

Asia: Asia VN/4219/2023

Lausuntopyyntö peruspankkipalveluja ja luottolaitoslainsäädäntöä koskevasta arviomuistiosta

1. Peruspankkipalvelut

Kommenttinne peruspankkipalveluita koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 2)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Arviomuistiossa on tunnistettu pitkälti samoja ongelmia pankkipalveluiden saatavuudessa ja käyttämisessä kuin mitä Finanssivalvonta on omassa valvontatyössään havainnut. Finanssivalvonta yhtyy valtiovarainministeriön arvioon siitä, että merkittävimmät ongelmat peruspankkipalveluissa liittyvät useimmiten erityisryhmiin kuuluvien yksityishenkilöiden tarpeiden huomioimiseen palveluiden saatavuudessa sekä rahanpesun estämistä koskevan sääntelyn soveltamiseen ja tästä sääntelystä johtuvien velvoitteiden yhteensovittamiseen peruspankkipalveluiden tarjontavelvoitteen kanssa.

Sääntelyn kehittämisvaihtoehtoista ja jatkotoimenpiteistä Finanssivalvonta toteaa seuraavaa.

Yritys- ja yhteisöasiakkaiden palvelut

Finanssivalvonta kannattaa arviomuistiossa esitettyjä tavoitteita edistää erityisesti mikro- ja pienyritysten sekä yhdistysten pankkipalveluiden saatavuutta.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tyypilliset ongelmat näiden toimijoiden kohdalla liittyvät siihen, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevaa sääntelyä ja pankkien omia menettelytapoja noudatetaan toisinaan kaavamaisesti. Palveluntarjoajien tulisi soveltaa riskiperusteista lähestymistapaa ja arvioida asiakkuuksiin liittyviä riskejä monipuolisesti eri riskitekijöiden merkitystä painottaen. Lisäksi tulisi arvioida tapauskohtaisesti, miten asiakkuuteen liittyviä riskejä voidaan hallita. Vain silloin, kun pankki ei arvionsa mukaan voi hallita asiakassuhteeseen liittyviä riskejä rahanpesulain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuista syistä, tulisi pankin ryhtyä toimiin palveluidensa rajoittamiseksi ja viime kädessä jopa asiakassuhteen päättämiseksi.

Finanssivalvonnan teema-arviosta (Teema-arvio korkeariskisten asiakkaiden aiheuttamista pankkipalveluiden rajoittamisista, Valvottavatiedote 15.12.2022) on kuitenkin selvinnyt, että

pankkien liiketoimintaratkaisujen taustalla on usein sääntelyn aiheuttamiin korkeisiin kustannuksiin liittyviä syitä. Myös muut syyt, kuten esimerkiksi asiakkuuteen liittyvä maineriski, voivat vaikuttaa pankin liiketoimintaratkaisuihin. Näissä tilanteissa pankki ei välttämättä edes pyri hallitsemaan asiakkuuteen liittyviä riskejä vaan mieluummin päättää asiakassuhteen kokonaan.

Finanssivalvonta suosittaa Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevilla määräyksillä ja ohjeilla 2/2023, että pankit ja muut Finanssivalvonnan valvottavat arvioivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskienhallinnan lisäksi tarkoin toimiansa vaikutuksia taloudellisen osallistavuuden (financial inclusion) näkökulmasta. Arvioinnissa tulisi huomioida se, millaisia vaikutuksia asiakkaan tai asiakasryhmän asemaan on sillä, että heillä ei ole mahdollisuutta käyttää tiettyjä tuotteita tai palveluita. Tavoitteena tulisi olla tasapaino siinä, miten yhtäältä vältetään ja hallitaan riskejä ja toisaalta turvataan yhteiskunnassa tasapuoliset edellytykset taloudelliselle toiminnalle erityisesti heikommassa asemassa olevien osalta.

Finanssivalvonta pitäisi kannatettavana, että rahanpesulakia tarkasteltaisiin uudelleen uusien EU-säädösten implementoinnin yhteydessä sen arvioimiseksi, onko sääntelymuutoksin mahdollista turvata riskiperusteisen lähestymistavan soveltaminen siten, ettei sääntelyä tulkita liian kaavamaisesti vähäriskisissä tapauksissa.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös ulkomaisten valtioiden suurlähetystöjen ja edustustojen ongelmiin pankkipalveluiden saatavuudessa. Finanssivalvonnan tietoon on tullut useita tapauksia, joissa pankkipalvelut on irtisanottu tai uusia palveluita ei ole avattu suurlähetystöille ja niiden henkilökunnalle, vaikka palveluiden tarjoamiselle on kansainväliset velvoitteet. Vaikuttaa siltä, että pankkien suorittama riskiarviointi on näissä tapauksissa ollut erittäin kriittinen. Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan rahanpesulain tehostettua tuntemista koskeva 3 luvun 10 §:n 1 momentti ei tarkoita sitä, että asiakassuhteeseen tai yksittäiseen liiketoimeen liittyvä tavanomaista suurempi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski automaattisesti estäisi valvottavaa solmimasta asiakassuhdetta tai suorittamasta liiketoimea. Finanssivalvonta esittää tämän yksittäisen ongelma-alueeseen liittyvän lainsäädännön ja palveluiden saatavuuden turvaamisen lisäämistä muiden oikeushenkilöiden asemaa koskevaan punnintaan jatkotoimenpiteistä.

Arviomuistiossa on käsitelty myös muita vaihtoehtoja yritys- ja yhteisöasiakkaiden pankkipalveluiden saatavuuden helpottamiseksi. Peruspankkipalvelujen tarjoamisveloitteen laajentamiseen yritysasiakassuhteisiin liittyy perusoikeuksien yhteensovittamisen haasteita sopimusvapauden rajoittamisen ja toisaalta elinkeinovapauden näkökulmasta. Poikkeuksia sopimusvapauden tulisi tarkkaan harkita, ja pohjana olisi tärkeää olla riittävät vaikutusarviot ja eurooppalainen sääntelyvertailu.

Arviomuistion ehdotus siitä, että peruspankkipalveluiden saatavuutta, käytettävyyttä ja hinnoittelua seurattaisiin ja arvioitaisiin yritysasiakaspalveluiden osalta samaan tapaan kuin kuluttajapalveluiden osalta tällä hetkellä tehdään, ei puolestaan ratkaise varsinaista ongelmaa, vaan sillä aiheutettaisiin pankeille ja valvovalle viranomaiselle vain tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Pelkkä raportointi- ja seurantavelvollisuus ilman tarkempaa sääntelyä tarjoamisveloitteen piiriin kuuluvien pankkipalveluiden saatavuuden tasosta, ominaisuuksista ja hinnoittelusta on tehoton sääntelykeino, eikä se ole ratkaisu yritysten pankkipalveluissa tunnistettuihin ongelmiin.

Kuluttaja-asiakaspalvelut

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan luottolaitoslain 15 luvussa säädettyä peruspankkipalveluiden sisältöä ja ominaisuuksia voidaan pitää riittävinä turvaamaan ne pankkipalvelut, joita voidaan nyky-yhteiskunnassa pitää välttämättömyyspalveluina. Erityistä tarvetta tehdä muutoksia peruspankkipalveluiksi luettaviin palveluihin tai niiden ominaisuuksiin ei ole.

Finanssivalvonnan vuoden 2022 peruspankkipalveluselvityksen mukaan asiakkaiden oikeus peruspankkipalveluihin toteutuu kokonaisuutena tarkastellen asianmukaisesti. Peruspankkipalveluja on hyvin ja pääosin kohtuuhintaisesti tarjolla. Palvelutarjonta kuitenkin painottuu pankkien digitaalisiin palvelukanaviin ja muihin etäkanavissa tarjottaviin palveluihin, ja ne ovat myös valtaosalle pankkien asiakkaista pääasiallinen palvelukanava päivittäisen pankkiasioinnin hoitamiseen.

Asiakkaiden ja sidosryhmien Finanssivalvontaan lähettämässä yhteydenotoissa esille nousevat ongelmat koskevat sekä konttoriasiointia että henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuuden viiveitä pankkien puhelinpalveluissa ja digitaalisissa palvelukanavissa. Finanssivalvonta on peruspankkipalveluselvityksessään todennut, että pankkien on syytä kiinnittää huomiota jonotusaikojen tai vastausaikojen kohtuullisuuteen kaikissa asiointikanavissa ja että pankkien tulee turvata henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuus kohtuullisessa ajassa kaikille sitä tarvitseville.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että peruspankkipalvelusääntely on saatavuuden ja laadun osalta hyvin yleisellä tasolla, mikä tekee palveluiden riittävyden arvioinnista haastavaa. Myös hinnoittelun kohtuullisuuden arviointi on nykysääntelyllä vaikeaa paitsi sääntelyn väljyyden ja tulkinnanvaraisuuden mutta myös pankkien erilaisten hinnoittelumallien vuoksi. Valvovan viranomaisen toimenpitein asiaan on siten haasteellista puuttua. Arviomuistiossa tuodaankin esiin asiakaspalvelun tavoitettavuudesta säättäminen osana luottolaitoslain 15 luvun menettelytapasäännöksiä tai osana hyvän pankkitavan säännöstä. Finanssivalvonta kannattaa tavoitteita edistää pankkipalveluiden asiakaspalvelun tavoitettavuutta erityisesti erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden näkökulmasta, mutta asiaa on tarpeen arvioida myös koko asiakaskunnan näkökulmasta. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan eri tapoja, jolla saatavuutta voitaisiin edistää, on tarkasteltava avoimesti. Sääntelyvaihtoehtojen osalta arvioinnissa olisi tarpeen ottaa huomioon myös muu lainsäädäntö, jossa mahdollisia palveluvalvointeja on asetettu, sekä sääntelystä seuraavat vaikutukset pankkien ja niiden asiakkaiden kustannuksiin.

Y-tunnuksettomien yhteisuuksien pankkipalveluiden saatavuuteen liittyvien säännösten ja menettelytapojen selkeyttäminen

Rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 2 mom. 3-kohta edellyttää säilyttämään asiakkaan tuntemistietoina oikeushenkilön rekisterinumeron, rekisteröimispäivän ja rekisteriviranomaisen. Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan oikeushenkilön rekisterinumerolla tarkoitetaan Suomessa y-tunnusta.

Kuten arviomuistiossa todetaan, on joitakin sellaisia toimijoita, jotka ovat juridisesta näkökulmasta oikeushenkilöitä, mutta joilla ei ole y-tunnusta. Näitä ovat ainakin yksityistielain mukainen tiekunta, yhteisaluelain mukainen osakaskunta ja yhteismetsälain mukainen yhteismetsä.

Silloin, kun oikeushenkilöllä ei ole y-tunnusta, on mahdollista avata tili oikeushenkilön vastuuhenkilön nimiin. Erityisiä haasteita voi kuitenkin liittyä mm. tilanteisiin, joissa henkilö, jonka

nimiin tili on avattu, kuolee, eroaa tai joutuu ulosottoon. Tällöin tulee selvittää, mitkä ovat oikeushenkilön varoja ja mitkä kyseisen henkilön omia varoja. Voi tulla myös viivettä siinä, että tilillä olevia varoja päästään jälleen käyttämään siihen tarkoitukseen kuin ne on talletettu. Tilanne on myös pankkien suorittaman asiakkaiden maksuliikenteen monitoroinnin kannalta ongelmallinen.

Toisinaan on noussut keskustelua myös rekisteröitymättömien yhdistysten haasteista saada pankkipalveluita. Rekisteröitymätön yhdistys ei ole kuitenkaan oikeushenkilö, ja sen puolesta toimivat henkilöt vastaavat henkilökohtaisesti tekemistään toimista. Rekisteröitymätön yhdistys voi hakea rekisteröintiä ja se voi korjata itse ne ongelmat, jotka liittyvät siihen, ettei yhdistys ole rekisteröitynyt. Lisäksi on syytä huomioida anonyymien tilien kieltö. Sen sijaan edellä kuvattujen y-tunnuksettomien oikeushenkilöiden kohdalla tilanne on eri. Näiden toimijoiden toiminta perustuu lakiin, eikä y-tunnusta ole mahdollista saada, ellei esim. tiekunnan kyseessä ollessa se harjoita jotakin liiketoimintaa tai maksa säännöllisesti palkkoja. Suomen tiekunnista suuri osa on sellaisia pieniä tiekuntia, joiden kohdalla rekisteröinnin edellytykset eivät nykyisen YTJ-lain perusteella täyty. Siten näiden kohdalla ainoa vaihtoehto tällä hetkellä on avata tili jonkun luonnollisen henkilön nimiin.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että nykysääntelyyn liittyvät epäkohdat korjataan. Esimerkiksi EU:n rahanpesulainsäädännön täytäntöönpanohankkeen yhteydessä olisi mahdollista tarkastella sitä, voidaanko rahanpesulain asiakkaan tuntemista koskevia vaatimuksia täsmentää sellaisten lainsäädännön tunnistamien oikeushenkilöiden osalta, joilla ei ole y-tunnusta.

Toinen vaihtoehto voisi olla selvittää y-tunnuksen myöntämisen laajentamista, mutta kuten VM:n arviolausunnossa todettiin, tämä vaihtoehto saattaisi lisätä julkisen sektorin kustannuksia viranomaisprosessien vaatimien resurssien myötä. Finanssivalvonta katsoo, etteivät julkisen sektorin kustannusvaikutusten tulisi olla esteenä ongelman korjaamiselle.

Finanssivalvonta haluaa korostaa, että edellä kuvattujen y-tunnuksettomien oikeushenkilöiden ohella vastaavia ongelmia pankkipalveluiden saamisen suhteen on myös mm. yhteisten vesialueiden osakaskunnilla ja ojitusyhteisöillä. Finanssivalvonta pitääkin tärkeänä, että myös näiden toimijoiden pankkipalveluiden saamisen edistämiseksi mietitään ratkaisua.

2. Käteisen saatavuus ja käytettävyys

Kommenttinne käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 3)?

Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että kansallisia sääntelyratkaisuja ei edistetä, kun neuvottelut komission käteisasiasetusehdotuksesta ovat vielä kesken. Tässä vaiheessa olisi ennen kaikkea pyrittävä vaikuttamaan asetusehdotusneuvotteluihin siten, että niissä saavutetaan Suomen kannalta mahdollisimman hyvä lopputulos, jossa tasapainoisesti huomioidaan käteisen riittävä saatavuus ja käyttömahdollisuus, mutta myös Suomen erityispiirteet digitaalisten maksutapojen merkittävässä käyttöasteessa verrattuna muuhun Eurooppaan.

3. Asiakkaansuoja- ja menettelytapasääntely: hyvä pankkitapa ja sopimusehtosääntely

Kommenttinne hyvää pankkitapaa ja sopimusehtosääntelyä koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 4)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Finanssivalvonta suhtautuu myönteisesti hyvän pankkitavan säännöksen kehittämiseen ja pitää perusteltuna, että sen painopisteenä ja lähtökohtana on pankin ja asiakkaan välinen asiakassuhde. Hyvän pankkitavan säännös on luontevaa ja perusteltua olla linjassa sijoitus- ja vakuutuspalveluiden tarjontaa koskevien vastaavien säännösten kanssa. Säännös on kuitenkin tarpeen säilyttää riittävän joustavana normina, joka mahdollistaa sen soveltamisen erilaisiin epäasiallisen toiminnan tilanteisiin mahdollisten uusien toimintatapojen tullessa markkinoille.

Finanssivalvonta valvoo hyvän pankkitavan säännöksen noudattamista luottolaitoslain 1 luvun 3 §:n nojalla, joten erillistä mainintaa hyvän pankkitavan säännöksen valvonnan osalta ei ole tarvetta säätää.

Finanssivalvonta kannattaa sopimusehtojen kohtuuttomuutta koskevan sääntelyn uudistamista, jossa ydinviesti kohtuuttomien sopimusehtojen kiellosta säilyy ennallaan.

Hyvän pankkitavan sääntely ja kohtuuttomien sopimusehtojen kieltö ovat tärkeitä erityisesti pankin yritysasiakassuhteita koskevien menettelytapojen näkökulmasta. Nämä velvoitteet voivat tuoda erityisesti pienyritysasiakkaille tarpeellista kuluttajansuojan kaltaista turvaa erilaisiin palveluita, tuotteita ja niiden menettelytapoja koskeviin kysymyksiin, jotka kuluttaja-asiakassuhteissa on turvattu kuluttajansuojasääntelyssä.

4. Luottolaitosten toimintaa ja riskienhallintaa koskeva sääntely

Kommenttinne luottolaitosten toimintaa ja riskienhallintaa koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 5)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Finanssivalvonta kannattaa yleisesti arviomuistion luvussa 5 esitettyjä näkemyksiä. Seuraavassa kommentteja joihinkin yksittäisiin ehdotuksiin.

Luottolaitokselle sallittu liiketoiminta

Finanssivalvonta 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. Finanssivalvonta 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. Finanssivalvonta 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. Finanssivalvonta ei näe erityistä tarvetta laajentaa luottolaitoksille sallittua toimintaa näiden palveluiden lisäksi. Finanssivalvonta ei ole tietoinen, että luottolaitoksille olisi muissakaan ETA-maissa sallittu luottolaitoslain listausta ainakaan merkittävästi laajemmin muuta liiketoimintaa.

Mikäli Finanssivalvonnalle halutaan mahdollistaa toimivalta määritellä tarkemmin sallitun notariaattitoiminnan sisältöä, Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan lainsäädännössä tulisi tällöin myös määritellä kriteerit, joiden perusteella arviointi tehtäisiin.

Finanssivalvonta ei vastusta sen selvittämistä, että luottolaitoksen toimilupa olisi mahdollista myöntää myös rajoitettuna. Finanssivalvonnan alustavan arvion mukaan tämä ei kuitenkaan kokonaisuutena tulisi merkittävästi vähentämään työmäärää valvojilta tai toimijalta. Toimiluvan laajentamisesta päättäisi EKP, oletettavasti Finanssivalvonnan esityksestä, ja mikäli rajoitettujen toimilupahakemusten ja näiden laajennushakemusten myötä luottolaitostoimilupahakemusten kokonaismäärä kasvaisi, tällä olisi työllisyysvaikutuksia Finanssivalvonnassa, koska kuhunkin hakemuksen käsittelyprosessiin kuuluu joukko vakioituja työvaiheita. Lisäksi toimilupahakemuksen laajennushakemuksesta voi joissakin tilanteissa aiheutua myös toimijoille alkuperäisen hakemuksen kanssa päällekkäistä työtä, siltä osin kuin samoja asioita saatetaan joutua useamman kerran todentaa.

Takaisinmaksettavien varojen määritelmä

Finanssivalvonta kannattaa arviomuistiossa esitettyä täsmennystä takaisinmaksettavien varojen määritelmän osalta. Tässä yhteydessä olisi myös tarpeen arvioida yleisön käsitteen ajantasaisuutta. Esitöissä (HE 69/2003 vp) on esim. todettu, että yleisölle tarjoamisena pidettäisiin ainakin sellaiseen henkilökohtaiseen yhteydenottoon perustuvaa suoramarkkinointia, joka kohdistuu yli sataan henkilöön. Valvontakäytännössä ongelmaksi on ajoittain tullut laskenta- ja määrittelytilanteet, joissa takaisinmaksettavia varoja ilmoitetaan kerättävän tätä määrää pienemmältä joukolta, minkä vuoksi yleisön käsitettä olisi perusteltua tältä osin tarkentaa. Epäselvyyttä on ollut esimerkiksi siitä, kohdistuuko tämä rajoitus tarjottuun tuotteeseen vai tarjoajaan, ja lasketaanko tämä määrä tietyn hetken perusteella vai absoluuttisesti ja vaikuttaako tulkintaan se, että em. hallituksen esityksen jälkeen arvopaperiesitesääntelyn yleisökäsitteen minimimäärä on noussut sadasta sataan viiteenkymmeneen.

Kiinteän toimipaikan vaatimus

Finanssivalvonta toteaa, että pääkonttoria koskeva vaatimus seuraa luottolaitosdirektiivin (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). Finanssivalvonta katsoo, että kansalliselle vaatimukselle yhdestä kiinteästä toimipaikasta ei ole tarvetta ja sen voisi siten poistaa laista.

Hallituksen kokoonpanoa koskevat riippumattomuusvaatimukset

Arviomuistiossa ehdotetaan, että rahoitusmarkkinoita kohtaan koettavan luotettavuuden varmistamiseksi olisi perusteltua harkita hyvämaineisuuksia koskevien vaatimusten laajentamista hallintoneuvostoihin riippumatta niiden tehtävistä ja luonteesta. Finanssivalvonta pitää asiaa tärkeänä pankkien oman maineenhallinnan kannalta, mutta ei näe valvojana tarkoituksenmukaiseksi valvoa näiden jäsenten hyvämaineisuuksia, koska ko. kaltaiselle hallintoneuvostolle ei ole siirretty hallituksen tehtäviä ja sillä on siten vain rajallinen merkitys pankin liiketoiminnan kannalta.

Kaupankäynti luottolaitoksen omilla osakkeilla

Arviomuistiossa esitetään eri vaihtoehtoja luottolaitoksen omilla osakkeilla käytävään kauppaan liittyvästä sääntelystä. Finanssivalvonta katsoo, että nykytilan ylläpitäminen ei olisi ongelmallista. Mikäli lainsäädännön muuttaminen katsottaisiin tarpeelliseksi, edellyttäisi se, kuten muistiossakin todetaan, kaupankäyntitarkoituksen määrittelyä lain tasolla, ja tämä voisi Finanssivalvonnan käsityksen mukaan osoittautua haasteelliseksi.

5. Talletuspankkien yhteenliittymät

Kommenttinne talletuspankkien yhteenliittymälainsäädäntöä koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 6)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Finanssivalvonta kannattaa yleisesti arviomuistion luvussa 6 esitettyjä näkemyksiä. Seuraavassa kommentteja joihinkin yksittäisiin ehdotuksiin. Erityisesti kohtien 6.5 ja 6.7 kohdalla korostamme myös, että muutosten arviointi vaatii vielä yksityiskohtaisempaa esitystä.

Yhteenliittymän rakenne

Talletuspankkien lukumäärän osalta esitetyistä vaihtoehtoista vaihtoehto 1:n mukainen nykytilan ylläpitäminen vaikuttaisi perustellulta, koska nykyinen sääntely tältä osin ei ole osoittautunut ongelmalliseksi. Muistiossa on hyvin tuotu esiin konsernin ja yhteenliittymän ero keskusyhteisön ohjauksen osalta. Talletuspankkien lukumäärän osalta ei liene kuitenkaan tarpeellista erotella tältä osin jäsenluottolaitoksia. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan poikkeuslupamenettely on keskeinen osa yhteenliittymänä toimimista, mutta Finanssivalvonta ei kuitenkaan katsoisi tarpeelliseksi asettaa poikkeusluvan hakemista ja voimassa pitämistä yhteenliittymän rakenteelliseksi edellytykseksi.

Keskusyhteisön tarkoitus ja tehtävät

Finanssivalvonta katsoo perustelluksi muistiossa esitetyn mukaisesti, että säädetään keskusyhteisön tehtävistä ja toiminnan tarkoituksesta. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan muistiossa esitetyt sääntelyratkaisut eivät kuitenkaan tarkenna sitä, missä suhteessa yhteenliittymän keskusyhteisön ja sen johdon on painotettava jäsenluottolaitosten ja missä suhteessa keskusyhteisön ja yhteenliittymän kokonaisuus.

Finanssivalvonta toteaa lisäksi, että hyvin toimiva yhteenliittymä tarvitsee kattavan ja tehokkaan ohjauksen. Talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöillä on oltava oikeus antaa ohjeita ja myös velvollisuus tämä tehdä.

Keskusyhteisön tarkoituksen ja tehtävien lisäksi olisi Finanssivalvonnan mielestä hyvä harkita myös sääntelyn täydentämistä niin, että peruslähtökohdat yhteenliittymään liittymisen seurauksista olisivat selkeät. Kun jäsenluottolaitos toimii yhteenliittymässä, keskusyhteisön ohjaus, ohjeet ja valvonta ovat keskeinen osa luottolaitostoiminnan harjoittamista.

Keskinäinen vastuu ja tukitoimet

Yhteenliittymäsääntelyn yhtenäistäminen maksuvalmiuden hallinnan ja pääomamarkkinoilta tapahtuvan varainhankinnan järjestämiseksi vaikuttaa perustellulta. Finanssivalvonnalle ei kuitenkaan selviä muistiosta, miksi tämä tavoite edellyttää lain tasoista tehtävien jakoa vain nimetyille jäsenluottolaitoksille laskea liikkeeseen julkisen kaupankäynnin kohteena olevia arvopapereita, ottaen huomioon, että erilaiset markkina- ja kriisiskenaariot voivat edellyttää joustavia ratkaisuja.

Jos kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annetun lain mukaista väliluottotoimintamallia muistiosta esitetyn mukaisesti täydennettäisiin säännöksillä siitä, miten ryhmittymän luottolaitosten osallistuminen katepoolin täydentämiseen tulisi järjestää, jos yksittäinen luottolaitos on kykenemätön siirtämään katepooliin lain ja joukkolainaehtojen mukaiset edellytykset täyttäviä luottoja tai täytevakuuksia, muutoksen tekemistä voisi Finanssivalvonnan mielestä harkita tehtäväksi niin, että asiaan otettaisiin säännöstasolla kantaa myös konsolidointiryhmässä harjoitetussa väliluottotoiminnassa.

Yhteenliittymän ohjaus

Yhteenliittymän ohjeiden arviointia poikkeuslupakäsittelyn yhteydessä tulisi tarkentaa tavoitteella niiden arvioinnissa eli mihin nähden arvioidaan ohjeiden riittävyttä. Poikkeuslupamenettelyn muuttamisen arviointi nykyisestä mallista valvojan valvontavaltuudeksi vaatisi vielä tarkempaa esitystä menettelyistä ja kriteereistä. Muistiosta esitetään vaihtoehtona nykyiselle mallille, missä keskusyhteisö jyvittää poikkeusluvut yhteenliittymän sisällä, että tehtävä olisi valvojalla. Tämä vaatisi Finanssivalvonnan mielestä ainakin, että jyvitysperusteet on säädetty selkeästi laissa.

Finanssivalvonta ei katso, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät toimenpiteet sekä niiden valvonta voisivat kuulua yksin yhteenliittymätasolla hoidettaviksi. Rahanpesun torjunnan tehokkuuden kannalta yhteenliittymien kohdalla on ensiarvoisen tärkeää, että paikallistasolla tunnistetaan riskit ja arvioidaan parhaat tavat hallita näitä riskejä. Lisäksi on tärkeää, että paikallistasolta annetaan keskusyhteisölle kattavat tiedot paikallistason riskeistä. Tämä tieto on välttämätön, jotta keskusyhteisö voi pohtia riskejä ja riskienhallintaa koko yhteenliittymän kohdalla.

Finanssivalvonta katsoo kuitenkin, että olisi tarkoituksenmukaista harkita, tulisiko keskusyhteisön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä sekä pakotteita koskevien ohjeiden olla sitovia paikallistasolla. Lisäksi Finanssivalvonta katsoo tarpeelliseksi selvittää, tulisiko yhteenliittymien keskusyhteisöt lisätä rahanpesulain soveltamisalan piiriin ja ilmoitusvelvollisiksi. Tällöin rahanpesulain mukaiset toimet olisivat kohdennettavissa myös suoraan keskusyhteisöön.

Yhteenliittymän valvonta

Finanssivalvonta haluaa tuoda esille tässä ja muualla muistiosta Finanssivalvonnalle esitettyjen lisätehtävien johdosta, että mahdollisista lisätehtävistä aiheutuu tarve kohdistaa Finanssivalvonnan resursseja uudelleen.

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

Yhteenliittymän purkaminen

Finanssivalvonta toteaa, että sille harkittuja yhteenliittymän purkamiseen liittyviä valvontavaltuuksia tulisi täydentää kriteereillä, joiden mukaisesti päätökset tehtäisiin. Purkautumismenettelyssä tulisi ottaa tarkasteluun myös lain 29 §:n viiden vuoden tarkasteluajanjakso, joka on keskusyhteisön jäsenyydestä eronneen tai erotetun jäsenluottolaitoksen maksuvelvollisuuden osalta.

Sanktiojärjestelmä

Eri taloudellisten kokonaisuusien kuten konsernien ja yhteenliittymien osalta tulisi sääntelyä yhdenmukaistaa liikevaihdon käsittelyn osalta. FivaL 41 a §:ää tulisi tässä tai muussa yhteydessä täydentää siten, että siinä on otettu huomioon myös yhteenliittymä taloudellisena kokonaisuutena.

Hallinto- ja ohjausjärjestelmä

Finanssivalvonta haluaa tuoda esille, että yhteenliittymien keskusyhteisöt tulisi lisätä rahanpesulain soveltamisalan piiriin ja ilmoitusvelvollisiksi. On tärkeää, että rahanpesulain mukaiset toimet ovat kohdennettavissa suoraan keskusyhteisöön, sillä sen hoidettavaksi ulkoistetaan merkittäviä lakisäätteisiä tehtäviä.

6. Luottolaitosten yhteisölaite

Kommenttinne luottolaitosten yhteisölaiteä koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 7)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Finanssivalvonta kannattaa yleisesti arviomuistion luvussa 7 esitettyjä näkemyksiä. Seuraavassa kommentteja joihinkin yksittäisiin ehdotuksiin.

Liikepankki- ja osuuspankkilait

Arviomuistiossa todetaan, että sekä liike- että osuuspankkilain suhdetta muuhun yhteisölaiteä koskevaan ja luottolaitoslakiin tulisi selkeyttää erityisesti sen suhteen, ovatko liikepankki ja osuuspankki juridisesti oman tyyppisiä yhteisömuotoja. Mikäli kyse on siitä, voisiko luottolaitoslailla korvata erilliset liikepankki- ja osuuspankkilait, Finanssivalvonta haluaa tuoda esille,

että osuuspankkilaki, varsinkin sen varojen käyttämistä ja sidottua pääomaa koskeva 4 §, on edelleen tarpeen. Osuuspankkien osuuspääoma on hyväksyttävissä EU:n vakavaraisuusasetuksen 28 ja 29 artiklan mukaisiksi ydinpääomainstrumenteiksi vain sillä edellytyksellä, että kyse on 27 artiklan vaatimukset täyttävästä kansallisen lainsäädännön mukaisesta yhteisöstä ja sen liikkeeseen laskemista pääomainstrumenteista.

Säästöpankkilaki

Säästöpankin oman pääoman hallinta

Finanssivalvonta toteaa, että oman pääoman hallinnan näkökulmasta säästöpankkeja koskeva kansallinen laki on tarpeen myös jatkossa. EU:n vakavaraisuusasetuksessa on säädetty säästöpankkien ydinpääomainstrumenteille erityissäännöksiä, jotka on sidottu kansallisessa lainsäädännössä tunnustetuille ei-osakeyhtiömuotoisille laitoksille ja niiden liikkeeseen laskemille pääomainstrumenteille. Mikäli sääntöihin sisällytetään pääomia koskevia säännöksiä, tulee puitteet sille luoda lainsäädännössä.

Mikäli säästöpankit voisivat vapaasti määrätä kantarahasto-osuuksien ehdoista omissa säännöissään, on huolehdittava siitä, että kantarahasto-osuudet täyttävät edelleen myös nykyisen säästöpankkilain säännökset ja että sääntöjen määräyksille on olemassa puitteet myös säästöpankkilaissa.

Finanssivalvonta toteaa kantanaan, että säästöpankkilaissa tulisi edelleen säätää puitteet kantarahasto-osuuksien liikkeeseen laskulle ja ehdoille. Säännösten tulisi olla linjassa EU:n vakavaraisuusasetuksen ja komission delegoidun asetuksen (EU, N:o 241/2014) sekä EBA:n antamien tulkintojen kanssa. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan liikkeeseen laskettavien omien varojen instrumenttien tulee rajoittua EU:n vakavaraisuusasetuksessa sallittuihin eriin. Näitä ovat ydinpääoman (CET1), ensisijaisen lisäpääoman (AT1) ja toissijaisen pääoman (T2) instrumentit.

Finanssivalvonta katsoo, että mahdollisissa lainsäädäntömuutoksissa tulisi ottaa kantaa siihen, saavatko säästöpankit kieltäytyä kokonaan kantarahasto-osuuksien ”lunastamisesta”, vai saavatko säästöpankit vain rajoittaa kantarahasto-osuuksien ”lunastamista”. Lisäksi tulisi tarkentaa, mitä nämä rajoitukset tarkoittavat käytännössä.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevassa säästöpankkilain 40 a §:n 2 momentissa on viittausvirhe. Viitatussa 40 g §:ssä säädetään kantarahasto-osuuden oikeuksista, kun on olemassa osuuksien hankintapäätös. Pykälässä tulisi viitata 40 h §:ään, joka koskee tilanteita, missä säästöpankki on päättänyt ottaa sääntöihinsä määräyksiä omien kantarahasto-osuuksien hankinnasta ja lunastuksesta.

Laki hypoteekkiyhdistyksistä

Yhteisömuodon muuttaminen ja yritysjärjestelyt

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan sääntelyvalinnan tekemisen tueksi tarvittaisiin tarkempia tietoja sekä hypoteekkiyhdistyksen liiketoiminnan analyysia, jonka perusteella voitaisiin paremmin analysoida muutosten toteuttamiskelpoisuutta ja valita ratkaisu, joka turvaisi toiminnan jatkuvuuden. Samalla tulisi myös arvioida, onko tarpeen säilyttää nykyinen sallittu liiketoiminta vai

onko sitä tarpeen laajentaa. Tulisi myös arvioida, onko tarkoituksenmukaista jatkaa nykyistä jäsenyyden suppeaa määritelmää, onko tarpeen, että jäsenyys olisi jollakin tapaa siirrettävissä uuteen yhteisömuotoon ja mitä yhteisöoikeudellisia vastuu- ym. haasteita mahdollisesti liittyy ratkaisuun, jossa toisen oikeushenkilön asiakkaille annetaan vaikutusvaltaa toisen oikeushenkilön päätöksentekoon.

Kysymykseen siitä, olisiko hypoteekkiyhdistyksen yhteisömuodon muuttamisella vaikutusta toimilupaan ja velvollisuuteen hakea toimilupaa uudelleen tai vain laajentaa sitä, Finanssivalvonta toteaa, ettei liiketoiminnan jatkamisen uudella yhteisömuodolla tulisi kaikissa tapauksissa johtaa siihen, että toimilupaa on haettava uudestaan EKP:lta.

7. Muut havainnot ja huomiot

Voitte tässä yhteydessä tuoda esille muita kuin edellä mainittuihin teemoihin liittyviä havaintoja ja huomioita arviomuistioon liittyen.

Pankki-sanankäyttö

Arviomuistiossa on otettu esille pankki-sanankäytön rajoitukset. Finanssivalvonta haluaa tuoda esille, että pankki-sanankäytörajoituksen viittaus nimenomaan talletuspankkitoimintaan (ei luottolaitostoimintaan), siihen liittyvine lain esitöissä vuonna 1992 esitettyine tallettajien intressejä korostavine mainintoineen, on ollut omiaan luomaan epävarmuutta siitä, voiko toimija, joka tarjoaa muita pankkipalveluita kuin talletusten vastaanottamista, esimerkiksi kuluttajaluottoja, käyttää pankki-sanaa nimessään tai markkinoinnissa.

Rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain päivittämistarve

Arviomuistiossa on tehty rajausta rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain (699/2004, jäljempänä RavaL) osalta. Finanssivalvonta tuo kuitenkin tässä yhteydessä esiin päivitystarpeen liittyen RavaL:n riskikeskittymien ja keskinäisten liiketoimien valvontaa koskevien säännösten osalta (21, 23, 24, 26 §). EU:n komission täytäntöönpanoasetusta (2022/2454) on sovellettu 31.12.2023 lukien. Finanssivalvonta on havainnut haasteita täytäntöönpanoasetuksen soveltamisessa nykyisten RavaL:n säännösten puitteissa, joilla on saatettu voimaan direktiivin (2002/87/EY) 7 ja 8 artikla. Haasteet liittyvät pääosin siihen, että direktiivin (2002/87/EY) liitettä II ei ole saatettu kansallisessa lainsäädännössä voimaan. Finanssivalvonta katsoo, että sääntelyä tulisikin tarkistaa siten, että siinä huomioidaan täytäntöönpanoasetuksen (2022/2454) soveltaminen. Esimerkiksi Ruotsissa direktiivin (2002/87/EY) liite II on huomioitu heidän vastaavan lain (Lag (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat) 5 luvun 11 §:ssä.

Finanssivalvonnasta annetun lain 61 §:n täsmentäminen

Fival:n 4 §:n 5 momentin mukaan Finanssivalvonta valvoo ulkomaisten ETA-valvottavien (ml. ETA-luottolaitokset) Suomessa olevien sivuliikkeiden toimintaa ja rajan yli Suomeen tapahtuvaa palvelujen tarjontaa paitsi lain 5 ja 6 luvun mukaisesti, myös niin kuin muualla laissa säädetään. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain 18 luvun säännösten valvonta (HE 201/2016, s. 32).

FivaL 61 §:ssä säädetään niistä valvontatoimenpiteistä, joihin Finanssivalvonta voi ryhtyä muun muassa silloin, jos ulkomaisen ETA-sivuliikkeen epäillään laiminlyöneen noudattaa FivaL 59 §:ssä tarkoitettuja yleisen edun ehtoja taikka mitä sivuliikkeen velvollisuudeksi on finanssimarkkinoita koskevassa Suomen laissa säädetty. Pykälässä säädetään myös asiassa noudatettavasta ilmoitus- ja muusta menettelystä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan FivaL 61 § pohjautuu ainakin osin FivaL:n säätämisen aikaisissa direktiiveissä määriteltyyn toimivallanjakoon isäntä- ja kotivaltion välillä. Pykälää on FivaL:n voimaantumisen jälkeen muutettu useasti lähinnä uusien EU-direktiivien täytäntöönpanon johdosta, mutta säännöksen perusrakenne ei ole muuttunut.

Finanssivalvonta katsoo, että FivaL 61 § on epäselvä muun muassa siksi, että sekä pykälän 1-3 ja 4 momenteissa puhutaan ETA-sivuliikkeeseen sovellettavasta Suomen laista, mutta sovellettava menettely niiden osalta poikkeaa toisistaan. Myös pykälän suhde muualla laissa säädettyihin Finanssivalvonnan toimivaltuuksiin (ml. EU-asetukset) on epäselvä. Pykälää tulisi siten selventää.

Myller Marko
Finanssivalvonta

Atrila Sanna
Finanssivalvonta