarkoitetaan suoraan ylimmän johdon alaisuuteen kuuluvia tiettyjä johtajia, jotka eivät kuitenkaan ole ylimmän johdon jäseniä.

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**

Rahoitusvakausvirasto pitää työryhmän esittämän perustein perusteltuna, että asuntoluottoja koskeva riskipainolattia otetaan käyttöön välittömästi. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella pääomahuojennuksen vaikutukset, jotka kansallisen liikkumavaran hyödyntäminen mahdollistaisi, jäisivät joka tapauksessa vähäisiksi ja kohdistuisivat yksittäisiin, sisäisiä riskimalleja hyödyntäviin pankkeihin. Sääntelyn tasapuolisuus, mukaan lukien pohjoismaiden kesken, tukee riskipainolattian välitöntä soveltamista, mikä on laajemmassa tarkastelussa myös koko pankkisektorin etu.

Rahoitusvakausvirasto kiinnittää myös huomiota siihen, että toimintaympäristön epävarmuus on lisääntynyt luottolaisasetusta koskevien EU-neuvottelujen jälkeen. Lisääntynyt epävarmuus, joka voi vaikuttaa nopeastikin erityisesti kansainvälistä markkinarahoitusta hyödyntäviin pohjoismaisiin pankkeihin puoltaa pidättyväistä suhtautumista väliaikaisiin pääomahuojennuksiin.

Lisäpääomavaatimukset

Rahoitusvakausvirasto kannattaa järjestelmäriskipuskurille säädetyn kansallisen enimmäismäärän poistamista luottolaitoslaista. Rahoitusvakausviraston käsityksen mukaan kansallisesti säädetty enimmäismäärä on luottolaitosdirektiivin 133 artiklan vastainen.

Hallinnolliset seuraamukset ja uhkasakko

-

Kolmannen maan luottolaitosten sivuliikkeet

-

EMIR

-

Muut huomiot työryhmän mietinnöstä

-

Virkatyönä valmisteltu hallituksen esitys

Virkamiehiä ja hallintoelimen jäseniä koskeva karenssi

Esitysluonnoksen lähtökohtana on, että luottolaitosdirektiivin karenssisääntely toimeenpantaisiin säätämällä Finanssivalvonnan virkamiehiä koskevasta erityisestä lakisääteisestä karenssista. Esitys johtaisi esitetyssä muodossaan todennäköisesti tilanteeseen, jossa valtaosaa Finanssivalvonnan virkamiehiä koskisi merkittävästi muista valtion virkahenkilöistä poikkeava, alhaisempi karenssiaika.

Rahoitusvakausvirasto pitää ehdotettua sääntelyä ongelmallisena valtion eri henkilöstöryhmien yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esitysluonnoksessa ei tarkemmin perustella, miksi nimenomaisesti juuri Finanssivalvonnan virkamiesten karenssia tulisi säännellä valtion muista henkilöstöryhmistä poikkeavalla tavalla. Esityksessä karenssisääntelyä on arvioitu vain direktiivin ja sen mukaisen jäsenvaltio-option soveltamisedellytyksien näkökulmasta, ei laajemmin viranomaistoiminnan riippumattomuuden kannalta. Rahoitusvakausviraston näkökulmasta tulisi pyrkiä pikemminkin siihen, että kaikkia valtion viranomaisia ja henkilöstöryhmiä koskisi mahdollisimman yhdenmukainen sääntely, ellei viranomaisen toiminnan luonne aseta painavaa perustetta poiketa yhdenmukaisesta linjasta.

Rahoitusvakausvirasto kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin vaatimukset voitaisiin täyttää ulottamalla valtion virkamieslain yleinen karenssisääntely kaikkiin Suomen Pankin virkamiehiin, kattaen sekä Finanssivalvonnan virkamiehet että muut Suomen Pankin virkamiehet. Kääntäen voidaan todeta, että Suomen lainsäädäntö täyttäisi jo nykyisellään direktiivin vaatimukset, jos valtion virkamieslain mukaista sääntelyä olisi jo aiemmin sovellettu Suomen Pankin virkamiehiin. Direktiivin vaatimusten toteuttamisessa ei siten ole hallinto- ja virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta katsoen kysymys erityisen periaatteellisesta muutoksesta nykytilaan.

Direktiivin mukaan jäsenvaltio voi poiketa direktiivin mukaisesta vähimmäiskarensсияajasta, jos se on tarpeen jäsenvaltion kansallisen tai Euroopan unionin perusoikeussääntelyn vaatimusten vuoksi. Luonnoksessa tällaiseksi perusoikeussääntelystä seuraavaksi erityiseksi perusteluksi on katsottu karenssin suora soveltaminen lainsäädännön perusteella, valtion virkamieslain sopimusperusteisen järjestelmän sijaan. Tältä osin on todettava, että ero suoraan lakiin perustuvan ja sopimusperusteisen karenssin välillä on käytännössä katsottu vähäiseksi, koska karenssisopimus voidaan valtion virkamieslain mukaan asettaa virkaan nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen ehdoksi (HE 90/2026 vp, s. 19). Tämän vuoksi ei vaikuta kovinkaan yksiselitteiseltä, että direktiivin nimenomaisen säännöksen tuella säädettävä lakisääteinen karenssi muodostaisi sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta niin merkittävän ongelman, että direktiivin mukaisen kansallisen option soveltaminen olisi perusteltua. Tässä perusoikeusharkinnassa on toisaalta syytä ottaa huomioon valtion eri henkilöstöryhmien välinen yhdenvertainen kohtelu.

Edellä olevan perusteella Rahoitusvakausvirasto katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida uudelleen perusteet valtion virkamieslain mukaisesta karenssisääntelystä poikkeamiselle erityisesti Finanssivalvonnan virkamiesten kohdalla.

Rahoitusvakausvirasto pitää Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin esitettyjä muutoksia perusteltuina. Luonnoksessa esitettyjen perustelujen osalta Rahoitusvakausvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että karenssisääntelyn perusteena nähdään vain Euroopan keskuspankin hyväksymät periaatteet ja yhdenvertainen kohtelu Finanssivalvonnan virkamiesten kanssa. Rahoitusvakausviraston näkemyksen mukaan Suomen Pankin ja sen virkamiesten toimintaan kohdistuvat samat viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevat vaatimukset, kuin muihinkin valtion viranomaisiin.

Luonnoksessa näytetään kuitenkin nyt omaksutun lähtökohta, jossa Suomen Pankin henkilöstöä koskeva riippumattomuusvaatimus ja siitä seuraava karenssisääntely liittyisi kapeasti vain tiettyihin nimenomaisiin eurojärjestelmän toimintaan liittyviin tehtäviin. Tätä tulkintaa tukee myös luonnoksessa mainittu arvio, että karenssisääntelyn piiriin kuuluisi vain noin 40 virkamiestä, kun Suomen Pankin koko henkilöstömäärä vuoden 2024 lopussa oli 375 henkilöä.

Valtion virkamieslain yleisen karenssisääntelyn ulottaminen myös Suomen Pankin virkamiehiin on perusteltua vastaavilla perusteilla kuin muunkin viranomaistoiminnan osalta. Sääntelyä tulee myös käytännössä soveltaa yhdenmukaisesti muiden valtion viranomaisten kanssa. Tämän lisäksi erityistä merkitystä voidaan antaa erityisesti keskuspankkitehtäviin liittyville erityispiirteille. Lähtökohtaisesti on kuitenkin vaikea tunnistaa sellaisia seikkoja, jotka puoltaisivat keskuspankin eri tehtävien osalta vähäisempiä vaatimuksia virkamiesten riippumattomuuden ja puolueettomuuden osalta, kuin muissa viranomaisissa. Rahoitusvakausvirasto katsoo, että esityksen perusteluja tulisi täsmentää jatkovalmistelussa tältä osin.

Karenssisääntelyn käytännön soveltamisen näkökulmasta Rahoitusvakausvirasto toteaa, että se edellyttää valtion virkamieslain mukaista karenssisopimusta kaikilta asiantuntijoiltaan luonnoksessa todetulla tavalla. Käytäntö on katsottu perustelluksi viraston puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi. Karenssisopimuksissa edellytettävä rajoitusaika on ollut käytännössä 6 kk. Karenssisopimuksia koskevan toimintamallin ei ole havaittu aiheuttaneen ongelmia viraston rekrytoinneissa tai muussa toiminnassa.

Yksityiskohtaisia huomioita:

Nykytilan ja ehdotettujen muutosten kokonaisuutta selkeyttäisi, jos hallituksen esityksen jaksossa ”Nykytila” käsiteltäisiin erikseen omana kokonaisuutenaan voimassa olevan valtion virkamieslain karenssisääntely ja avattaisiin soveltamiskäytäntöä eri valtion viranomaisissa.

Finanssivalvonnasta annetun lain 17 e §:n 1 momentti ehdotetaan kuuluvaksi seuraavasti: Finanssivalvonta voi määrätä seuraamusmaksun Finanssivalvonnan virkamiehelle, johtokunnan jäsenelle tai varajäsenelle taikka johtajalle, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 17 b §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuutensa olla siirtymättä toisen työnantajan palvelukseen tai tarjoamatta ammatillisia palveluita aloittamalla elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen karenssin aikana.

Lain 17 e §:n 3 momentin perustelujen mukaan Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä määrättävän seuraamusmaksun tulisi kuitenkin suuruudeltaan olla riittävän lähellä karenssin rikkomisesta määrättävää maksua, jotta sääntelyllä ohjattaisiin vaikuttavasti kummankin velvoitteen noudattamiseen.

Säännöksen sanamuoto näyttäisi olevan ristiriidassa perustelujen kanssa. Säännöksen mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä vain sille, joka rikkoo 17 b §:n § momentissa säädettyä velvollisuutta olla siirtymättä toisen työnantajan palveluksen, mutta perustelujen mukaan seuraamusmaksu näyttäisi voitavan määrätä myös sille, joka laiminlyö ehdotetun 17 c §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden.

Suomen Pankista annetun lain ehdotetun 32 e § 2 momentin mukaan sopimussakko voidaan määrätä sekä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä että karenssisopimuksen vastaisesta siirtymisestä toisen työnantajan palvelukseen.

Finanssivalvonnasta annetun lain ehdotetun 17 e §:n 1 momentin säädösteksti ja säädöskohtaiset perustelut tulee kirjoittaa niin, että ne vastaavat toisiaan. Perustelua olisi, että seuraamusmaksusta

säädettäisiin vastaavalla tavalla kuin sopimussakosta on säädetty Suomen Pankista annetun lain ehdotetun 32 e §:n 2 momentissa.

Finanssivalvonnasta annetun lain ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksu ja Suomen Pankista annetun lain ehdotetun 32 e §:n 3 momentin mukainen sopimussakko saisi olla enintään henkilölle maksettavaa korvausta vastaava määrä. Valtion virkamieslain 44 a §:n 3 momentin mukaan karenssisopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena. Ehdotuksessa ei ole perusteltu, miksi Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin virkamiehille ja johdolle määrättävän seuraamuksen enimmäismäärä ehdotetaan säädettäväksi puolta pienemmäksi kuin niille valtion virkamiehille, joiden sopimussakko määräytyy valtion virkamieslain mukaan. Jatkovalmistelussa tulee perustella tämä virkamiehille määrättävän sopimussakon erilainen määrä siitä riippuen, minkä julkisen toimielimen palveluksessa he ovat, tai vaihtoehtoisesti säätää seuraamusmaksun enimmäismäärä samanlaiseksi kaikille virkamiehille työnantajasta riippumatta.

Valvontaviranomaisen toiminnallinen riippumattomuus (8, 9 ja 11 §)

Hallinnollinen kytkös:

Esitysluonnoksen sivulla 10 todetaan seuraavasti:

”Hallintomallin on katsottu helpottavan valvontaviranomaisen henkilöstön palvelussuhteen ehtojen asettamista sellaiselle tasolle, että valvonnan korkea taso voidaan varmistaa. Valvontaviranomainen on katsottu hyötyvän päätöksenteossaan siitä ajantasaisesta tiedosta, jota keskuspankilla asemansa vuoksi on rahamarkkinoiden tilasta ja likviditeetistä. Nopea ja joustava tiedonkulku on katsottu tärkeäksi erityisesti kriisinhallintavalmiuden kannalta. Lisäksi keskuspankin ja rahoitusvalvonnan läheinen yhteistyö on luontevaa erityisesti keskittyneillä markkinoilla, joilla harvalukuisilla yksittäisillä toimijoilla on koko järjestelmän vakauden kannalta olennainen merkitys. Tällaisilla markkinoilla rahoitusvalvojalle kuuluva valvottavakohtainen valvontanäkökulma on vaikeasti erotettavissa koko järjestelmän vakauden valvonnasta, mitä pidetään yhtenä keskuspankin keskeisistä tehtävistä. Valvontatyössä saadut tiedot rahoitusmarkkinoiden tilasta ja riskeistä ovat hyödyttäneet toisaalta keskuspankkia sen valvoessa rahoitus- ja maksujärjestelmän vakautta kokonaisuutena ja parantaneet myös keskuspankin edellytyksiä toimia mahdollisissa kriisitilanteissa. Nykyisin tietojenvaihdon perusteet on erikseen säädetty laissa.”

Rahoitusvakausvirasto pitää siteerattua kappaletta ongelmallisena, koska siitä ei ilmene, viitataanko mainituilla perusteluilla joskus aiemmin Finanssivalvonnan hallinnollista asemaa koskeviin perusteluihin vai onko todetulla tarkoitus ottaa kantaa Finanssivalvonnan asemaan myös nyt säädettävän lain kannalta. Jos kysymys on aiemmin käytetyistä perusteluista, tämä tulisi selkeästi täsmentää hallituksen esityksessä tai poistaa kokonaan säädettävän lain kannalta virheellisenä. Rahoitusvakausvirasto korostaa, että Finanssivalvonnan ja keskuspankin välinen yhteistyö ja tietojenvaihto perustuu nimenomaisesti lainsäädännön määräyksiin, ei viranomaisten hallinnolliseen

asemaan. Finanssivalvonnalla ja Suomen Pankilla on vastaavasti yhteistyö- ja tietojenvaihtovelvollisuus muiden rahoitusmarkkinaviranomaisten, kuten Rahoitusvakausviraston kanssa. Näiden yhteistyövelvoitteiden täyttämässä ei voida myöskään asettaa oikeudellista merkitystä eri viranomaisten hallinnolliselle asemalle. Rahoitusvakausvirasto pitää tärkeänä, että hallituksen esityksen perusteluissa ei virheellisesti luoda edellytyksiä tällaiselle tulkinnalle.

Johtokunnan kokoonpano

Rahoitusvakausvirastolla ei ole huomautettavaa ehdotettuun säännökseen. Perustelujen osalta RVV toteaa kuitenkin, että esityksen perusteella on jossain määrin epäselvää, mitä Finanssivalvonnan toiminnalliseen riippumattomuuteen liittyvää ongelmaa ehdotuksella pyritään ratkaisemaan luottolaitosdirektiivin määräysten näkökulmasta. Esityksen perusteluissa viitataan IMF:n FSAP-arvion suosituksiin. IMF:n FSAP-arvio on kuitenkin toteutettu IMF:n ja Baselin pankkivalvontakomitean sääntelystandardien näkökulmasta. Esityksessä näytetään kuitenkin rinnastavan IMF:n arvio ja suositus direktiivin vaatimusten kanssa. Kuten esityksessä toisaalla todetaan, eivät direktiivin vaatimukset pankkivalvontaelinten toiminnallisesta riippumattomuudesta yksiselitteisesti rajoita esimerkiksi ministeriön, keskuspankin tai muun viranomaisen esityksestä nimitettävän henkilön toimintaa valvontaelimen ylimmän johdon jäsenenä.

Asian arviointia osaltaan vaikeuttaa, se, että esitysluonnokseen ei sisälly kansainvälistä vertailua. Joka tapauksessa on selvää, että eri EU-maissa rahoitusmarkkinaviranomaisten hallinnollista asemaa ja päätöksentekoa on säännelty eri tavoin. Ehdotusta olisi jatkovalmistelussa perusteltua täsmentää vielä siltä osin, mitä ovat ne Finanssivalvonnan johtokunnan toiminnassa mahdollisesti esille nousseet ongelmat, joiden vuoksi muutokset nykysääntelyyn nähdään välttämättöminä direktiivin vaatimusten soveltamisen kannalta.

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

-

Kaupankäynnin rajoitukset (16 b §)

-

Hallinnolliset seuraamukset

-

Muut huomiot virkatyönä valmistellusta hallituksen esityksestä

-

Paavilainen Roosa
Rahoitusvakausrasto