

Asia: VN/4219/2023

Lausuntopyyntö peruspankkipalvelu- ja luottolaitoslainsäädännön muutostarpeista

I Peruspankkipalvelut, käteisen saatavuus ja käytettävyys

Ovatko yllä mainittuihin peruspankkipalveluihin kuuluvat palvelut, joita pankeilla on velvollisuus tarjota kuluttaja-asiakkaille, riittäviä? Tulisiko joistain ko. palveluista luopua vai tulisiko niitä lisätä? Jos kyllä, mitä?

Fivan näkemyksen mukaan luottolaitoslain 15 luvussa säädettyä peruspankkipalveluiden kokonaisuutta voidaan pitää riittävänä turvaamaan ne pankkipalvelut, joita voidaan nyky-yhteiskunnassa pitää välttämättömyyspalveluina. Erityistä tarvetta tehdä muutoksia peruspankkipalveluiksi luettaviin palveluihin tai niiden ominaisuuksiin ei ole.

Fivan tulkinnan mukaan sääntely ei suoraan velvoita kaikkia luottolaitoksia tarjoamaan kaikkia luottolaitoslain 15 luvun 6 a §:ssä lueteltuja peruspankkipalveluiden ominaisuuksia, kuten maksutapahtumien toteuttamista eri maksutavoilla tai maksupalveluiden tarjoamista luottolaitoksen toimipisteissä. Sen sijaan, jos talletuspankki näitä palveluja tarjoaa osana palveluvalikoimaansa, sen pitää tarjota niitä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kaikille laillisesti ETA-valtiossa asuville.

Ovatko peruspankkipalveluiden saatavuus ja laatu tällä hetkellä riittäviä (tilien ja maksupalveluiden saatavuus, konttoreiden aukioloajat, muut palveluajat, henkilökohtaisten ja sähköisten palveluiden saatavuus ja käytettävyys, jne.)?

Fiva laatii vuosittain peruspankkipalveluiden saatavuutta ja hinnoittelua koskevan selvityksen, jossa Fiva myös esittää oman arvionsa siitä, miten asiakkaiden oikeus peruspankkipalveluihin toteutuu.

Fivan vuoden 2021 peruspankkipalveluselvityksen mukaan asiakkaiden oikeus peruspankkipalveluihin toteutuu kokonaisuutena tarkastellen asianmukaisesti. Peruspankkipalveluja on pääsääntöisesti hyvin tarjolla, mutta palvelutarjonta on yhä enenevässä määrin saatavilla erilaisina verkko- ja etäpalveluina. Fiva on kiinnittänyt pankkien huomiota siihen, että myös digitaalisten palveluiden ulkopuolelle jääneille asiakkaille on saatavissa riittävät ja kohtuuhintaiset peruspankkipalvelut.

Fiva kiinnittää huomiota siihen, että peruspankkipalvelusääntely on saatavuuden ja laadun osalta hyvin yleisellä tasolla. Palveluiden saatavuuden arviointi on haastavaa, koska sääntelyssä ei ole tarkempia vaatimuksia esimerkiksi konttoreiden tai käteisautomaattien lukumäärälle, sijainnille tai aukioloajoille taikka henkilökohtaisen palvelun saatavuudelle pankin muissa asiointikanavissa. Nykysääntely ei velvoita pankkeja pitämään yllä tietyn laajuista konttori- tai automaattiverkostoa.

Onko peruspankkipalveluiden hinnoittelu kuluttaja-asiakkaille käsityksenne mukaan oikeasuhtaista?

Fivan vuoden 2021 peruspankkipalveluselvityksen mukaan peruspankkipalveluista perittävien maksujen taso kokonaisuutena nousi vuonna 2021. Pankkiasiointi on edelleen edullisinta digitaalisia pankkipalveluita käyttäville. Laskunmaksun hinta muissa kuin digitaalisissa palvelukanavissa vaihtelee voimakkaasti pankeittain. Kalleimpia hintoja voi pitää niin korkeana, että ne voivat vaarantaa palveluiden saatavuuden kohtuulliseen hintaan henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää digitaalisia palvelukanavia.

Fiva toteaa, että nykyisellä sääntelyllä hinnoittelun kohtuullisuuden arviointi on vaikeaa paitsi sääntelyn väljyyden ja tulkinnanvaraisuuden mutta myös pankkien erilaisten hinnoittelumallien vuoksi.

Onko peruspankkipalveluita vastaavien palveluiden hinnoittelu yrityksille ja muille yhteisöille (kuten yhdistykset) käsityksenne mukaan oikeasuhtaista?

Fiva ei ole selvittänyt pankkien yritysasiakkaiden palveluiden hinnoittelua.

Tällä hetkellä luottolaitoksilla on velvoite tarjota peruspankkipalveluita kuluttajille. Onko tämä peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoite riittävä vai tulisiko velvoitetta laajentaa myös muita toimijaryhmiä koskevaksi (esimerkiksi yhdistykset, mikro- ja pienyritykset, muut yritykset)?

Fivan tekemien selvitysten, sen vastaanottamien asiakasyhteydenottojen ja sidosryhmiltä saatujen havaintojen perusteella voidaan todeta, että osalla yritys- tai yhdistysasiakkaita on ollut viime vuosina haasteita saada pankkipalveluita.

Fiva on tehnyt vuonna 2022 teema-arvion korkeariskisten asiakkaiden aiheettomista pankkipalveluiden rajoittamisista. Sen johtopäätöksenä todettiin, että yritysasiakkaiden asiakashakemusten hylkäämisten ja voimassa olevien asiakkuuksien irtisanomisten määrässä oli merkittävää nousua tarkastelujakson (2019–2021) aikana.

Selvityksessä tuli ilmi, että asiakkuuden hylkäämiseen ja irtisanomiseen liittyvät pääasialliset syyt ovat usein moninaisia. Usein päätöksenteossa merkitystä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien ohella muun muassa korkeariskisen asiakkaan tuottavuuteen liittyvillä näkökohdilla, asiakkuuteen liittyvällä maineriskillä ja pankin riskinottohalukkuudella.

Selvityksen mukaan myös useat kansainväliset raportit viittaavat siihen, että viime vuosina pankit ja muut finanssilaitokset ovat aiempaa enemmän rajoittaneet palvelujensa saatavuutta korkeariskisille asiakasryhmille.

Kyse voi olla ilmiöstä, jossa finanssilaitos pyrkii riskien hallitsemisen sijaan välttämään asiakkuuteen liittyvää riskiä aiheettomasti joko lopettamalla tai rajoittamalla liikesuhteita korkeariskisiksi arvioimiensa asiakkaiden tai jopa kokonaisten asiakasryhmien kanssa (de-risking-ilmiö). Tällöin finanssilaitos ei arvioi tapauskohtaisesti asiakkuuteen liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä eikä omaa kykyään hallita näitä riskejä. Ilmiöllä on haitallisia vaikutuksia pankkipalveluiden saatavuuteen ja se voi olla merkki finanssilaitoksen puutteellisesta riskienhallinnasta.

Fivalla ei ole vahvaa näkemystä siitä, tulisiko peruspankkipalvelusäntely ulottaa koskemaan myös yritysasiakkuuksia tai osaa niistä vai olisiko edellä mainittuja ongelmia mahdollista vähentää muilla keinoin. Asiaa tulisi selvittää tarkemmin.

Tulisiko pankeille asettaa tietty asiakaspalveluvelvoite (esimerkiksi edellytys asiakkaiden tiedusteluihin vastaamiseen tietyssä aikataulussa)? Tulisiko velvoite asettaa pelkästään peruspankkipalveluihin, joihinkin muihin palveluihin vai kaikkiin pankkipalveluihin liittyen?

Fivan saamien asiakasyhteydenottojen sekä sidosryhmiltä saatujen havaintojen perusteella voidaan todeta, että henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuudessa on yleisellä tasolla ongelmia ja hitautta. Palautteiden perusteella asiakaspalvelun järjestämisessä on pankeilla parannettavaa.

Fivan näkemyksen mukaan mahdollista asiakaspalveluvelvoitteen sääntelyä koskevassa harkinnassa olisi hyvä ensin selvittää, onko muilla toimialoilla vastaavaa sääntelyä ja minkälaisia kokemuksia sen toimivuudesta on saatavilla.

Mahdollisia muita huomioita?

Fiva tuo esiin myös, että eräillä muilla yhdistyksiin rinnastettavilla yhteenliittymillä, kuten tie- ja vesiosakaskunnilla, on erinäisiä haasteita saada ja käyttää peruspankkipalveluita, mikä liittyy usein niiden vaikeuksiin saada y-tunnus toiminnalleen. Ongelmallista lisäksi on hoitaa näiden toimijoiden pankkipalveluita yhden vastuuhenkilön henkilöasiakaspalveluiden kautta.

Fivan näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista pohtia sitä, voitaisiinko sääntelyssä y-tunnuksen myöntämisedellytyksiä laajentaa esim. tiekuntien ja yhteisiä vesialueita hallinnoivien osakaskuntien osalta siten, että ne voisivat saada y-tunnuksen riippumatta siitä, onko niillä yritys- ja yhteisötietolain 3 §:ssä säädettyä toimintaa. Tällä tavoin pankkiasiakkuus voitaisiin aina perustaa tiekuntien ja yhteisiä vesialueita hallinnoivien osakaskuntien nimiin ja asiaan liittyvät haasteet yksityishenkilöiden pankkipalveluiden käyttämisen osalta poistuisivat.

Ovatko käteisnostopalvelut riittäviä ja kohtuuhintaisia?

Fivan vuoden 2021 peruspankkipalveluselvityksen mukaan konttoriverkosto ja konttoreiden palveluajat jatkoivat vuonna 2021 supistumistaan edellisvuosien tapaan. Konttoriverkosto harveni suunnilleen samaa tahtia kuin edeltävinä vuosina, ja henkilöasiakkaita palvelevien konttoreiden lukumäärä tarkasteluajankohtana oli 740. Kokoaikaisesti palvelevista konttoreista 28 % tarjosi käteispalveluita koko aukiolonsa ajan. Kokoaikaista palvelua tarjoavien pankkien osuus ei ollut muuttunut edellisestä selvityksestä. Kaikista konttoreista lähes kolmannes ei tarjonnut käteispalveluita lainkaan.

Vuonna 2021 käteisautomaattien määrä kääntyi edeltävistä vuosista poiketen lievään laskuun. Myös pankkikonttoreiden määrän väheneminen ja palveluaikojen rajoitukset heikensivät osaltaan käteisen saatavuutta. Käteinen on kuitenkin edelleen osalle kuluttajista tärkeä tai jopa ainoa käytössä oleva maksutapa, ja on myös edelleen asiointitilanteita, joissa käteinen voi olla ainoa käytettävissä oleva maksutapa. Toisaalta käteisen jakelukanavat ovat viime vuosien aikana monipuolistuneet, sillä mahdollisuus nostaa käteistä kauppojen kassoilta täydentää käteisen automaatti- ja konttorijakelua.

Suomalaisilla on keskimäärin kohtuullinen pääsy käteispalveluihin, mutta alueelliset erot ovat huomattavia.

Pankit hinnoittelivat käteispalvelut vuonna 2021 pitkälti samaan tapaan kuin edellisen selvityksen tarkasteluajankohtana, jolloin rajoituksetta maksuttomat käteisnostot automaateista muuttuivat kaikilla pankeilla maksullisiksi.

Ovatko käteistalletuspalvelut riittäviä ja kohtuuhintaisia?

Käteistalletuspalveluita voidaan pitää riittävinä ja kohtuuhintaisina edellä käteisnostopalveluista todetuin tavoin. Alueelliset erot voivat kuitenkin olla huomattavia.

Miten näette käteispalveluiden kehittyvän tulevaisuudessa ja kuinka niiden riittävä saatavuus voitaisiin turvata?

Käteisen käyttö on viime vuosina laskenut samalla kun markkinoilla tarjolla olevat digitaaliset maksuvälineet ovat kehittyneet ja kasvattaneet suosiotaan. Jos käteisen käyttö jatkaa laskuaan, aiheuttaa se jatkuvasti suurempia haasteita käteispalveluiden markkinaehtoiselle tarjoamiselle.

Jos käteisen nostopalveluiden tarjoamiselle asetettaisiin tarkennettu velvoite, millaisia kriteerejä sille pitäisi asettaa (esim. konttoripalveluiden saatavuus, automaattien lukumäärä, maantieteellinen kattavuus)?

Fiva kannattaa eri sääntelyvaihtoehtojen selvittämistä. Esimerkiksi Ruotsissa voimassa olevan käteisen saatavuutta koskevan sääntelymallin toimivuudesta olisi hyvä saada tietoa ja sen sopivuutta Suomen olosuhteisiin voisi arvioida.

Sääntelyvaihtoehtojen arvioinnissa olisi hyvä tarkastella käteispalveluiden lisäksi myös muiden henkilökohtaisten konttoripalveluiden saatavuutta.

Jos käteisen talletuspalveluiden tarjoamiselle asetettaisiin tarkennettu velvoite, millaisia kriteerejä sille pitäisi asettaa (esim. konttoripalveluiden saatavuus, automaattien lukumäärä, maantieteellinen kattavuus)?

Ks. lausunto edellä.

Mahdollisia muita huomioita?

-

Hyväksytäänkö käteistä maksuvälineenä riittävästi?

Fivan tietoon ei ole tullut, että käteisen hyväksymisessä maksuvälineenä olisi merkittäviä haasteita Suomessa. Kauppiaille on mahdollisuus itse päättää kaupassaan hyväksyttävät maksuvälineet. Fiva ei valvo kauppiaiden toimikenttää.

Miten näette käteisen käytettävyyden kehittyvän jatkossa ja kuinka sen hyväksyttävyyttä maksuvälineenä voitaisiin turvata?

-

Jos käteisen hyväksynnälle maksuvälineenä asetettaisiin velvoite, tulisiko se asettaa kaikille kaupoille/yrityksille vai vain osalle niistä (esim. päivittäistavarakaupoille asetettaisiin velvoite, erityistavarakaupalle ei)?

-

Mahdollisia muita huomioita?

-

Tulisiko käteisautomaattipalvelujen tarjoamisesta tehdä Suomessa toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä edellyttävää toimintaa?

Fiva kannattaa, että käteisautomaattipalvelujen tarjonnasta tehtäisiin Suomessa toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä edellyttävää toimintaa ja palveluntarjoajille asetettaisiin operatiivisten riskien hallintaan, varautumiseen ja raportointiin liittyviä vaatimuksia. Fiva esittää, että tarkemmat lainsäädännön asettamat vaatimukset, joita käteisautomaattipalvelujen tarjontaan on tarpeen kohdistaa, arvioidaan erikseen.

II Asiakkaansuoja pankkipalveluissa

Jos hyvän pankkitavan säännöstä olisi näkemyksenne mukaan kehitettävä, miten sitä tulisi kehittää?

Fivan näkemyksen mukaan hyvän pankkitavan soveltaminen on Suomessa jäänyt varsin vähäiseksi. Fivan valvontakäytännössä ei ole ollut tarvetta soveltaa hyvän pankkitavan säännöstä. Tämä johtuu pääosin siitä, että finanssisektorille on tullut viime vuosina paljon uutta kuluttajaa suojaavaa erityissääntelyä, mikä on johtanut siihen, ettei hyvän pankkitavan soveltamiselle ole jäänyt tarvetta.

Olisiko hyvän pankkitavan sisältöä syytä täsmentää lain tasolla esimerkiksi ei-tyhjentävällä luettelolla tietyistä seikoista, joita hyvään pankkitapaan erityisesti kuuluu tai jotka ovat hyvän pankkitavan vastaisia (vrt. kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä säädetty hyvä luotonantotapa)?

Fiva kannattaa, että hyvä pankkitapa jätetään voimaan luottolaitoslakiin luonteeltaan joustavaksi normiksi, joka mahdollistaa puuttumisen pankin asiattomaan toimintaan mahdollisten uusien toimintatapojen tullessa markkinoille.

Fiva pitää hyvän pankkitavan sääntelyä sinänsä perusteltuna ja hyvänä, vaikka sen soveltaminen on jäänyt vähäiselle käytölle. On hyvä huomata, että hyvä pankkitapa soveltuu myös pankin yritysasiakassuhteisiin ja voi tuoda erityisesti pienyritysasiakkaille tarpeellista kuluttajansuojan kaltaista turvaa erilaisiin palveluita, tuotteita ja niiden menettelytapoja koskeviin kysymyksiin, jotka kuluttaja-asiakassuhteissa on turvattu kuluttajansuojasääntelyssä.

Mitä eri elementtejä hyvään pankkitapaan tulisi katsoa kuuluvaksi? Täydentäisikö hyvä pankkitapa muihin palveluihin (kuten luotonanto ja sijoituspalvelut) liittyvää sääntelyä? Entä tulisiko hyvän pankkitavan kautta pyrkiä esimerkiksi ohjaamaan pankkien asiakaspalvelun laadun tai saatavuuden vähimmäistasoa?

Ks. lausunto edellä.

Millä tavalla eri asiakasryhmät tulisi huomioida hyvässä pankkitavassa (esim. kuluttajat, pienyrittäjät, eikaupalliset yhdistykset, muut yritykset ja yhteisöt)?

Ks. lausunto edellä.

Hyvän pankkitavan säännöksestä ei ilmene, mikä on hyvän pankkitavan suhde muihin vastaavan tyyppiin säännöksiin, kuten kuluttajansuojalain mukaiseen hyvään luotonantotapaan (kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §). Mikä asema hyvällä pankkitavalla tulisi olla suhteessa muuhun lainsäädäntöön kuin luottolaitoslakiin?

Ks. lausunto edellä.

Tulisiko hyvän pankkitavan mukaisuutta arvioida ainoastaan luottolaitoksen toiminnan kannalta kokonaisuutena vai tulisiko sen selkeämmin koskea velvoitteena myös yksittäisissä asiakas- ja sopimussuhteissa kokonaan tai joiltakin osin?

Fivan näkemyksen mukaan hyvää pankkitapaa koskevaa sääntelyä tulee voida soveltaa sekä luottolaitoksen toiminnan ja menettelyjen kokonaisarviointiin että myös yksittäisiin asiakas- ja sopimussuhteisiin.

Muita huomioita hyvän pankkitavan säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

-

Onko luottolaitoslakiin sisältyvä markkinointisäännös selkeä suhteessa muuhun markkinointia koskevaan sääntelyyn vai voisiko luottolaitoslakiin sisältyvän markkinointisäännöksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön selkeyttää? Jos kyllä, miten?

Fivan näkemyksen mukaan markkinointisäännös on sanamuodoltaan hyvin yleisellä tasolla ja vastaa pääosin muissa laeissa kuten kuluttajansuojalaissa olevia yleisiä markkinointisäännöksiä. Luottolaitoslain markkinointisäännös tuo turvaa erityisesti pankin pienyritysasiakkaille ja varmistaa osaltaan asianmukaiset menettelytavat tuotteiden ja palveluiden markkinoinnissa.

Onko nykyinen yleisluontoinen markkinointisäännös tarkoituksenmukainen nykyisen tyyppisessä muodossa vai tulisiko siihen sisältyvien veloitteiden sisältöä jollakin tavalla tarkentaa säännöksessä? Jos kyllä, miten?

Ks. lausunto edellä.

Onko nykyinen sopimusehtoja koskeva yleisesti ottaen riittävän selkeä sekä luottolaitoksen että asiakkaan näkökulmasta? Tulisiko säännöstä täsmentää? Jos kyllä, koskeeko sääntelyn täsmentämistarve ainoastaan säännöksen sanamuotoa vai myös asiasisältöä?

Fivan näkemyksen mukaan kohtuuttomien sopimusehtojen käytön kieltäminen on sinänsä perusteltu velvoite luottolaitoslaissa sen vuoksi, että se tuo sopimusoikeudellista turvaa ja kohtuullisuutta pankkien yritysasiakassuhteisiin. Kuluttajasopimukseen puolestaan soveltuu jo kuluttajansuojasääntelyssä olevat kiellot kohtuuttomista sopimusehdoista.

Pykälässä olevaa esimerkkiä kohtuuttomasta sopimusehdosta, voidaan pitää osittain muotoilultaan epäselvänä ja toisaalta tarpeettomana mainintana. Fiva toteaa myös, että pykälää voidaan pitää osittain ristiriitaisena vuonna 2017 voimaan tulleeseen kuluttajaluottojen kytkykaupan kieltä koskevaan sääntelyyn, josta säädetään kuluttajansuojalain 7 luvun 13 a §:ssä.

Fiva kannattaa, että kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan sääntelyn sanamuotoa uudistetaan sellaiseksi, että se paremmin tukee sen joustavaa soveltamista erilaisiin kohtuuttomiksi katsottaviin sopimusehtoihin.

Sopimusehtoja koskevassa säännöksessä määritellään, minkä tyyppiset ehdot luottolaitosten sopimuksissa on katsottava kohtuuttomiksi. Kohtuuttomuuden arvioinnissa on keskeistä, millä tavalla sopimusehto vaikuttaa asiakkaan oikeuteen ryhtyä sopimussuhteeseen muun elinkeinonharjoittajan kanssa. Lisäksi kiellettyjä ovat sopimusehdot, jotka eivät kuulu luottolaitoksen toimintaan. Kohdistuuko säännös näkemyksenne mukaan oikean tyyppisiin sopimusehtoihin tarkoituksenmukaisella tavalla? Rajoittaako säännös joitakin sopimusehtoja liikaa? Minkä tyyppiset sopimusehdot tulisi tässä tapauksessa jättää säännöksen soveltamisen ulkopuolelle? Jättääkö säännös katveeseen ongelmalliseksi havaittuja sopimusehtoja? Minkä tyyppiset sopimusehdot tulisi tässä tapauksessa sisällyttää säännöksen piiriin?

Ks. lausunto edellä.

Sopimusehtosäännös koskee nykyisessä muodossaan kaikkia asiakasryhmiä. Tulisiko eri asiakasryhmät (esimerkiksi kuluttajat, pienyritykset, yhdistykset, muut yritykset ja yhteisöt) huomioida kohtuuttomuuden arvioinnissa tarkemmin? Jos kyllä, miten?

Ks. lausunto edellä.

Mahdollisia muita havaintoja ja huomioita sopimusehtoja koskevasta säännöksestä?

-

Luottolaitoslain 15 luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään luottolaitoksen velvollisuudesta toimittaa vakiosopimusehdot Finanssivalvonnalle. Onko voimassa oleva säännös toimiva erityisesti niissä tilanteissa, joissa luottolaitos toimii rajat ylittävästi sivuliikerakenteella?

Fiva pitää nykyistä vakiosopimusehtojen säännönmukaista toimittamisvelvollisuutta tarpeettomana hallinnollisena taakkana sekä kotimaisille että ulkomaisille luottolaitoksille ottaen myös huomioon Fivan valvonnan riskiperusteisen kohdentamisen periaatteet. Fiva toteaa, että sopimusehtojen lainmukaisuuden valvontaa pystytään tehokkaasti tekemään toimijoiden avoimilta verkkosivuilta saatujen tietojen perusteella ja tarvittaessa erillisten valvontapyyntöjen avulla.

Fiva ehdottaa siksi, että luottolaitoslaista poistetaan luottolaitosten jatkuva ja säännönmukainen velvollisuus toimittaa vakioehtoisten sopimusten ehdot Fivalle tiedoksi ja muutetaan se tarvittaessa velvollisuudeksi toimittaa sopimusehdot Fivalle sen pyynnöstä ilman aiheetonta viivytystä. Tämän lisäksi Fiva pitäisi tärkeänä, että luottolaitokset velvoitettaisiin ylläpitämään vakiosopimusehtojaan jatkuvasti avoimilla verkkosivuillaan kaikkien asiakkaiden helposti saatavilla.

Vastaavat lainsäädäntömuutokset olisi tarpeen tehdä myös maksulaitosten vastaavaan sääntelyyn maksulaitoslaissa.

Mahdollisia muita havaintoja ja huomioita luottolaitosten asiakkaansuojaan liittyvästä sääntelystä (erityisesti LLL 15 luku) ja sääntelyn kehittämistarpeista?

-

1. Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014, luottolaitoslaki)

Luottolaitoslain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetään talletuspankille ja luottoyhteisölle sallitusta liiketoiminnasta. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

Fiva toteaa, että LLL 5 luvun 1 §:ään liittyvissä perusteluissa esitetyt esimerkit ovat monilta osin vanhentuneita eivätkä siten enää kovin hyvin vastaa erityisesti säännöksen 1 momentin 14 kohdan nojalla nykypäivänä eteen tuleviin tulkintakysymyksiin. Fiva pitää sinänsä tervetulleena pohdintaa siitä, miten esimerkiksi erilaisten uusien IT-palveluiden tarjonta (mm. erilaisten osin tai kokonaan luottolaitostoimintaan liittymättömien myyntialustojen tai kauppapaikkojen ylläpito) sopisi osaksi luottolaitoksille sallittua liiketoimintaa. Fiva katsoo kuitenkin, että LLL 5 luvun 1 §:ään sisällytetty listaus vastaa pitkälti luottolaitosdirektiivin I liitettä. Lisäksi luottolaitokset voivat erillisen toimiluvan nojalla tarjota joukkorahoitusta. Kryptovarojen markkinoita koskevan MiCA-asetuksen myötä muuttuu myös luottolaitosdirektiivin I liite, mikä käytännössä laajentaa luottolaitoksille sallittua liiketoimintaa. Fiva ei näe erityistä tarvetta laajentaa luottolaitoksille sallittua toimintaa näiden palveluiden lisäksi. Fiva ei ole tietoinen, että luottolaitoksille olisi muissakaan ETA-maissa sallittu luottolaitoslain listausta ainakaan merkittävästi laajemmin muuta liiketoimintaa.

Luottolaitoslain 5 luvun 9 §:ssä säädetään, että luottolaitoksella on oltava Suomessa pääkonttori ja vähintään yksi kiinteä toimipaikka. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

Fiva toteaa, että pääkonttoria koskeva vaatimus seuraa CRD 13 artiklasta. Sen sijaan kiinteää toimipaikkaa koskeva vaatimus on kansallista sääntelyä ja sillä tarkoitetaan lain esitöiden mukaan toimipaikkaa, jossa on yleisön tavoitettavissa olevaa henkilökuntaa (HE 21/2006 vp). Kiinteän toimipaikan ja pääkonttorin ei tarvitse olla erillisiä. Nykyään markkinoilla toimii sekä suomalaisia että ulkomaisia ns. digipankkeja. Näillä pankeilla ei ole varsinaista yleisölle auki olevaa konttoria mutta

niiden henkilökunta on muuten tavoitettavissa (esim. puhelimitse, sähköpostitse tai sovellusten kautta). Fiva katsoo, että kansalliselle vaatimukselle yhdestä kiinteästä toimipaikasta ei ole tarvetta ja sen voisi siten poistaa laista.

Luottolaitoslain 5 luvun 3 ja 4 §:ssä säädetään kiinteistöomistuksia koskevista rajoituksista. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista, ottaen huomioon myös luottolaitosten mahdollisuus sijoittaa kiinteistöomaisuuteen kiinteistörahastojen kautta?

Fiva kiinnittää huomiota siihen, että kiinteistöjen omistamisen rajoituksia koskevan LLL 5:3 ja 4 §:n sääntelyä pystytään kiertämään kiinteistörahastoihin sijoittamalla, vaikka näihin rahastoihin liittyy samantyyppisiä riskejä kuin suoraan kiinteistöomistukseen. Mikäli säännösten katsotaan olevan edelleen tarpeellisia, ne tulisi ulottaa koskemaan välillistä sijoittamista kiinteistöihin. Fiva katsoo, että säännökset voisi toissijaisesti myös kumota.

Luottolaitoslain 5 luvun 5 ja 6 §:ssä säädetään poikkeuksista omien osakkeiden hankinta- ja rahoituskieltoon. Miltä osin nämä säännökset ovat edelleen tarpeellisia ottaen huomioon omien osakkaiden rahoituskiellon sisältyminen EU:n vakavaraisuusasetukseen?

EU:n vakavaraisuusasetuksen 28 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ydinpääoman instrumenteiksi katsotaan päämainstrumentti, jonka omistusoikeuden hankintaa laitos ei ole suoraan tai välillisesti rahoittanut. Säännöksen tarkoituksena on määrittää, mitkä ydinpääoman instrumentit kelpaavat ydinpääomaan. Säännös ei kiellä instrumenttien omistusoikeuden hankinnan rahoittamista kokonaan, mutta se estää rahoitettujen instrumenttien sisällyttämisen ydinpääomaan siltä osin kuin niitä ei ole kokonaan maksettu, kuten 28 artiklan 1 kohdan viimeisessä kappaleessa on selvennetty ja siltä osin kuin niitä vielä rahoitetaan. Sen sijaan vakuudeksi ottamista rajoittaa Euroopan pankkiviranomaisen antama Q&A-tulkinta 2020_5128, joka selventää sitä, milloin vakuutena olevat luottolaitoksen omat osakkeet tai osuudet on vähennettävä synteettisinä sijoituksina ydinpääomasta. Tulkinta ei ota kantaa muihin omien varojen instrumentteihin.

LLL:n 5 luvun 6 §:n 1 momentin viimeinen virke, jonka mukaan vakuuden asettaminen luottolaitoksen varoista edellä tarkoitetun lainan maksamisesta rinnastetaan lainan antamiseen, vaikuttaa laajemmalla kuin mitä EU:n vakavaraisuusasetuksessa on säännelty. Toisaalta, mikäli LLL:n 5 luvun 5 ja 6 § kumottaisiin, jäisivät silloin voimaan osakeyhtiömuotoisten ja osuuskuntamuotoisten luottolaitosten kohdalla osakeyhtiölain 13 luvun 10 § ja osuuskuntalain 16 luvun 11 §. Säästöpankkilaissa ei näyttäisi olevan vastaavaa säännöstä. Lisäksi velkakirjalain 34 §:n 3 momentti olisi tällöin voimassa. Silloin rahoittaminen olisi kokonaan kielletty ja samalla vakuudeksi ottaminen estyisi, mikä on EBA:n antaman Q&A-tulkinnan mukaista (ehkä jopa laajemmin).

Luottolaitoslain 7 luvun 7 §:ssä säädetään yleisestä velvoitteesta pitää saatavilla internetsivuillaan selostus siitä, miten luottolaitos noudattaa hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevia vaatimuksia. Lain 8 luvun 15 §:ssä puolestaan säädetään palkitsemisjärjestelmiä koskevasta julkistamisvaatimuksesta.

Pörssilistattuja luottolaitoksia koskevat myös listayhtiöiden hallinnointikoodista ilmenevät suositukset mm. tietojen nähtävillä pitämisestä. Keskuskauppakamari on julkaissut kannanottonaan suosituksen siitä, että suurimmat listaamattomat yhtiöt noudattaisivat soveltuvin osin pörssi-yhtiöille annettua hallinnointikoodia.

Yleisten havaintojen perusteella erityisesti ei-pörssilistattujen luottolaitosten hallintojärjestelmästä ja palkitsemisesta julkistettavien tietojen sisällössä on vaihtelua.

Mitä kehittämistarpeita hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevien tietojen julkistamiseen velvoittavassa sääntelyssä on tällä hetkellä? Onko nykytila riittävä?

Fiva katsoo, että luottolaitoslain 7 luvun 7 §:n, 8 luvun 15 §:n ja CRR-asetuksen 435 artiklan mukaiset julkistamisvelvollisuudet hallinto- ja ohjausjärjestelmistä ovat riittävät.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty velvoitteesta arvioida luottolaitoksen johtoon kuuluvien henkilöiden sopivuus ja luotettavuus viranomaisen toimesta ennen valintapäätöksen tekemistä (ns. ex ante -arviointi). Näin ollen johdon sopivuuden ja luotettavuuden arvioinnin valvonta on luonteeltaan lähtökohtaisesti jälkikäteisvalvontaa. Ellei tuleva luottolaitosdirektiivi harmonisoi tätä kysymystä kaikissa EU-maissa, tulisiko Suomessa siirtyä luotettavuuden ja sopivuuden arviointiin liittyen ennakkolliseen viranomaisvalvontaan?

Fiva toteaa, että ennakkollinen arviointi luotettavuudessa ja sopivuudessa on suositeltavaa mukaan lukien myös viranomaisvalvonta. Viranomaisvalvontaan tulee varata riittävä aika. Harmonisointi on myös tavoiteltava asia tällä osa-alueella ja edistää valvontakäytäntöjen kehitystä. Tasapainoisena lähestymistapana voisi olla luottolaitosdirektiivin lähestymistapa ja ennakkollinen valvonta tavoitteena suosituksena.

Hallintoneuvostot ovat tyyppillisiä toimielimiä erityisesti osuuspankeissa. Hallintoneuvoston yleisenä tehtävänä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan hoitamaa luottolaitoksen hallintoa. Hallintoneuvosto voi lain mukaan antaa hallitukselle ohjeita asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan hallintoneuvoston jäseniin ei nimenomaisesti sovelleta luottolaitoslainsäädännön mukaisia luotettavuus- ja sopivuusvaatimuksia, ellei hallintoneuvostolle ole annettu hallitukselle kuuluvia tehtäviä. Toisaalta luottolaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiltä yleisesti ottaen edellytetään kattavuutta ja oikeasuhtaisuutta, joilla varmistetaan luottolaitoksen johtaminen tehokkaasti ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti (LLL 7:1). Tulisiko luottolaitosten hallintoneuvostojen jäsenten kuulua luottolaitoslain perusteella jonkin tyyppisen luotettavuus- ja sopivuusarvioinnin piiriin siitä riippumatta, onko hallintoneuvostolle annettu luottolaitoslain ja yhteisöläinsäädännön mukaan hallitukselle kuuluvia tehtäviä?

Fiva toteaa, että laissa tällä hetkellä oleva säännös, joka ulottaa myös viranomaisvalvonnan hallintoneuvoston jäseniin, kun hallintoneuvostolle on siirretty hallitukselle kuuluvia tehtäviä, on käytännössä osoittautunut viranomaisvalvonnan kannalta toimivaksi ja riittäväksi. Valvottavien tekemän luotettavuus- ja sopivuusarvion, joka on suhteutettu hallintoneuvoston vastuisiin, voisi selventää kuuluvaksi osaksi tehokkaiden ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaista johtamista.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia luottolaitoslakiin liittyen? Huom! Luottolaitoslain 15 lukuun liittyviin seikkoihin pyydetään vastaamaan edellä osiossa II.

LLL 1:4 § konsolidoitua valvontaa koskevaa säännöstä olisi tarpeen selventää. Pykälän 2 momentin 4 kohta olisi tarpeen irrottaa omaksi kokonaisuudekseen ja selventää, jotta se täyttäisi CRD 111 artiklan 4 kohdan (sidositytykset + huomattava vaikutusvalta ilman omistusta ym.). Kohdassa viitattu LLL 11:13 § ei myöskään sisällä valvojasta sopimista vaan tätä koskeva säännös on FivaL:ssa. Säännöksen 2 momentin 3 kohta jää myös epäselväksi eikä vaikuta perustuvan CRD:hen. Vähintään ko. kohta tulisi eriyttää omaksi kohdaksi selvyden vuoksi.

LLL 1:20:ssa käytettyjen johdon ja toimivan johdon käsitteiden suhde CRD:ssä käytettyihin käsitteisiin ("ylin johtoelin", "ylin johtoelin valvontatehtävissään", "toimiva johto", sekä CRD6-ehdotuksessa myös "toimiva johto johtotehtävissään") olisi tarkistettava CRD6:n implementoinnin yhteydessä. Vastaavuus CRD-käsitteiden kanssa on tärkeää, koska Euroopan pankkiviranomainen (jonka ohjeita ja suosituksia toimivaltaisten viranomaisten ja finanssilaitosten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan) operoi CRD-käsitteiden pohjalta. Finanssivalvonta ehdottaa, että lainkohtaa 1:20 voisi muokata siten, että 'toimiva johto' korvattaisiin esimerkiksi 'liiketoiminnasta vastaavalla johdolla', tavoitteena varmistaa se, että luottolaitoslain käyttämä terminologia vastaa direktiivin sisältämää uutta käsitettä 'management body in its management function'. Asiaa voi lisäksi tarkentaa tarvittaessa lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

LLL 2:4 §:n 1 momentin mukaan sanaa "pankki" eivät muut kuin talletuspankit saa käyttää, paitsi jos on ilmeistä, että sanan käyttäminen ei viittaa harhaanjohtavasti talletuspankin toimintaan. Viime aikoina on havaittu, että markkinoilla toimii mm. maksupalvelun ja virtuaalivaluutan tarjoajia sekä lainavertailupalveluja, jotka käyttävät joko nimessään tai markkinoinnissaan pankki-sanana englanninkielistä vastinetta "bank" tai sen johdannaista "banking". Näiden osalta lain edellyttämä ilmeisyys ja sekoitettavuus talletuspankin toimintaan ei ole yksiselitteistä. Talletuspankin toiminnan voidaan katsoa viittaavan puhtaasti talletusten vastaanottamiseen tai laajemmin kaikkeen siihen toimintaan, mitä talletuspankki voi LLL:n 5 luvun 1 §:n mukaan harjoittaa. Kumpaan toimintaan muun kuin luottolaitoksen toimintaa verrataan määrittää sitä, miten tiukasti pankki-sanana ja sen erikielisten johdannaisten käyttöön tulisi suhtautua. Kun säännös on säädetty, toimijakenttä oli huomattavasti yksinkertaisempi eikä tällä jaottelulla ollut varsinaisesti merkitystä. Nyt säännöksen osalta olisi kuitenkin tarpeen selkeyttää, voivatko finanssisektorin muut toimijat kuin luottolaitokset käyttää pankki-sanana toiminnassaan ja jos voivat, onko sekoitettavuutta arvioitava suhteessa talletusten vastaanottamiseen vai kaikkeen siihen toimintaan, mitä talletuspankki saa harjoittaa.

LLL:n pankkiosakkeiden ja -osuuksien omistusta koskevaan 3 lukuun liittyen Fiva toteaa, että FivaL:n omistajavalvontaa koskevaa 32 b §:n 2 momenttia tulisi korjata siltä osin kuin siinä todetaan, että Fiva on tehtävä päätösesitys EKP:lle 60 arkipäivässä. Fivalla ei ole käytössään 60 arkipäivää vaan käytännössä huomattavasti vähemmän, sillä EKP:n on annettava päätöksensä ao. 60 arkipäivässä.

LLL:n omistusyhteisön luvanvaraisuutta koskevan 2 a luvun säännöksiä tulisi tarkentaa vastaamaan nykyistä paremmin direktiiviä. Osin sääntelyyn on tulossa muutoksia myös CRD6:den myötä. Käytännössä on havaittu, että mm. luvasta myönnettävien poikkeusten osalta sääntelyssä tulisi huomioida myös ryhmään kuuluvat rahoituslaitokset (21a (4)(d)). Lain 2a:5 §:n säännöksessä tulisi säätää myös siitä tilanteesta, jossa Fiva eikä EKP ole konsolidoiva valvoja, mutta omistusyhteisö on sijoittautunut Suomeen. Lisäksi se, että lupakäsittelyn pituudeksi on säädetty 4 kuukautta direktiivin 6 kuukauden sijaan aiheuttaa ongelmia tilanteissa, joissa lupahakemuksen käsittelyyn osallistuu kahden eri maan valvoja. Fiva toteaa, että lupamenettelystä olisi mahdollista myöntää poikkeus BRRD:n nojalla kriisinratkaisutilanteessa. Fiva pitää lupamenettelyä turhana tilanteessa, jossa siltapankki-välinettä käytetään perustamalla holding-yhtiö, jonka omistaa Rahoitusvirasto. Luvussa olisi siten perusteltua säätää tällaisesta poikkeuksesta.

Luottolaitosten toimilupaan liittyen luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain 10:2 § 3 momenttia tulisi muuttaa siten, että siitä kumottaisiin täsmennys vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimuksiin. Poikkeusmahdollisuuksia voi olla tarpeen antaa muistakin LLL:n vaatimuksista toimilupakäsittelyn kiireellisyyden vuoksi määrääjäksi, jotta lupa voidaan antaa kriisiviikonlopun aikana. Tällaisia säännöksiä voivat olla muun muassa LLL 2 a luvun lupavaatimus ja laitoksen johtoon ja omistajiin liittyvät vaatimukset, joita koskevia arviointeja ei esimerkiksi välttämättä ehditä kriisiviikonlopun aikana laatimaan.

Fiva kiinnittää huomiota siihen, että LLL 8:9 §:n säännös muuttuvia palkkioita koskevista vaatimuksista on laajennettu koskemaan direktiivin 94 artiklasta poiketen muitakin kuin vain tunnistettuja riskinottajia, joista on säädetty luvun 1 §:n 2 momentissa. Fiva ei näe riskienhallinnan näkökulmasta tarvetta sille, että 9 § koskee koko henkilöstöä ja varsin vaatimattomiakin palkitsemisetuja. Lainkohta voisi muuttaa siten, että sen tarkennettaisiin koskevan luvun 1 § 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä.

Fivan tehtävistä palkitsemisjärjestelmien valvonnassa säädetyn LLL 8:16 §:n 1 momentti edellyttää Fivan seuraavan luottolaitosten palkitsemisjärjestelmien kehitystä ja niiden noudattamia käytäntöjä sekä antavan EBAlle näistä tietoja tämän määräämässä muodossa. CRD5:den implementoinnin myötä Fivalle ei kuitenkaan annettu niitä sukupuolineutraalia palkitsemista koskevia valtuuksia, jotka sisältyivät direktiiviin, sillä perusteella, että näitä asioita valvovat jo tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetut. Edellä mainituilla viranomaisilla ei kuitenkaan ole samanlaista pääsyä luottolaitosten palkitsemistietoihin kuin Fivalla. Säännöstä voitaisiin korjata siten, että Fivalle annettaisiin oikeus toimittaa palkitsemista koskevia tietoja (vahvistettuja palkitsemispolitiikkoja ja -menettelyitä), joita se saa normaalin valvontatoimintansa yhteydessä myös tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetuille. Lisäksi Fivalle voisi säätää mahdollisuuden/velvollisuuden toimittaa samat tiedot, mitä se kerää EBAlle, myös näille kahdelle viranomaiselle. Tarkoitus ei ole puuttua yksittäisten palkkionsaajien tilanteisiin, vaan jatkossakin nämä ovat itsenäisesti yhteydessä joko tasa-arvo- tai yhdenvertaisuusvaltuutettuihin.

Fiva kiinnittää huomiota siihen, että luottolaitoslakiin ei sisälly selkeää vaatimusta riippumattomista hallituksen jäsenistä vaan vaatimus yhdestä riippumattomasta jäsenestä seuraa epäsuorasti tarkastusvaliokuntaa koskevasta säännöksestä (LLL 9:5 § 2 ja 4 mom.). Laissa ei ole myöskään säädetty riippumattomuuden käsitteestä. Myös IMF on kiinnittänyt tähän huomiota. Laissa tulisi säätää pankin toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävästä määrästä riippumattomia hallitusjäseniä. Tämä ohjaisi luottolaitosten omistajia nimittämään monipuolisempia ja osaavampia hallituksen jäseniä. Lisäksi lailla tulisi määritellä, mitä riippumattomuudella tarkoitetaan (riippumattomuus sekä luottolaitoksesta että luottolaitoksen omistajasta).

LLL 9 luvun 1 §:ään tulisi sisällyttää CRD 104b artiklan 1 kohta kokonaisuudessaan. Artiklan 1 kohtaan sisältyy pankin sisäistä pääomatarpeen arviointia koskeva viittaus stressiskenaarioissa ml. stressitesteissä todettujen mahdollisten tappioiden huomioon ottamiseen, jota ei ole sisällytetty luvun 1 §:ään. Lisäksi Fiva kiinnittää huomiota siihen, että LLL 9 luvun 1 §:ään liittyen on joissakin pankeissa ollut epäselvyyttä siitä, tuleeko pankin sisällyttää sisäisen pääoman tarpeen arviointiinsa

viranomaisvaatimukset. Pankin tulee sisäistä pääomaa laskiessaan ottaa huomioon sekä ne riskit, joihin on kohdistettava omia varoja sääntelyn nojalla tai valvojan vaatimuksesta, että ne pankin taloudellisesta näkökulmasta määrittämät olennaiset riskit, joiden kattamiseen on varattava pääomia. Fiva katsoo, että asiaa voisi täsmentää pykälässä mutta täsmennyksen sisällyttäminen 1 §:n perusteluihin voisi olla myös riittävää, jos 1 § muuten avataan 104b artiklan 1 kohdan tarkemmaksi implementoimiseksi.

LLL 10 lukuun voisi sisällyttää informatiivisen viittauksen, että vähimmäisomavaraisuusasteesta säädetään CRR-asetuksessa. Fiva nostaa tässä kohtaa myös esille, että maksulaitoslakiin tarvittaisiin CRR-viittauksen lisäksi vastaavanlainen säännös kuin mitä luottolaitoslain 10 luvun 2 a §:n 2 momentissa on mm. vähemmistöosingosta.

LLL 11 luvun 10 §:ään liittyen Fiva kiinnittää huomiota siihen, että Fivalla ei ole CRD:n 104.1 artiklan mukaisia toimivaltuuksia siltä osin kuin on kyse 104.1 artiklan e-kohdan mukaisesta valvojan mahdollisuudesta rajoittaa tai supistaa pankin liiketoimintaa tai toimintoja. Hallituksen esityksessä HE 39/2014 vp. implementoimatta jättämisestä perusteltiin sillä, että säännös sisältyy mm. osin Fival 27 §:ään, jossa on säädetty toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittamisesta. Ko. 27 §:n nykyisen säännöksen perusteella Fiva ei voi kuitenkaan käyttää tätä toimivaltuutta suoraan vaan vain tekemällä EKP:lle asiasta esityksen. Tämä ei ole CRD:n mukainen tulkinta asiasta, jossa ei ole kyse toimiluvan rajoittamisesta vaan toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittamisesta. Ko. Fival:n säännöksen 1 momentista tulisikin poistaa viittaus EKP:hen. SSM-asetus ei myöskään tunnista toimiluvan rajoittamista vaan ainoastaan sen perumisen, joten viittaus EKP:hen on näiltäkin osin virheellinen.

LLL 11:10 a §:ään on implementoitu BRRD 29 artikla suppeana. Direktiivi ei edellytä, että valvoja on ensiksi erottanut johtoa/rajoittanut johdon toimintaa, jotta erityishallintoa koskevaa toimivaltuutta voitaisiin käyttää. Lisäksi säännöksessä on virheellinen viittaus Fival:n 29 §:ään. Säännöksen tulisi mahdollistaa erityishallintoon asettaminen myös, jos Finanssivalvonta katsoo, että luottolaitoksen johdon toiminnan rajoittaminen Fival 28 §:n nojalla ei olisi riittävä keino luottolaitoksen tilanteen korjaamiseksi. Tämä voi olla tarpeen erityisesti tilanteessa, jossa hallituksesta eroaa jäseniä siten, ettei hallitus ole enää päätösvaltainen.

Fiva kiinnittää huomiota, että LLL 11:13 § 3 momentti ei vastaa CRD 113 artiklan tarkoitusta. Pykälän 3 momentti antaa sen käsityksen, että Fiva tekisi esim. valvojan arvion yksin konsolidointiryhmän suomalaisesta tytäryhtiöstä, mikä ei siis käytännössä pidä paikkaansa. Direktiivin mukaan tällainen valvojakohtainen ratkaisu on mahdollista ainoastaan silloin, kun yhteisymmärrystä ei ole saavutettu, eli pykälän 2 momentin viittaamassa tilanteessa. Pykälää tulisi siten täsmentää näiltä osin. Lisäksi pykälässä olevat pykäläviittaukset voisi täsmentää koskemaan ko. 11 luvun säännöksiä ("tämän luvun" 2, 3 jne. §).

Fiva pitää tarpeellisena, että hallintoneuvostojen jäsenten lähipiiri tulisi liittää siihen henkilöpiiriin, johon sovelletaan LLL 15:13 §:n lähipiiriä koskevaa sääntelyä. Hallintoneuvoston jäsenen lähipiiriin kuuluva taho saattaa yrittää pyrkiä hyötymään hallintoneuvoston jäsenen asemasta.

Makrovakaussääntelyä koskevat erityiset huomiot:

1. Positiivisen muuttuvan lisäpääomavaatimuksen mahdollisuus luottosuhdanteen neutraalissa vaiheessa

Nykyinen luottolaitoslaki (10 luku, 5 §) ei anna selvää mahdollisuutta muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamiseen neutraalissa suhdannetilanteessa. Luottolaitoslakia täydentävä valtiovarainministeriön asetus luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen muuttuvasta lisäpääomavaatimuksesta viittaa muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamisen perusteena suhdanneluonteisiin järjestelmäriskeihin.

Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen asettamisella tulisi voida varautua yllättäviin, myös mahdollisesti rahoitusjärjestelmän ulkopuolelta tuleviin häiriöihin sekä niistä johtuviin luottosuhdanteen muutoksiin, kuten luottosuhdanteen heikkenemiseen, ja niistä aiheutuviin järjestelmäriskeihin ja haavoittuvuuksiin, jotka eivät suoraan kytkeydy luottomarkkinoiden suhdanneluonteisten järjestelmäriskien kasvuun. Tästä syystä olisi perusteltua, että luottolaitoslainsäädäntöön harkittaisiin muutoksia, joiden perusteella Finanssivalvonnan johtokunta voisi tarvittaessa asettaa muuttuvan lisäpääomavaatimuksen positiiviselle tasolle myös luottosuhdanteen neutraalissa suhdannevaiheessa, jossa ei ole merkkejä luotonannon ylikuumenemisesta.

2. Järjestelmäriskipurivaatimuksen asettamista koskevan päätöksenteon ajoittaminen

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (ns. järjestelmäriskipurivaatimus) määrittämisestä koskevassa LLL:n 10 luvun 4 a §:ssä todetaan koskien vaatimuksen asettamista koskevaa päätöksentekoa: ”Päätös asiasta on tehtävä kuuden kalenterikuukauden kuluessa kunkin vuoden päättymisestä.” Toisin sanoen ns. järjestelmäriskipurivaatimuksen asettamisesta tulee tehdä päätös vuoden ensimmäisen kuuden kuukauden aikana. Vaatimuksen asettamista koskevien kokemusten perusteella voi joissakin tilanteissa olla nykykäytäntöä tarkoituksenmukaisempaa tehdä päätös asiasta vuoden jälkipuoliskolla. Tästä syystä olisi perusteltua arvioida, onko tällainen päätöksen ajoittamista koskeva rajoitus tarpeellinen vai voitaisiinko se poistaa.

3. Enimmäisluototussuhteen alentamisen edellytykset

LLL:n 15 luvun 11 §:ssä todetaan, että ”Finanssivalvonta voi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellisen kasvun rajoittamiseksi päättää alentaa edellä 3 ja 4 momentissa säädettyjä luoton enimmäismääriä enintään 10 prosenttiyksiköllä.” Enimmäisluototussuhteen alentaminen voisi olla makrovakauseräpolitiikan näkökulmasta perusteltua myös esimerkiksi olemassa olevien, vähitellen muodostuneiden merkittävien, rakenteellistenjärjestelmäriskien ja haavoittuvuuksien vähentämiseksi ja hallitsemiseksi, vaikka riskit eivät olisi kasvaneet tai vallitsevassa tilanteessa kasvamassa poikkeuksellisesti, vaan ne olisivat kasvaneet pitkäaikaisesti riskialttiille tasolle.

4. Mahdollisia muutoksia valtiovarainministeriön järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan asetuksen säännöksiin päätöksen julkaisemisen aikataulusta

Valtiovarainministeriön asetuksen (409/2021) luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta 4 §:n 2 momentissa todetaan, että Finanssivalvonnan on julkistettava lisäpääomavaatimusta koskevasta päätöksestä mainitut tiedot verkkosivuillaan viimeistään viiden päivän kuluessa päätöksen tekemisestä. Koska EKP on muuttanut tulkintaansa siitä, milloin makrovakauseräpuskureita koskevat notifikaatiot on toimitettava EKP:lle, on yhdessä valtiovarainministeriön kanssa selvitettävä edellyttääkö uusi tulkinta muutoksia valtiovarainministeriön asetukseen.

2. Laki kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista (151/2022, kiinnitysluottopankkilaki)

Kiinnitysluottopankkitoimintaan liittyvien johdannaisten käytöstä säädetään kiinnitysluottopankkilain 26 §:ssä (sallitut johdannaissopimukset) ja 24 §:n 5 momentissa (johdannaissopimusten vaikutus katepoolin arvonalaskentaan). Onko johdannaisiin liittyvää sääntelyä tarpeen tarkentaa lain tasolla?

Kiinnitysluottopankkilain 26 §:n mukaan katepooliin sisällytettyjen johdannaissopimusten vakuudet on oltava yksilöitävissä. Lainkohdan esitöiden (HE 203/2021 vp s. 66) mukaan vakuuksia ei kuitenkaan ole välttämätöntä merkitä joukkolainarekisteriin erikseen sen vuoksi, että johdannaissopimusten vakuudet jo luonteensa puolesta seuraavat päävelvoitteena olevien johdannaissopimusten etuoikeutta, eikä katepooliin sisältyvien johdannaissopimusten vakuuksista kertyvä kassavirta voi siten tulla liikkeeseenlaskijan konkurssipesän tai yleisen velkojatarhon hyödyksi. Vakuudet tulee kuitenkin olla yksilöitävissä, jotta ne voidaan käytännössä erotella liikkeeseenlaskijan muista varoista. Fiva toteaa, että lainkohta jättää epäselväksi sen, miten yksilöitävyyden tulisi tapahtua. Lainkohdan tarkentaminen olisi perusteltua valvonnallisesta näkökulmasta.

Voimassa olevaa kiinnitysluottopankkilakia valmisteltaessa tunnistettiin yhdeksi sääntelyn kehittämismahdollisuudeksi väliluottotoimintamallin laajentaminen siten, että väliluoton velallisena voisi olla myös muualla ETA-alueella kuin Suomessa sijaitseva luottolaitos, kun tämä kuuluu kiinnitysluottopankin kanssa samaan konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään (ks. HE 203/2021 vp, s. 41–42). Tällaista ehdotusta ei kuitenkaan voitu sisällyttää hallituksen esitykseen asian vaatiman jatkovalmistelutarpeen vuoksi. Olisiko tämän kaltaisen lainsäädännön jatkoselvittäminen

edelleen ajankohtaista? Jos kyllä, olisiko tällaiselle sääntelylle konkreettista tarvetta joko nyt tai lähitulevaisuudessa?

Fivan käsityksen mukaan väliluottomallin laajentamiseen rajat ylittävään luottolaitostoimintaan liittyy merkittäviä kansainvälisiä julkis- ja esineoikeudellisia epävarmuustekijöitä. Fiva toteaa, että mikäli asiaa edistetään, valmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että Fivalla on riittävät valtuudet ja tarvittaessa mahdollisuus pakkokeinoin tarkistaa luottokohtaisesti katepoolin vakuutena olevia luottoportfolioita, jotka ulkomainen luottolaitos on pantannut väliluoton vakuudeksi. Lisäksi olisi tarpeen selvittää, millä tavoin suomalaisen kiinnitysluottopankin saatavat on turvattu väliluoton velallisenä olevan ulkomaisen luottolaitoksen mahdollisen kriisinvastuun tai maksukyvyttömyyden yhteydessä.

Kiinnitysluottopankkilain 38 §:ssä säädetty säännöllinen tiedonantovelvollisuus ja 36 §:ssä säädetty viranomaisraportointivelvollisuus poikkeavat erityisesti siten, että markkinoille suunnatussa säännöllisessä tiedottamisessa katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijan on katepooliin sisältyvien vakuuksien osalta eroteltava asuntoyhteisöluotot (mukaan lukien niin sanotut taloyhtiölainat) muista asuntoluotoista, mutta vastaavaa velvollisuutta eritellä asuntoyhteisöluotot ei ole viranomaisraportoinnissa. Tulisiko asuntoyhteisöluotot jatkossa eritellä myös viranomaisraportoinnissa?

Fiva katsoo, että vaikka asuntoyhteisöluottojen erottelu muista luotoista voi olla tärkeä tieto sijoittajalle esimerkiksi katetun joukkolainan hintaa arvioitaessa, erottelu ei ole tarpeellinen lain noudattamisen valvonnan kannalta.

Ovatko nykyiset viranomaisraportointi- ja julkistamisvelvoitteet katepoolin sisällöstä ja katettujen joukkolainojen keskeisistä ominaisuuksista riittävät vai onko niitä syytä laajentaa joko pankkivalvonnallisista tai katettujen joukkolainojen markkinoihin liittyvistä syistä?

-

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia kiinnitysluottopankkilakiin liittyen?

Fiva toteaa, että uusi kiinnitysluottopankkilaki on ollut voimassa vasta 8.7.2022 lukien, eikä valvonnallisia havaintoja ole vielä juurikaan ehtinyt karttua.

1. Laki talletuspankkien yhteenliittymästä (599/2010, yhteenliittymälaki, TYL)

Kuinka yhteenliittymien jäsenluottolaitosten ja keskusyhteisön välinen keskinäinen vastuu nykysääntelyn mukaan näkemyksenne mukaan toimii?

Fiva toteaa, ettei lain toimivuutta keskinäisen vastuun osalta ole jouduttu käytännössä testaamaan. Alla olevien kysymysten kohdalla on tuotu esille muutamia huomioita laissa havaituista aukkopaikoista liittyen keskinäiseen vastuuseen.

Olisiko keskusyhteisön ja jäsenten välistä keskinäiseen vastuuseen liittyvää sääntelyä tarpeen kehittää? Olisiko keskinäistä vastuuta perusteltua syventää tai rajata nykyisestä? (TYL 5 luku)

-

Tulisiko yhteenliittymän yhteisvastuuta selkeyttää keskusyhteisön tai sen jäsenluottolaitoksen konkurssitilanteissa? Olisiko ryhmäkonkurssi tarkoituksenmukainen vaihtoehto? Tulisiko yhteisvastuuta muuttaa keskusyhteisön tai jäsenluottolaitoksen konkurssitilanteissa lisämaksuvelvollisuutta laajemmaksi yhteisvastuuksi?

Fiva pitää tarpeellisenä tarkastella TYL 26.1 § ja 30 §:n tarkoituksenmukaisuutta samoin kuin yhteisvastuun laajuutta konkurssitilanteissa. TYL 26.1 § ja 30 §:n mukaiset rajoitukset ja poikkeukset yhteisvastuusta voivat Fivan näkemyksen mukaan toimia vastoin yhteenliittymän kokonaisuutta.

Mahdollisia kommentteja yhteenliittymän yhteisvastuusta kriisinratkaisun näkökulmasta:

-

Muut mahdolliset huomiot yhteenliittymän yhteisvastuusta:

Fiva katsoo, että lailla pitäisi varmistaa jäsenpankkien maksuvelvollisuuden viiden vuoden karenssin aukoton toteutuminen erilaisissa yritysjärjestelyissä. Erityisesti säästöpankkilain 88 §:n mukaisissa liikkeenluovutuksissa olisi tarkennettava, siirtykö maksuvelvollisuus yhteenliittymän ulkopuoliselle luovutuksensaajalle ja/tai säätiölle, jos sille jää/siirtyy luovutuksen myötä muuta omaisuutta kuin pankin osakkeet. Samoin laissa olisi perusteltua ottaa kantaa jäsenpankkien yhteisvastuun jatkumiseen peruutettaessa keskusyhteisön toimilupa.

TYL 17 §:ssä säädetään keskusyhteisön ohjeidenanto-oikeudesta. Säännöksen perusteella keskusyhteisöllä on oikeus antaa jäsenluottolaitoksilleen ohjeita maksuvalmiudesta ja vakavaraisuudesta sekä näihin liittyvien riskien hallinnasta, luotettavasta hallinnosta, sisäisestä valvonnasta ja ryhmittymän tilinpäätösperiaatteista. Ovatko nämä aihealueet riittävät keskusyhteisön tehtävien ja kansallisen ja EU-sääntelyn näkökulmasta sekä yhteenliittymän (sekä keskusyhteisö että jäsenluottolaitokset) tehokkaan toiminnan näkökulmasta?

Fiva katsoo, että hyvin toimiva talletuspankkien yhteenliittymä tarvitsee kattavan ja tehokkaan ohjauksen. Talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöillä on oltava oikeus antaa ohjeita ja myös velvollisuus tämä tehdä. On riittävää, että laissa on luettelo keskeisimmistä osa-alueista, joista ohjeita on annettava. Talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöjen tulee muokata johtamansa talletuspankkien yhteenliittymään sopiva ohjekokonaisuus, jonka kuitenkin tulee kattaa aina keskeisimmät osa-alueet.

Ohjeissa tulee ottaa huomioon sääntely kokonaisuudessaan ja ohjeet tulee pitää ajantasaisina. Keskusyhteisön roolia ja vastuuta tulee korostaa yhteenliittymän ohjauksessa ja Fivan poikkeuslupiin liittymätön etukäteishyväksyntä voidaan poistaa. Fiva ei hyväksy muitakaan valvottavien tai ryhmien sisäisiä ohjeita.

TYL 17 §:ssä säädetään, että keskusyhteisö voi lisäksi antaa yhteenliittymän toimintaa koskevia yleisiä toimintaperiaatteita noudatettavaksi yhteenliittymän kannalta merkittävässä toiminnassa. Havaintojanne säännöksen toimivuudesta ja sen mahdollisista kehittämistarpeista? Olisiko toimintaperiaatteiden ja TYL 17.1 §:n mukaisten ohjeiden keskinäistä roolia tarpeen selkeyttää?

Fivan kokemuksen mukaan ohjeista ja toimintaperiaatteista voidaan käyttää useita nimikkeitä ja niiden käyttö ei ole yhtenäistä. Roolien selkeytys vaikuttaisi tarpeelliselta, mikäli niihin ollaan liittämässä erilaisia oikeuksia, velvollisuuksia ja käyttötarkoituksia.

Mikä on pankkivalvojan (Finanssivalvonta/EKP) rooli yhteenliittymälain mukaisten ohjeiden ja toimintaperiaatteiden antamisessa tällä hetkellä käytännössä? Miten tätä roolia tulisi mahdollisesti kehittää?

Fiva toteaa, että ohjeet ja toimintaperiaatteet ovat yksi valvonnan osa-alue. Valvojalla on myös tehtävä ohjeiden hyväksymisessä. Ennakkohyväksyntä ei yleensä kuulu pankkivalvojan tehtäviin vaan luottolaitos vastaa sisäisten ohjeiden sääntelymukaisuudesta ja sopivuudesta omaan toimintaansa. Näin ollen Fivalla ei olisi tarvetta olla yleistä hyväksymistehtävää suhteessa myöskään yhteenliittymälain mukaisiin ohjeisiin.

EU:n vakavaraisuusasetuksen ((EU) No 575/2013) 10 artiklassa säädetään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä pankkivalvoja voi antaa poikkeuksen yhteenliittymään kuuluvalla luottolaitokselle jättää soveltamatta tiettyjä vakavaraisuusvaatimuksia yksittäisen luottolaitoksen tasolla. Miten yhteenliittymälain mukainen ohjaus- ja valvontamekanismi tästä näkökulmasta toimii ja onko tässä aihealueessa kehittämistarpeita?

Fiva kiinnittää huomiota siihen, että yhteenliittymälaista puuttuvat ylipäätään prosessit ja tarkemmat perusteet poikkeuslupien myöntämiseksi. Lähtökohtaisesti Fivan on annettava lupa, jos yhteenliittymä täyttää 17 §:ssä asetetut vaatimukset, eli että sillä on ohjeet, joiden noudattamista se valvoo ja lupa voidaan näin ollen evätä vain, jos keskusyhteisö toimii lain vastaisesti. Fiva katsoo, että esimerkiksi maksuvalmiudesta annettavan poikkeuksen osalta ei ole perusteita poiketa CRR-asetuksen 8 artiklassa asetetuista vaatimuksista, joita voidaan hyvin soveltaa soveltuvin osin myös yhteenliittymälle lupaa myönnettäessä. Selkeämmät lupavaatimukset toimisivat myös perusteina poikkeuslupan peruuttamiselle. Lisäksi Fiva katsoo, että keskusyhteisölle myönnettujen lupien tulisi olla määräaikaisia, jotta valvojan valvontavastuu toteutuisi ja valvojalla olisi mahdollisuus ottaa huomioon yhteenliittymän ja sääntelyn kehitys. EKP myöntää luvat keskusyhteisölle jo nyt määräaikaisina. Lupien määräaikaisuus sopisi myös siihen, että Fiva ei enää erikseen etukäteen hyväksyisi ohjeita vaan poikkeuslupan kannalta keskeiset ohjeet tulisi käytyä läpi osana lupaprosessia.

Fiva pitää CRR-asetuksen 10 artiklan näkökulmasta kyseenalaisina lain 23 §:n nojalla riskienhallinnasta annettavia poikkeusmahdollisuuksia. CRR-asetus mahdollistaa vain asetuksen 2–8 osasta tehtävät poikkeukset. Fiva pitää perusteltuna, että säännöksestä luovuttaisiin kokonaan, koska ulkoistamisilla voidaan päätyä vastaavanlaiseen lopputulokseen. Vähintään pitäisi arvioida tarkemmin, mistä 9 luvun säännöksistä on perusteltua ylipäätään antaa poikkeuksia. Ko. säännöksen sisältö oli huomattavasti suppeampi, ennen kuin CRD4-muutokset vietiin lakiin ilman perusteluja ja koskemaan koko 9 lukua.

Tulevia lakimuutoksia mietittäessä on tarpeen ylipäätään ottaa huomioon yhteenliittymissä tapahtuva, monista syistä perusteltu konsolidointikehitys. Yhteenliittymien sisälle on syntynyt ja voi syntyä huomattavan isoja jäsenpankkeja. Yhteenliittymälakia aikoinaan säädettäessä tilanne on ollut toisenlainen. Käytännössä esimerkiksi poikkeusluvat johtavat siihen, että yhteenliittymän ja yhteisvastuun kannalta merkittävätkin jäsenpankit voivat toimia huomattavan kevyillä vaatimuksilla.

Voimassa olevassa lainsäädännössä yhteenliittymän keskusyhteisöllä ei ole varsinaisia ohjaus- ja valvontakeinoja ryhmittymän sisäisiin yritysjärjestelyihin, lukuun ottamatta keskusyhteisön oikeutta hyväksyä jäsenluottolaitoksen sääntömuutokset. Ottaen huomioon ryhmittymien sisäinen rakennekehitys, tulisiko sääntelyä kehittää tästä näkökulmasta (esimerkiksi edellyttämällä sulautumisilta, jakautumisilta ja muilta yritysjärjestelyiltä keskusyhteisön puoltavaa lausuntoa)?

Viime vuosina tapahtuneet jäsenpankkien eroamiset yhteenliittymästä ovat korostaneet sitä, että TYL painottaa jäsenen eroamisoikeutta. Laki mahdollistaa keskusyhteisön puuttua tilanteeseen vain silloin, jos eroaminen/sulautuminen vaarantaisi koko yhteenliittymän vakavaraisuuden, eli vakavaraisuus painuisi alle ns. Pilari 2 -vaatimuksen. Fiva kiinnittää sekä tässä että muiden pankkilakien kohdalla yritysjärjestelyihin liittyvään omaan vastustamisoikeuteensa liittyen, että vakavaraisuuden painumisella puskurivaatimusten alle voi olla jo huomattava merkitys yhteenliittymän/pankin toiminnalle rahoituksen saatavuuden todennäköisesti heikentyessä. Sääntely ei myöskään ota huomioon MREL-vaatimusta.

Ovatko keskusyhteisön nykyisen lainsäädännön mukaiset ohjaus- ja valvontakeinot selkeät ja riittävät vai tulisiko niitä edelleen kehittää ryhmittymän tehokkuuden, tarkoituksenmukaisen toiminnan tai muusta näkökulmasta? Tulisiko esimerkiksi kehittää keinoja, joilla ohjataan yhteenliittymää ja jäsenluottolaitoksia nykyistä laajemmin ja ongelmia tehokkaammin ennaltaehkäisevästi?

Talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisön rooli on erittäin keskeinen yhteenliittymän ja sen tehokkaan toiminnan näkökulmasta. Fiva katsoo, että yhteenliittymän ohjaus- ja valvontakeinoja olisi tarpeen tarkastella yhteenliittymän ohjauksen tehostamiseksi.

Muut mahdolliset huomiot yhteenliittymän ohjauksesta ja valvonnasta?

-

Voimassa olevassa yhteenliittymälaiissa ei ole erillisiä säännöksiä yhteenliittymän hallinnon järjestämisestä. Millaisia muutostarpeita tässä aihealueessa on havaittu? Tulisiko esimerkiksi keskusyhteisön lakisääteisen valvontaroolin edellyttämien tehtävien riippumattomuuden varmistaminen huomioida nykyistä tarkemmin?

Fiva kiinnittää huomiota siihen, että yhteenliittymälakiin ei sisälly sääntelyä riippumattomista hallituksen jäsenistä. Viittaussäännöksillä luottolaitoslakiin keskusyhteisöihin tulee sovellettavaksi luottolaitosten hallituksia koskevat vaatimukset, ja tältä osin viitataan myös siihen, mitä riippumattomuussääntelystä on yllä todettu luottolaitoslain kohdalla. Keskusyhteisöjen toiminnan luonne ja laatu huomioon ottaen hallituksen jäsenistä riippumattomia tulisi käytännössä olla vähintään 50 %.

Muita kommentteja keskusyhteisön ja yhteenliittymän hallinnon järjestämiseen:

Fiva katsoo, että talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöt tulisi lisätä rahanpesulain soveltamisalan piiriin.

Talletuspankkien yhteenliittymästä annetun lain 17 §:n 1 momentissa säädetään, että keskusyhteisö ohjaa yhteenliittymän toimintaa. Keskusyhteisöllä on oltava ohjeet yhteenliittymään kuuluville yrityksille mm. niiden riskienhallinnasta, luotettavasta hallinnosta ja sisäisestä valvonnasta. Lain 32 §:n 2 momentin mukaan keskusyhteisö valvoo, että yhteenliittymään kuuluvat yritykset toimivat rahoitusmarkkinoita koskevien lakien, asetusten, viranomaisten antamien määräysten, sääntöjensä ja yhtiöjärjestystensä sekä keskusyhteisön 17 §:n nojalla antamien ohjeiden mukaisesti. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta on osa ilmoitusvelvollisten riskienhallintaa, luotettavaa hallintoa ja sisäistä valvontaa. Ottaen huomioon keskusyhteisöjen merkittävän roolin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa, pitää Fiva ongelmallisena sitä, että vastuu rahanpesulain mukaisesta toiminnasta on vain jäsenpankeilla.

Talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisön velvollisuus ohjata ja valvoa jäsenluottolaitoksia on erittäin tärkeää yhteenliittymän toimivuuden kannalta. Talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöjen velvollisuus tulee ottaa huomioon myös seuraamuksissa, koska keskusyhteisöjen tehtävien tekemättä jättäminen tai siinä olevat puutteet vaarantavat tai voivat vaarantaa yhteenliittymien toiminnan ja saattavat heijastua myös koko pankkisektorin vakauteen. Talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöt tulee ottaa seuraamusmaksusäätelyn piiriin.

Yhteenliittymälain 4.2 §:ssä säädetään keskusyhteisölle sallituista omistuksista ja keskusyhteisölle sallitusta muusta toiminnasta. Säännöksen mukaan ”Keskusyhteisö saa tarjota yhteenliittymään kuuluvien yritysten tarvitsemia palveluja, omistaa osakkeita ja osuuksia yhteenliittymään kuuluvissa yrityksissä ja harjoittaa muuta yhteenliittymän kannalta perusteltua sijoitustoimintaa. Keskusyhteisö ei saa harjoittaa merkittävässä määrin muuta liiketoimintaa.” Havaintojanne sääntelyn mahdollisista selkeyttämis- ja muutostarpeista, ottaen huomioon myös yhteenliittymän keskusyhteisön nimenomaiset tehtävät yhteenliittymän ohjauksessa ja yhteisvastuumekanismissa?

Fiva ei näe tarvetta muutoksille koskien keskusyhteisölle sallittua liiketoimintaa. Keskusyhteisöjen on edelleen tarpeen keskittyä nykyisiin ohjaus- ja valvontatehtäviinsä.

Muita huomioita ja sääntelyn kehittämistarpeita talletuspankkien yhteenliittymien näkökulmasta?

Fiva toteaa, että keskusyhteisön toimiluvan peruuttamista koskevista perusteista on säädetty sekä 10 että 16 §:ssä. Perusteet olisi syytä koota yhteen säännökseen.

Fiva katsoo, että laissa voisi edellyttää keskusyhteisöä ilmoittamaan yhteenliittymässä suunnitteilla olevista olennaisista/merkittävistä muutoksista Fivalle sen varmistamiseksi, että valvoja saa näistä tiedot.

Lain 22 §:n mukaan keskusyhteisön on laadittava luottolaitoslain 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu arvio. Fiva ei pidä välttämättömänä, että keskusyhteisö laatii täysimittaista valvojan arviota jokaisesta jäsenpankista, vaan että se laatii jäsenpankeista riskiarvioita seuratakseen erityisesti niiden vakavaraisuus- ja/tai maksuvalmiusasemaa

2. Laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista (1501/2001,liikepankkilaki)

Huomioitanne yritysjärjestelyitä koskevan sääntelyn toimivuudesta (2–3 luvut) ja kehittämistarpeista?

Säännöksiä on sovellettu harvakseltaan viime vuosina, mutta ne ovat Fivan käsityksen mukaan riittävän toimivat. Alkuperäisen lain yksityiskohtaiset perustelut (HE 180/2001 vp.) tukevat käytännön soveltamista hyvin. Fiva nostaa kuitenkin esille, että Fivan vastustusoikeus liittyen eri yritysjärjestelyihin on rajallinen, koska Fiva pystyy puuttumaan järjestelyihin ainoastaan, jos ne vaarantavat pankin toimilupaedellytysten säilymisen. Vakavaraisuuden kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä vakavaraisuuden painumista ns. Pilari 2 -vaatimuksen alle. Vakavaraisuussäätely on kuitenkin kehittynyt siitä, mitä se on ollut yritysjärjestelyistä säädettyä ja sääntelyyn on tuotu erilaisia puskurivaatimuksia. Vakavaraisuuden painumisella puskurivaatimusten alle voi olla huomattava merkitys pankin toiminnalle rahoituksen saatavuuden todennäköisesti heikentyessä. Sääntely ei myöskään ota huomioon MREL-vaatimusta. Fiva katsoo, että vastustusoikeuksien osalta

olisi tarpeen ottaa huomioon nämä uudet vaatimukset. Fiva pitää lisäksi tärkeänä, että säännökset saadaan jatkossa yhteensovitetuiksi toimivasti CRD6:n myötä tuleviin muutoksiin.

Lisäksi yritysjärjestelyihin liittyen olisi tarpeen, että Fivalle toimitettavat suunnitelmat kattaisivat myös tase-ennusteet ja laskelmat pankin kyvystä täyttää keskeiset vakavaraisuusvaatimukset yritysjärjestelyn jälkeen. Tähän liittyen on CRD6:den myötä mahdollisesti tulossakin uutta sääntelyä.

Huomioitanne liiketoiminnan luovutusta koskevan sääntelyn (4 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Fiva katsoo, että lain 13 §:n 2 momenttia voisi selventää siltä osin, mitä lain sulautumista koskevia säännöksiä on tarkoitus soveltaa liiketoiminnan luovutukseen. Nykyinen säännös viittaa jakautumista koskeviin säännöksiin, jotka viittaavat sulautumista koskeviin säännöksiin. Ketjutus on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä sovellettavista säännöksistä.

Huomioitanne toimiluvan luopumista koskevan sääntelyn (5 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Säännöksiä on sovellettu viimeisten vuosien aikana harvoin, mutta ne ovat osoittautuneet toimiviksi. Erytisesti 14 §:n nojalla annettavat hakemuksen liitteet ovat olleet riittävät myös EKP:n suuntaan. Fiva ei näe tarpeelliseksi muuttaa säännöksiä muuten kuin lakiteknisesti päivittämällä toimivaltaisen viranomaisen EKP:ksi ja korjaten viittaukset Rahoitustarkastukseen Finanssivalvonnalla.

Huomioitanne selvitystilaa ja konkurssia koskevan sääntelyn (6 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Säännöksiä ei ole jouduttu soveltamaan pitkään aikaan, joten käytännön kokemuksia niiden toimivuudesta ei ole.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia liikepankkilakiin liittyen?

Fiva huomauttaa, että pankkilaeista ei käy ilmi, että osa valvojan tehtävistä voi kuulua EKP:lle kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan toimivallan nojalla, ks. tarkemmin Kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat EKP:n toimivaltuudet (europa.eu).

3. Laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista (423/2013, osuuspankkilaki)

Huomioitanne varojen jakoa ja sidottua omaa pääomaa koskevan sääntelyn (2 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne yritysjärjestelyitä koskevan sääntelyn toimivuudesta (3–4 luvut) ja kehittämistarpeista?

Fiva nostaa esille, että Fivan vastustusoikeus liittyen eri yritysjärjestelyihin on rajallinen, koska Fiva pystyy puuttumaan järjestelyihin ainoastaan, jos ne vaarantavat pankin toimilupaedellytysten säilymisen. Vakavaraisuuden kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä vakavaraisuuden painumista ns. Pilari 2 -vaatimuksen alle. Vakavaraisuussääntely on kuitenkin kehittynyt siitä, mitä se on ollut yritysjärjestelyistä säädettäessä ja sääntelyyn on tuotu erilaisia puskurivaatimuksia. Vakavaraisuuden painumisella puskurivaatimusten alle voi olla jo huomattava merkitys pankin

toiminnalle rahoituksen saatavuuden todennäköisesti heikentyessä. Sääntely ei myöskään ota huomioon MREL-vaatimusta. Fiva katsoo, että vastustusoikeuksien osalta olisi tarpeen ottaa huomioon nämä uudet vaatimukset. Fiva pitää lisäksi tärkeänä, että säännökset saadaan jatkossa yhteensovitettua toimivasti CRD6:n myötä tuleviin muutoksiin. Lisäksi yritysjärjestelyihin liittyen olisi tarpeen, että Fivalle toimitettavat suunnitelmat kattaisivat myös tase-ennusteet ja laskelmat pankin kyvystä täyttää keskeiset vakavaraisuusvaatimukset yritysjärjestelyn jälkeen. Tähän liittyen on CRD6:den myötä mahdollisesti tulossakin uutta sääntelyä.

Huomioitanne liiketoiminnan luovutusta koskevan sääntelyn (5 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne toimiluvan luopumista koskevan sääntelyn (6 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne selvitystilaa ja konkurssia koskevan sääntelyn (7 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia osuuspankkilakiin liittyen?

Fiva huomauttaa, että pankkilaeista ei käy ilmi, että osa valvojan tehtävistä voi kuulua EKP:lle kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan toimivallan nojalla, ks. tarkemmin Kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat EKP:n toimivaltuudet (europa.eu).

4. Säästöpankkilaki (1502/2001)

Voimassa oleva säästöpankkilaki on vuodelta 2001. Eri yhteyksissä säästöpankkilain on havaittu tarvitsevan uudistuksia. Missä teemoissa ovat keskeisimmät uudistustarpeet? Aseta esiin nostamasi teemat tärkeysjärjestykseen.

Fiva katsoo olennaisimmaksi uudistustarpeeksi luopumisen toimilupaprosessista säästöpankkien yhtiömuodon muutoksissa (ks. tarkemmin viimeinen kysymys mahdollisista muista huomioista). Toiseksi lailla tulisi selkeyttää liiketoiminnan luovutusta koskevan 6 luvun säännöksiä erityisesti siltä osin kuin on kyse koko liiketoiminnan luovuttamisesta ja kolmanneksi pääomakysymyksiä.

Havainnot kantarahasto-osuuksia ja säästöpankin oman pääoman hallintaa liittyvän sääntelyn toimivuudesta? Mitä uudistustarpeita on havaittu tähän liittyen?

Erilajiset kantarahasto-osuudet

SPL 14 § muistuttaa osakeyhtiölain 3 luvun 1 §:n vastaavaa säännöstä, mutta on kyseenalaista, onko säästöpankeille tarpeen mahdollistaa laajasti erilaisia kantarahasto-osuuksia. SPL koskee vain säästöpankkeja ja useimpien säästöpankkien tarkoituksena on sisällyttää kantarahasto-osuudet ydinpääomaansa, ja niillä on ollut käytännössä vain yksi kantarahastolaji. CRR 28 ja 29 artikla rajoittavat huomattavasti erilajisten instrumenttien sisällyttämistä ydinpääomaan. Hyväksyttäviä

”lajimuutoksia” ovat EU:n vakavaraisuusasetuksen CRR:n mukaan äänioikeuksien määrä ja mahdollisuus jakaa vähä-äänisemmille tai äänettömille kantarahasto-osuuksille hieman korkeampaa osuutta voitosta, jottei kyseessä olisi etuoikeutettu voitonjako, jota CRR ja Basel III eivät hyväksy. Tämän lisäksi on 29 artiklassa sallittuja mukautuksia 28 artiklaan. Mikäli muita poikkeavia oikeuksia haluttaisiin antaa kantarahasto-osuuksille, on otettava huomioon myös CRR:n asettamat rajoitteet. Vaikka CRR onkin suoraan sovellettavaa, SPL:sta ei juurikaan käy ilmi, että myös CRR:n asettamia rajoitteita on noudatettava, mikäli mieltä sisällyttää kantarahasto-osuudet ydinpääomaan.

Kantarahasto-osuuksien hankinta ja lunastus

SPL 13 §:ssä säädetään kantarahaston takaisin maksamisesta. SPL 18 §:n 3 momentin mukaan säästöpankin oikeudesta hankkia ja lunastaa omia kantarahasto-osuuksiaan säädetään 40 a – 40 l §:ssä. Laissa ei kuitenkaan oteta huomioon, että CRR 77 artiklan mukaan säästöpankin tulee hankkia etukäteinen lupa instrumenttien vähentämiseen. CRR 77 artiklan 1 kohta vaatii toimivaltaisen viranomaisen ennakkoon myöntämän luvan ja myös 28 artiklan 1 kohdan e, f ja g alakohdat vaativat pysyvyyttä ja ne asettavat rajoituksia sille, millä edellytyksillä instrumentteja ja niihin liittyviä varoja (esimerkiksi kantarahasto-osuuksien saatu niiden nimellisarvon ylittävä määrä on vararahastossa SPL 28 §:n 3 momentin mukaan) saadaan vähentää ydinpääomasta.

Erityiset oikeudet

SPL:ssa on useissa pykälissä mainintoja erityisistä oikeuksista. SPL:ssa ei kuitenkaan ole säädetty erikseen erityisten oikeuksien antamisesta, vaan muutokset on tuotu lakiin muutoksella 1423/2007 osakeyhtiölain sulautumisia ja jakautumisia koskevien muutosten yhteydessä (HE 103/2007 vp). Osakeyhtiölain 10 luvun 1 §:n mukaan erityiset oikeudet oikeuttavat maksua vastaan saamaan uusia osakkeita tai yhtiön hallussa olevia omia osakkeita. Oikeudenhaltijalla voi olla oikeus valita, merkitseekö hän osakkeita (optio-oikeus). Oikeuteen voi myös liittyä sitoumus osakkeen merkintään. Osakeyhtiölaki I -teoksen sivulla 815 sanotaan, että jos oikeuteen on liitetty ”velvollisuus osakkeen merkintään”, nimityksen ”optio-oikeus” käyttämisestä ei ole pidetty asianmukaisena. Tämän vuoksi laissa on päädytty puhumaan optio-oikeuksien ohella muista erityisistä oikeuksista. Optio- ja muihin erityisiin oikeuksiin voidaan sängen vapaasti liittää erilaisia ehtoja, joiden täytyminen on edellytyksenä merkintäoikeuden ja/tai velvollisuuden syntymiselle.

Jos SPL:ssa on ylipäättään tarpeen mahdollistaa erityisiä oikeuksia, SPL:n 34 § pitäisi todennäköisesti olla se pykälä, jossa ensimmäisen kerran mainittaisiin erityiset oikeudet ja annettaisiin niille määritelmä ja tarkoitus. Nyt siellä on mainittu vaihtovelkakirjat, optiolainat ja optiotodistukset.

Lisäksi 35 §:ssä on luultavasti kirjoitusvirhe, siellä käytetään termiä ”opintotodistusten” haltijat. 36 §:ssä mainitaan optiolaina.

Muita havaintoja

SPL 11 §:n 2 momentissa on viittaus SPL 71 §:n 1 momenttiin, jossa käsitellään kokouskutsua sulautumistapauksessa. Mahdollisesti oikea kohta olisi 74 §:n 1 momentti.

Säästöpankkilain mukaan säästöpankin hallintojärjestelmä rakentuu säästöpankin isännistä ja säästöpankin hallituksesta. Säästöpankin hallintorakenne määritetään tarkemmin säästöpankin säännöistä. Säännöissä määritetään muun muassa säästöpankin isäntien valinta (esimerkiksi säästöpankkikokouksessa) sekä se, onko säästöpankilla hallintoneuvosto. Kehitysehdotuksia säästöpankin hallintorakenteen sääntelyyn liittyen?

-

Kehitysehdotuksia säästöpankkiliitännäisten yritysjärjestelyjen sääntelyyn?

Fiva toteaa, että SPL 88 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisissa luovutuksissa, joissa säännöksen 4 momentin mukaisesti säästöpankki muuttuu säätiöksi, olisi tarpeen selventää, onko sallittua, että säästöpankin varoja siirtyy järjestelyssä perustettavalle säätiölle. Nämä varat eivät ole suoraan liiketoimintaan liittyviä varojan vaan esimerkiksi kiinteistöjä, rahastoja tai muuta sijoitusomaisuutta.

Fiva kiinnittää huomiota, että Fivan vastustusaika yritysjärjestelyissä on liikepankki- ja osuuskuntalain mukaan kuukausi velkojille annettavalle kuulutukselle asetetusta määräpäivästä. Säästöpankkilain mukaan vastustusoikeus päättyy taas ao. määräpäivänä. Sääntelyn yhdenmukaisuuden vuoksi olisi hyvä, että vastustusaika olisi sama kaikissa laeissa.

Fiva nostaa esille, että Fivan vastustusoikeus liittyen eri yritysjärjestelyihin on rajallinen, koska Fiva pystyy puuttumaan järjestelyihin ainoastaan, jos ne vaarantavat pankin toimilupaedellytysten säilymisen. Vakavaraisuuden kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä vakavaraisuuden painumista ns. Pilari 2 -vaatimuksen alle. Vakavaraisuussääntely on kuitenkin kehittynyt siitä, mitä se on ollut yritysjärjestelyistä säädettäessä ja sääntelyyn on tuotu erilaisia puskurivaatimuksia. Vakavaraisuuden painumisella puskurivaatimusten alle voi olla jo huomattava merkitys pankin toiminnalle rahoituksen saatavuuden todennäköisesti heikentyessä. Sääntely ei myöskään ota huomioon MREL-vaatimusta. Fiva katsoo, että vastustusoikeuksien osalta olisi tarpeen ottaa huomioon nämä uudet vaatimukset. Fiva pitää lisäksi tärkeänä, että säännökset saadaan jatkossa yhteensovitettua toimivasti CRD6:n myötä tuleviin muutoksiin.

Lisäksi yritysjärjestelyihin liittyen olisi tarpeen, että Fivalle toimitettavat suunnitelmat kattaisivat myös tase-ennusteet ja laskelmat pankin kyvystä täyttää keskeiset vakavaraisuusvaatimukset yritysjärjestelyn jälkeen. Tähän liittyen on CRD6:den myötä mahdollisesti tulossakin uutta sääntelyä.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia säästöpankkilakiin liittyen?

SPL:n mukaan säästöpankin halutessa vaihtaa yhtiömuotoaan käynnistyy toimilupaprosessi. Tämä sääntely on omiaan aiheuttamaan hallinnollista taakkaa sekä Fivassa että pankeissa, sillä EKP suhtautuu näihin toimilupahakemuksiin kuin mihin tahansa toimilupahakemukseen. Käytännössä osakeyhtiömuotoinen säästöpankki on kuitenkin säätiömuotoista omistajaansa lukuun ottamatta täysin sama ja jatkaa samaa toimintaa kuin säästöpankki, joka varat ja velat sille luovuttaa. Ko. sääntelyn vuoksi Fiva on myös joutunut ilmoittamaan EBA:lle, ettei se voi täysin noudattaa EBA:n toimilupa-arviointia koskevaa ohjetta EBA/GL/2021/12, jonka 41 kappaleen mukaan valvojan ei tulisi asettaa yhtiömuodon muutoksen ehdoksi uuden tai muutetun toimiluvan myöntämistä. Jos toimilupamenettelystä luovuttaisiin, yhtiömuodonmuutos edellyttäisi kuitenkin jo nykyisen sääntelyn pohjalta omistajavalvontailmoituksen tekoa. Tämä prosessi kohdistuisi paremmin siihen, mitä yhtiömuodonmuutos tosiasiaassa muuttaa eli omistajaan.

Fiva huomauttaa, että pankkilaeista ei käy ilmi, että osa valvojan tehtävistä voi kuulua EKP:lle kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan toimivallan nojalla, ks. tarkemmin Kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat EKP:n toimivaltuudet (europa.eu).

5. Laki hypoteekkiyhdistyksistä (936/1978, Hypo-laki)

Voimassa oleva Hypo-laki on vuodelta 1978. Missä teemoissa ovat keskeisimmät uudistustarpeet? Aseta esiin nostamasi teemat tärkeysjärjestykseen.

Fiva katsoo, että keskeisin puute laissa on, että siitä puuttuu yritysjärjestelyitä koskevat tarkemmat säännökset sekä mahdollisuus yhtiömuodon muutokseen. Laissa on säännös siitä, että Fiva antaisi tarkemmat määräykset sulautumisessa ja jakautumisessa noudatettavista menettelytavoista (28 § 2 mom.). Lisäksi laissa on säännös osakeyhtiön sulautumisesta hypoteekkiyhdistykseen (28 a §). Erityisesti Fiva katsoo tärkeäksi, että hypoteekkiyhdistyksellä tulisi olla muiden luottolaitosten tapaan mahdollisuus luovuttaa varojaan ja velkojaan yhdelle tai useammalle luottolaitokselle tai muulle yritykselle. Hypoteekkiyhdistyksen tulisi myös voida muuttaa yhtiömuotonsa osakeyhtiöksi (ilman toimilupamenettelyä). Lisäksi (vapaaehtoiseen) toiminnan lopettamiseen (28 § 3 mom.) liittyen tulisi säännellä vapaaehtoisesta toimiluvan peruuttamisesta.

Toiseksi merkittävin puute on hypoteekkiyhdistyksen hallintoa koskevien säännösten vanhentuneisuus ja kyseenalaisuus muun luottolaitossääntelyn valossa, kuten puolelle hallituksen jäseniä asetettu vaatimus asuinpaikasta ETA-alueella (17 §), pakollinen hallintoneuvosto ja sille laissa määrätyt (tavanomaisesti hallitukselle kuuluvat) tehtävät (18 §) ja se, että hypoteekkiyhdistyksen hallitukseen on kuuluttava hypoteekkiyhdistyksen toimitusjohtaja ja muu johtaja (19 §). Yleensä luottolaitoksissa vain yhtä hallituksen jäsentä koskee ETA-asuin/kotipaikkavaatimus. Hallintoneuvostot ovat muissa luottolaitoksissa vapaaehtoisia ja sen ja hallituksen välisestä työnjaosta säädetään pankin yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä. Luottolaitoslaki säätelee hallituksen kokoonpanoa.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia Hypo-lakiin liittyen?

-

6. Laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (699/2004, rava-laki)

Mahdollisia huomioita ja kehitysehdotuksia rava-lakiin liittyen?

Fiva kiinnittää huomiota siihen, että EU-tasolta on tulossa uutta 2-tason sääntelyä ja tämän sääntelyn yhteensopivuus rava-lain säännösten kanssa on tarpeen varmistaa.

Helenius Jyri
Finanssivalvonta

Ojala Aino
Finanssivalvonta - Pankkivalvonta/Digitalisaatio ja analyysi