



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
miki.kuusinen@vm.fi

VM121:00/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain (LLL) ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on korjata lainsäädännön soveltamiskäytännössä havaittuja puutteita erityisesti EU-lainsäädännön voimaansaattamisen osalta. Esityksen tavoitteena on myös rahoitusmarkkinalainsäädännön yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja eduskunnan käsiteltävänä olevan uuden tietosuojalain kanssa, minkä vuoksi useisiin lakeihin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia mm. väärinkäytösrekisterien, salassapidon, tietojen luovuttamisen ja rikkomuksista ilmoittamisen osalta.

Finanssivalvonta lausuu asiassa seuraavaa.

1 Luottolaitoslainsäädännön ja sijoituspalvelulain muutosehdotukset

LLL:n 7 luvun 5 §:ää luottolaitoksen johdon ajankäytöstä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin luottolaitosdirektiivin säännöksiä. Ehdotukset ovat luottolaitosdirektiivin mukaisia ja Finanssivalvonta pitää niitä perusteltuina.

Ehdotukset LLL:n 10 lukuun tehtävistä taloudellista asemaa koskevien vaatimusten täsmennyksistä heijastavat EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisia pääomaan liittyviä vaatimuksia ja ovat näin perusteltuja. Myös ehdotukset 11 lukuun tehtävistä taloudellisen aseman valvonnan edellytysten parantamiseen tähtäävistä muutoksista ovat tarpeellisia, jotta kansallinen lainsäädäntö ei sisältäisi luottolaitosdirektiivistä poikkeavaa sääntelyä. Sijoituspalvelulain vähimmäispääomaa koskevaan 6 luvun 1 §:ään ja osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain 2 luvun 4 §:ään on vastaavasti tarpeellista tehdä ehdotetut muutokset.

Rahoitus- ja vakuutusryhmittymistä annetun lain muutokset Finanssivalvonnan tehtäviin liittyen ovat kannatettavia, samoin kuin liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettuun lakiin ehdotetut muutokset sulautumiseen liittyen.

Finanssivalvonta toteaa, että se on aikaisemmin tehnyt *liitteen 1* mukaisen esityksen valtiovarainministeriölle elvytysuunnitelmassa esitettäviä raja-



arvoja koskevan LLL:n 8 a luvun 4 §:n 1 momentin muuttamiseksi. Finanssivalvonta näkee ehdotetut muutokset välttämättöminä lain sovellettavuuden ja selkeyden kannalta sekä lain saattamiseksi vastaamaan EU-alueella muuten sovellettavaa lähestymistapaa.

Finanssivalvonta ehdottaa edellä mainittujen lisäksi tehtäväksi *liitteen 2* mukaisia muutoksia LLL:n 10 lukuun ja osuuspankeista ja osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain 2 luvun 4 §:ään. Muutosehdotukset liittyvät luottolaitosten omiin varoihin ja omien varojen instrumenttien hyväksymisen ehtoihin. Muutosehdotukset joko poistavat lunastusvelvoitteen luottolaitoksilta kokonaan tai rajoittavat sitä sulautumis- ja jakaantumistilanteissa sekä liiketoiminnan luovutuksessa. Muutosten esitetään tulevan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun lait on hyväksytty.

Myös lisäpääomavaatimuksen alittumisesta säädettyyn LLL:n 10 luvun 10 §:ään tulisi tehdä muutoksia, jotta pykälä vastaisi luottolaitosdirektiivin vastaavia säännöksiä.

2 Rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain muutosehdotus

Valtiovarainministeriö on esittänyt muutettavaksi rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain (RVV-lain) 5 luvun 8 §:ää. Säännöksessä säädetäisiin, että rahoitusvakausvirasto voisi päättää, että talletussuojarahaston varoista korvataan suomalaisen talletuspankin muussa valtiossa kuin ETA-valtiossa olevassa sivuliikkeessä olevat talletukset. Säännöksen perusteluissa on lähtökohdaksi asetettu se voimassa olevan käytännön ja LLL:n esitöiden mukainen tulkinta, että suomalaisen talletuspankin kolmannen maan sivuliikkeen talletukset kuuluvat talletussuojan piiriin. Ehdotettu säännös on kirjoitettu siitä lähtökohdasta, että tällaisten talletusten talletussuojaan kuuluminen olisi poikkeus.

Finanssivalvonta esittääkin, että edellä mainittu säännös kirjoitettaisiin vastaamaan paremmin esitettyä nykyistä lähtökohtaa ja ylipäätään tarkemmin, esimerkiksi seuraavasti: "Rahoitusvakausvirasto voi päättää, ettei talletussuojarahaston varoista korvata suomalaisen talletuspankin muussa valtiossa kuin ETA-valtiossa olevassa sivuliikkeessä olevia talletuksia, jos virasto ei käytännössä pysty vastaamaan korvausten asianmukaisesta maksamisesta sivuliikkeen tallettajille".

Toisaalta säännös on epäselvä sen suhteen, milloin rahoitusvakausviraston tulisi tehdä päätös asiasta ja tuleeko sille tehdä asiasta erillinen hakemus ja missä vaiheessa, varsinkin, jos lähtökohtana on talletusten kuuluminen talletussuojan piiriin. Perusteluissa viitataan kolmannen maan sivuliikkeen perustamiseen. Käytännössä talletuspankin tulee kolmannen maan sivuliikkeen perustamista koskevassa lupahakemuksessaan Finanssivalvonnalle selostaa sivuliikkeen suunniteltua toimintaa ja tässä yhteydessä kertoa myös tallettajien asemasta.

Euroopan keskuspankki (EKP) myöntää luvan kolmannen maan sivuliikkeen perustamiseen. Talletuspankin tulisi siten tietää rahoitusvakausvi-



raston päätöksestä hyvissä ajoin, ennen kuin EKP tekee asiassa päätöksensä ja käytännössä jo siinä vaiheessa, kun se jättää lupahakemuksensa Finanssivalvonnalle.

Finanssivalvonta kyseenalaistaa toisaalta sen, onko talletusten talletussuojaan kuulumisen riippuvainen sivuliikettä perustavasta talletuspankista vai ko. kolmannessa maassa vallitsevista olosuhteista, mikä tukisi sitä lähtökohtaa, että viraston tulisi määritellä etukäteen ainakin ne kolmannet maat, jotka voidaan rinnastaa ETA-maihin. Toisaalta kolmansiiin maihin on perustettu sivuliikkeitä hyvin harvoin. Tähän liittyen Finanssivalvonta huomauttaa, että sen ja EKP:n käsittelyssä on parhaillaan kolmansien maiden sivuliikkeitä koskevia hakemuksia. Näiden hakemusten suhteen ollaan käsittelyssä jo pitkällä, ja toimija on lähtenyt siitä, että vallitsevan käytännön ja LLL:n esitöiden mukaisesti näissä maissa olevat talletukset kuuluvat Suomen talletussuojan piiriin.

Finanssivalvonta katsookin, että ko. ehdotettu säännös voi koskea vain niitä kolmansien maiden sivuliikkeitä, joita koskevat LLL:n 6 luvun 2 §:n mukaiset lupahakemukset on jätetty Finanssivalvonnalle RVV-lain 5 luvun 8 §:n muutosten voimaantulon jälkeen. Ylipäätään Finanssivalvonta esittää, että säännöstä ja sen muotoiluja sekä suhdetta kolmannen maan sivuliikkeen perustamista koskevaan lupahakemuksessaan mietittäisiin vielä tarkemmin.

3 Tietosuoja-asetuksesta ja tietosuojalaista johtuvat muutosehdotukset

Väärinkäytösrekisteri

Sijoituspalvelulakiin ja maksulaitoslakiin lisättäisiin säännös väärinkäytösrekisteristä. Finanssivalvonta pitää ehdotuksia perusteltuna.

Finanssivalvonta esittää, että lainsäädäntöä täydennetään kuitenkin niin, että väärinkäytösrekisterejä koskeva sääntely laajennetaan koskemaan myös ulkomaisten luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten ja maksulaitosten Suomessa olevia sivuliikkeitä.

Poikkeukset pankkisalaisuussäännöksestä

LLL:n 15 luvun 15 §:ää ehdotetaan muutettavaksi sekä rakenteellisesti että lisäten säännökseen uusia perusteita luottolaitokselle luovuttaa pankkisalaisuuden alaisia tietoja. Uutta olisi luottolaitoksen oikeus luovuttaa välttämättömiä tietoja toiselle luottolaitokselle tai muulle yhteisölle luottolaitostointaan kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi (ehdotettu 15 §:n 1 momentin 3 kohta). Perustelujen mukaan kohta on tarpeen siksi, että hallituksen esitykseen 52/2018 perustuva uusi 15 luvun 18 a § oikeuttaa luottolaitoksen käsittelemään tietoja niihin kohdistuvista rikoksista ja rikosepäilyjen johdosta. Finanssivalvonta pitää pykälän sanamuotoa liian laveana ja ehdottaa, että säännöksessä tuotaisiin esiin luottolaitoksen oikeus luovuttaa nimenomaan 15 luvun 18 a §:ssä säädetyn



väärinkäytösrekisterin tietoja toiselle luottolaitokselle tai rahoituslaitokselle.

Toinen uusi tietojen luovuttamista koskeva poikkeus salassapitovelvollisuuteen liittyy tietojen luovuttamiseen vaihtoehtoiselle riidanratkaisuelimelle (ehdotettu 15 §:n 1 momentin 6 kohta). Tältä osin esityksen perustelujen kohdassa 3.2 (3. kpl) todetaan epätasaisesti, että pankkilautakunta on ilmoitettu komissiolle ns. ADR-elimeksi kuluttajariitalautakunnan ohella. Suomessa komissiolle ilmoitettuja vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä ovat Finanssialan sopimus pohjainen asiakasorganisaatio (FINE), kuluttajariitalautakunta ja liikennevahinkolautakunta¹. Finanssivalvonta katsoo, että säännöksen perustelujen lisäksi ehdotetun lainkohdan muotoilu on tarpeen täsmentää esim. seuraavasti: " Finanssialan sopimus pohjaiselle asiakasorganisaatiolle (FINE) tai muulle sellaiselle toimielimelle, joka on kuluttajariitojen...[...]".

Ehdotuksen 15 §:n 1 momentin 2 kohdassa on vaatimus tietojen vastaanottajan salassapitovelvollisuudesta. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tämän säännöksen tarpeellisuus on epäselvä, koska vastaavasta tietojen vastaanottajan salassapitovelvollisuudesta säädetään ehdotuksen 3 momentissa.

Ehdotuksen 15 §:n uuden 3 momentin lopussa todetaan, ettei edellä tässä pykälässä säädetty tietojen luovutus koske tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitettujen tietojen luovuttamista eikä sellaisia tietoja, jotka perustuvat asiakkaan ja muun kuin ryhmittymään kuuluvan yrityksen välisten maksutietojen rekisteröintiin. Finanssivalvonta pitää tätä kohtaa osittain ristiriitaisena ja epäselvänä. Ensinnäkin viimeksi mainittujen tietojen (tiedot, jotka perustuvat asiakkaan ja muun kuin ryhmittymään kuuluvan yrityksen välisten maksutietojen rekisteröintiin) luovutuskieltoperuste liittyy nykyisessä LLL:ssä vain 15 luvun 15 §:n 1 momenttiin. Nyt kyseinen luovutuskieltoperuste on laajennettu koskemaan ehdotettua uutta 15 §:n 1 momenttia kokonaisuudessaan ilman, että asiaa on esityksen perusteluissa käsitelty. Toiseksi tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa säädetään rikostuomioihin tai rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä ja edellytetään muun muassa, että tällaisten henkilötietojen käsittely sallitaan mikäli siitä säädetään lailla, jossa säädetään myös asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Hallituksen esityksen 52/2018 muutoksella LLL:iin on ehdotettu lisättäväksi 15 luvun 18 a §, joka antaa luottolaitokselle oikeuden käsitellä väärinkäytöksiin liittyviä henkilötietoja laissa säädettyssä laajuudessa. Sen mukaan väärinkäytösrekisteriin saadaan merkitä tiedot muun muassa rekisteröidyn nimestä ja luotto- tai rahoituslaitokseen kohdistuvasta rikoksesta, epäilyistä rikoksesta tai rikkomuksesta. Lisäksi väärinkäytösrekisteriin saataisiin merkitä tiedot maksujen viivästymisestä ja laiminlyönnistä. Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen 15 luvun 15 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan näitä väärinkäytöstietoja saisi salassapidon estämättä luovuttaa toiselle luotto- tai rahoituslaitokselle.

¹ <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>



Finanssivalvonta pyytää tarkentamaan ja selventämään ehdotuksen 15 §:n 3 momenttia erityisesti suhteessa tietosuoja-asetuksen 10 artiklaan ja LLL:n 15 luvun 18 a §:ään. Epäselvää on, miksi tietosuoja-asetuksen 10 artiklaan on viitattu koska se näyttäisi kumoavan 15 §:n 1 momentin 3 kohdassa sallitun tietojen luovuttamisen.

Esityksessä ei käsitellä maksulaitosten ja sijoituspalveluyritysten oikeutta luovuttaa väärinkäytösrekisterin tietoja toisille yhtiöille maksupalvelu- ja sijoituspalvelutoimintaan kohdistuvien rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi. Finanssivalvonta katsoo, että väärinkäytösrekisterin pitämiseen oleellisesti liittyvästä tietojen luovuttamisesta tulisi myös säätää tässä esityksessä.

Rikkomuksista ilmoittaminen

Rahoitusmarkkinalainsäädäntöön sisältyviä nk. whistleblowing-järjestelmää koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettavaksi tietosuoja-asetuksen johdosta. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut säännökset eivät vastaa vakuutuslainsäädäntöön (HE 52/2018) ehdotettuja säännöksiä. Esimerkiksi LLL:n 7 luvun 6 §:n 1 momentissa ehdotetaan viitattavaksi tietosuojalain 6 §:ään, mitä viittausta ei ole vakuutusyhtiölain 6 luvun 17 a §:n muutosehdotuksessa. Myös pykälien ehdotetut 3 momentit poikkeavat toisistaan. Finanssivalvonta katsoo, että tulkinta-epäselvyyksien välttämiseksi säännökset tulee kirjoittaa finanssimarkkinalainsäädäntöön yhtenevällä tavalla.

Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 71 a §:n 2 momenttiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan henkilötietojen suojaamistoimenpiteisiin sovellettaisiin tietosuojalain 6 §:n 2 momenttia. Finanssivalvonta pitää viittausta paitsi epäselvänä, myös tarpeettomana, sillä tietosuojalain 6 § koskee tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, joita koskevia henkilötietoja Finanssivalvonta ei kerää whistleblowing-järjestelmäänsä. Finanssivalvonta toteaa myös, että sen whistleblowing-järjestelmä perustuu valtiovaraministeriön asetukseen (1447/2016), jolla on pantu täytäntöön komission täytäntöönpanodirektiivi (EU) 2015/2392. Asetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti rekisteröidyn henkilötietojen suojasta ja muista Finanssivalvontaa velvoittavista suojaustoimenpiteistä, joten asiaa ei ole Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tarvetta säännellä muutoinkaan nykyistä enempää.

Muut FivaL:n muutostarpeet

Eduskunnan käsiteltävänä olevan tietosuojalain 34 §:ssä säädettäisiin rajoituksista rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin muun muassa, jos tiedon antaminen saattaisi haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Säännöksen 3 kohdan mukaan oikeutta ei myöskään ole, jos henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi.



Tietosuoja-lain 33 §:ssä säädettäisiin rajoituksista rekisterinpitäjän velvollisuuteen toimittaa tietoja rekisteröidylle. Säännöksen 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan mukaisesta velvollisuudesta toimitetaan tiedot rekisteröidylle voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi, rikosten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi taikka verotukseen tai julkiseen talouteen liittyvän valvontatehtävän vuoksi.

Finanssivalvonta pitää kyseisiä tietosuoja-lain säännöksiä Finanssivalvonnan lakisääteisen valvontatehtävän kannalta osin epäselvinä. On esimerkiksi epäselvää, mitä 34 §:ssä tarkoitetaan "Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamisella" ja kuinka laajasti säännös soveltuu Finanssivalvonnan lakisääteisiin valvontatehtäviin. Vaikuttaa myös ilmeiseltä, että 33 § ei sovellu Finanssivalvontaan muutoin kuin rikosten ehkäisemisen ja selvittämisen osalta.

Finanssivalvonta toteaa, että sen valvonnan toimivuus ja tehokkuus edellyttää, että Finanssivalvonnalla tulee olla oikeus pitää henkilötiedot salassa paitsi epäiltyjen rikosten tutkinnassa, myös muulloin, jos se on valvontatehtävän kannalta välttämätöntä. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi tilanne, jossa Finanssivalvonta arvioi alustavasti, onko sillä tarve käyttää valvottavan hallintoelimeen kuuluvan luonnollisen henkilön kohdalla FivaL:ssa säädettyjä valvontavaltuuksia tai määrätä luonnolliselle henkilölle FivaL:n 4 luvussa tai rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 8 luvussa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus. Finanssivalvonta katsoo tämän johdosta, että FivaL:iin tulee lisätä tietosuoja-asetuksen 23 artiklan² mahdollistama säännös, jolla rajoitetaan Finanssivalvonnan tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan mukaisia velvollisuuksia ja rekisteröidyn 15 artiklan³ mukaisia oikeuksia, jos se on Finanssivalvonnan lakisääteisen valvontatehtävän kannalta välttämätöntä. Säännös täydentäisi tietosuoja-lain 33 ja 34 §:ää.

FINANSSIVALVONTA


Sonja Lohse
johtava neuvonantaja


Merja Lehtimäki
lakimies

LIITTEET

1. Ehdotus elvytysuunnitelman raja-arvoa koskevan LLL:n säännöksen selventämiseksi
2. Fivan muutosehdotukset LLL:iin ja OPL:iin CET 1:stä

² Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan (h) alakohdan mukaan kansallisessa lainsäädännössä voidaan rajoittaa muun muassa 13-15 artiklan soveltamisalaa, jotta voidaan taata valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön a–e ja g alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

³ Rekisteröidyn henkilön tarkastusoikeuden rajoittaminen yksinomaan FivaL 71 a §:ssä on liian suppeaa, sillä Finanssivalvonta saa valvontatietoa muullakin tavoin, joka sen on voitava pitää salassa tutkinnan turvaamiseksi asian tutkinnan ajan.



Ehdotus elvytyssuunnitelman raja-arvoa koskevan LLL:n säännöksen selventämiseksi

1 Elvytyssuunnitelman raja-arvoista

Finanssivalvonta on viimeisten kuukausien aikana saanut useita kyselyitä luottolaitoksilta siitä, miten luottolaitoslain 8 a luvun 4 §:n 1 momenttia elvytyssuunnitelman kokonaisvakavaraisuutta kuvaavasta raja-arvosta olisi tulkittava. Luottolaitoksille on ollut epäselvää, tuleeko raja-arvossa ottaa huomioon Pilari 2 -vaatimus tai lisäpääomavaatimukset. Myös elvytyssuunnitelmissa on ollut havaittavissa hajontaa ko. raja-arvon asettamisen suhteen.

Luottolaitoslain 8 a luvun 4 §:ssä säädetään elvytyssuunnitelmassa esitettävistä raja-arvoista ja suunnitelman täytäntöönpanosta. Pykälän 1 momentin mukaan raja-arvona on pidettävä vähintään laitoksen 10 luvun 1 §:ssä tarkoitettua yhteenlaskettua omien varojen vaatimusta lisättynä määrällä, joka vastaa 1,5 prosenttia laitoksen EU:n vakavaraisuusasetuksen 92 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun kokonaisriskin määrästä.

Luottolaitoslain 10 luvun 1 §:n mukaan luottolaitoksella on jatkuvasti oltava omia varoja ja konsolidoituja omia varoja vähintään EU:n vakavaraisuusasetuksessa sekä 10 luvussa säädetty määrä. Tämä käsittää 8 prosentin vähimmäisvakavaraisuusvaatimuksen (ns. Pilari 1 -vaatimus), 2,5 prosentin kiinteän lisäpääomavaatimuksen (pääomaa säilyttävä puskuri) sekä muut mahdolliset lisäpääomavaatimukset (muuttuva lisäpääomavaatimus, OSII tai GSII -vaatimus, järjestelmäriskipuskuri sekä mahdolliset muiden maiden viranomaisten vaatimukset, jos pankilla on saamisia toisissa jäsenvaltioissa). Finanssivalvonta voi lisäksi LLL 10 luvun 1 §:n mukaan asettaa luottolaitokselle harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen (ns. Pilari 2 -vaatimus).

LLL 8 a luvun 4 §:n mukaan vaikuttaa siltä, että raja-arvoa laskettaessa on otettava huomioon Pilari 1 ja Pilari 2 -vaatimus sekä lisäpääomavaatimukset. Käytännössä tämä johtaa siihen, että muilla kuin rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä pankeilla elvytyssuunnitelman omien varojen vaatimusta koskevan raja-arvon tulee tällä hetkellä, kun muuttuva lisäpääomavaatimus ja järjestelmäriskipuskuri ovat 0 prosenttia, olla vähintään 10,5 % + pilari 2 vaatimus + 1,5 % eli 12 prosenttia + Pilari 2 vaatimus. Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävillä pankeilla raja-arvo on vastavasti vähintään 10,5 % + pilari 2 vaatimus + OSII-vaatimus max 2 % + 1,5 %. Eri puskurivaatimusten tasosta riippuen olisi mahdollista, että raja-arvo nousisi jopa yli 17 prosentin.

2 Elvytyssuunnitelman tarkoitus

Elvytyssuunnitelma laaditaan luottolaitoksen toiminnan jatkumisen turvaamiseksi sellaisessa tilanteessa, jossa luottolaitoksen taloudellinen asema on merkittävästi heikentynyt (elvytyssuunnitelma). Luottolaitoksen talou-



23.5.2018

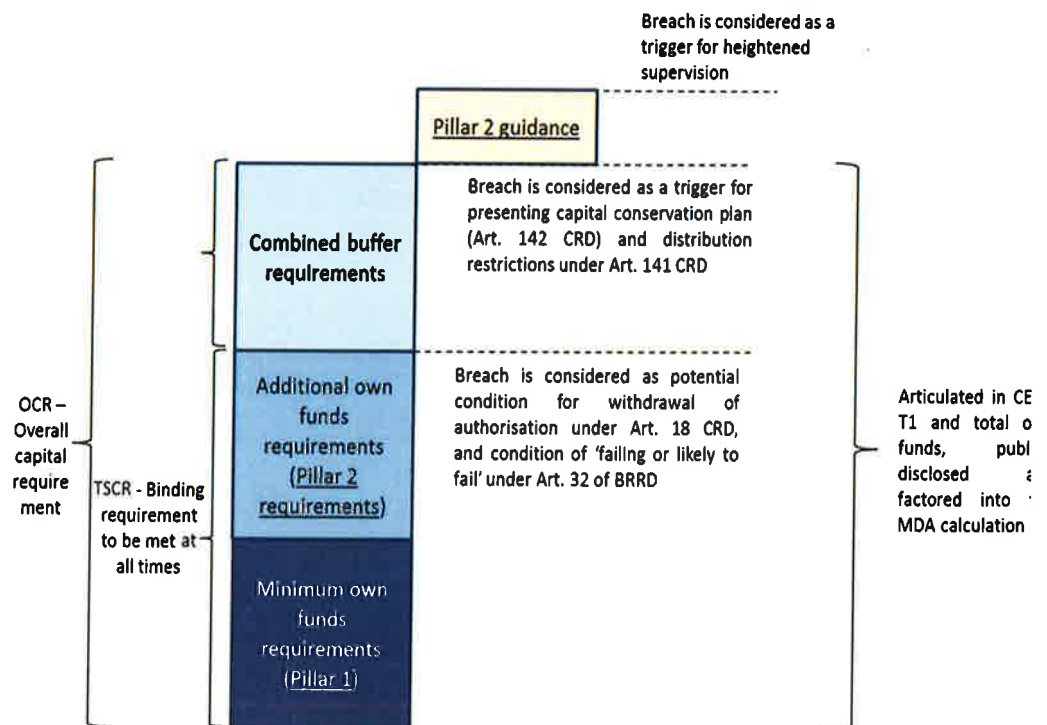
Julkinen

dellisen aseman katsotaan luottolaitoslain 8 a luvun 1 §:n mukaan heikentyneen merkittävästi ainakin, jos luottolaitos on vaarassa jättää sen toiminnalle säädetyt taloudelliset edellytykset täyttämättä tai jos luottolaitos ei enää täytä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen elvytysuunnitelmaan sisällytettävien raja-arvojen mukaisia sisäisiä vakavaraisuus- tai maksuvalmiustavoitteita.

Luottolaitoksen on lähtökohtaisesti ryhdyttävä elvytysuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin, kun 8 a luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettut arviointiperusteet täyttyvät eli kun jokin raja-arvo alittuu. Toisaalta luottolaitos voi päättää olla ryhtymättä elvytysuunnitelmansa mukaisiin toimenpiteisiin, jos luottolaitos ei pidä toimenpiteitä olosuhteet huomioon ottaen tarpeellisina. Tämän menettelyn tulisi kuitenkin olla erittäin poikkeuksellinen. Fivalla on kuitenkin aina oikeus ryhtyä toimenpiteisiin raja-arvojen alittuessa.

Elvytysuunnitelman tarkoitusta tulisi myös tarkastella vakavaraisuusvaatimuksia ja niihin liittyviä muita valvojan toimenpiteitä koskevassa kontekstissa. Omien varojen vähimmäisvaatimus on 8 prosenttia. Toimiluvan ehtoina on Pilari 1 ja mahdollisen Pilari 2 -vaatimuksen täyttäminen. Toimilupaa ei peruuteta siitä syystä, että (10 luvun) lisäpääomavaatimuksia rikotaan vaan tällöin seuraa LLL 10 luvun 10 §:n mukaisesti voitonjaon rajoituksia (näin myös HE 39/2014 vp.). Lisäpääomavaatimusten rikkomisesta seuraa lisäksi velvollisuus laatia viiden päivän, tai Fivan luvalla 10 päivän, kuluessa alituksen toteutamisesta suunnitelma siitä, miten luottolaitos voi saattaa vakavaraisuuspääomansa vaatimusten mukaiseksi.

Pääomavaatimusten ja valvojan toimenpiteiden yhteys voidaan tiivistää seuraavalla tavalla:





23.5.2018

Julkinen

Jottei erilaisia suunnitelmia tehtäisi tai toteutettaisi päällekkäin, elvytys-suunnitelmaa tulisi käyttää silloin kuin luottolaitoksen taloudellinen asema on merkittävästi heikentynyt eli siinä vaiheessa, kun toimilupaedellytyksenä olevien omien varojen tai muiden pääoma- tai maksuvalmiusvaatimusten täyttäminen alkaa selkeästi vaarantua. Voimassa olevan lain mukaan luottolaitoksen tulisi ryhtyä elvytysuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin jo hyvin varhaisessa vaiheessa ilman, että sen taloudellinen asema olisi tosiasiallisesti merkittävästi vaarantunut eikä mikään muu elvytysuunnitelman raja-arvoista olisi lähellä alittumista. Käytännössä nykyisin esimerkiksi makrovakauserävalvojan puskuripäätöksen korottaminen voisi johtaa elvytysuunnitelman käyttöönoton arviointiin. Toisaalta puskureiden päälle laskettava 1,5 prosentin lisäys voisi käytännössä vesittää P2G:n ajatuksen, sillä on mahdollista, että raja-arvo asettuisi korkeammalle kuin P2G.

Myös EBA lähtee elvytysuunnitelman indikaattoreita koskevissa ohjeissaan (EBA/GL/2015/02)¹ siitä, että lisäpääomavaatimuksia ei tarvitse ottaa huomioon elvytysuunnitelman pääomavaatimusten raja-arvoissa:

Laitoksen olisi tarkistettava sääntelyyn perustuvien pääomavaatimusten indikaattorien raja-arvot riittävästi sen varmistamiseksi, että etäisyys laitokseen sovellettavien pääomavaatimusten rikkomiseen on riittävä (mukaan lukien asetuksen (EU) N:o 575/2013 92 artiklassa säädetyt omien varojen vähimmäisvaatimukset ja direktiivin 2013/36/EU 104 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti sovellettavat lisäpääomien vaatimukset mutta ottamatta huomioon direktiivin 2013/36/EU VII osaston 4 luvussa säädettyjä pääomapuskureita koskevia vaatimuksia).

Vastaava lähtökohta on myös EBA:n ohjeissa varhaisen puuttumisen toimenpiteiden käytön käynnistävästä tekijöistä (EBA/GL/2015/03)²:

Mikäli toimivaltaiset viranomaiset asettavat pääindikaattorien seurannassa pääoman riittävyyden indikaattorien raja-arvoksi direktiivin 2014/59/EU 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti laitoksen omien varojen vaatimuksen lisättynä 1,5 prosenttiyksiköllä tai muita raja-arvoja, niiden tulisi ottaa huomioon sekä asetuksen (EU) N:o 575/2013 92 artiklassa säädetyt omien varojen vaatimukset että direktiivin 2013/36/EU 104 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla asetetut ja SREP-ohjeissa täsmennetyt omia varoja koskevat lisävaatimukset mutta ei direktiivin 2013/36/EU VII osaston 4 luvussa asetettuja puskurivaatimuksia.

¹ https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1147256/EBA-GL-2015-02_FI_Guidelines+on+recovery+plans+indicators.pdf/19482072-b44a-483e-afb8-a4881ebd40f8

² https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1151520/EBA-GL-2015-03_FI_GL+on+early+intervention+measures.pdf/9e5ac43d-868e-457e-a9d5-f2f1f17d1240



23.5.2018

Julkinen

EBA:n ohjeissa 1,5 prosentin marginaalia ei siten edellytetä. Erityisesti EBA:n ohjeita EBA/GL/2015/03 koskevassa lopullisessa raportissa³ on otettu kantaa tarkemmin 1.5 prosentin lisäykseen seuraavasti:

The trigger of 1.5% above own funds proposed in Article 27 is an example of a threshold the competent authority may choose to set in relation to capital indicators. In further specifying the use of this trigger, or any other threshold for a trigger the authorities may choose to set, the competent authority should set the trigger taking into account minimum own funds requirements (Pillar 1) and additional own funds requirements (Pillar 2) that are binding to institutions and should be met at all times, but not take into account capital buffers (combined buffer) that can be used in stressed conditions.

Furthermore, a 1.5% trigger on top of minimum and additional own fund requirements is not an additional regulatory requirement, as the competent authority may set the threshold at the level most relevant for the particular institution, reflecting its actual capital requirements.

EBA katsoo, että 1,5 prosenttia on pikemmin vain esimerkki siitä, mitä yllä viitatussa ohjeistuksessa tarkoitettuna riittävänä etäisyytenä voidaan pitää. Valvoja voisi sen mukaan myös asettaa raja-arvon muulle riittävälle tasolle. Myöskään BRRD-direktiivissä ei ko. 1,5 prosentin marginaalia edellytetä vaan se esiintyy direktiivin 27 artiklassa esimerkinomaisena lukuna. Kyse ei siten ole uudesta (valinnaisesta) pääomavaatimuksesta.

3 Ehdotus lainsäädäntömuutokseksi

On ehdottoman perusteltua, että elvytys suunnitelman kokonaisvakavaraisuutta koskeva raja-arvo asetetaan riittävän etäälle toimilupaedellytyksinä olevista Pilari 1 ja Pilari 2 -vaatimuksesta. Voimassa oleva laki ei ole kuitenkaan niin selkeä kuin se voisi olla. Lisäksi laki saattaa johtaa omien varojen vaatimusta koskevan raja-arvon asettamiseen tarpeettoman korkealle elvytys suunnitelman tarkoituksen kannalta, kun raja-arvossa tulee ottaa huomioon myös lisäpääomavaatimukset ja vielä tämän päälle 1,5 prosentin lisäys. On myös jonkin verran epäloogista, että raja-arvossa on sisällä sekä 2,5 prosentin pääomaa säilyttävä puskuri, sekä 1,5 prosentin lisäys, jonka tarkoitus on samankaltainen kuin pääomaa säilyttävän puskurin. Toisaalta laissa ei oteta kantaa millään tavoin siihen, että muiden pääoma- tai maksuvalmiusindikaattorien raja-arvot olisivat riittävän etäällä lakisääteisistä pääomaa koskevista vähimmäisvaatimuksista.

³ <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1067473/EBA-GL-2015-03+Guidelines+on+Early+Intervention+Triggers.pdf>



23.5.2018

Julkinen

LLL 8 a luvun 4 §:n 1 momenttia tulisikin muuttaa siten, että luottolaitoksen tulisi asettaa omien varojen vaatimuksen raja-arvo siten, että siinä otettaisiin huomioon Pilari 1 ja mahdollinen Pilari 2 -vaatimus sekä vähintään 1,5 prosentin lisäys näiden päälle. Luottolaitoksen tulisi harkita raja-arvon asettamista korkeammallekin, mikäli sen elvytysuunnitelmaan sisältyy toimintavaihtoehtona pääoman kerääminen markkinoilta. Tällöin lisäpääomavaatimusten huomioon ottaminen raja-arvossa ainakin osittain voisi olla perusteltua, koska voitonjakorajoitukset saattavat vaikuttaa tämän elvytyskeinon toteuttamiskelpoisuuteen. Lisäksi lakiin voisi täsmentää muitakin pääoma ja maksuvalmiusindikaattoreita koskien, että niiden raja-arvot on asetettava mahdollisia lakisääteisiä vaatimuksia korkeammalle tasolle.

Lisäksi voi harkita, tulisiko myös LLL 8 a luvun 1 §:ää selventää siltä osin, mitä tarkoitetaan luottolaitoksen toiminnalle säädettyjen taloudellisten edellytysten täyttämättä jättämisellä mutta tätä ei nähdä aivan välttämättömänä.

Voimaantulo ehdotuksille tulisi olla mahdollisimman pian.

Ehdotus:

muutetaan luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014) 8 a luvun 4 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1199/2014, seuraavasti:

4 § Elvytysuunnitelmassa esitettävät raja-arvot ja sen täytäntöönpano

Luottolaitoksen on sisällytettävä elvytysuunnitelmaan selkeät raja-arvot ja laadulliset arviointiperusteet, joiden avulla voidaan tunnistaa sellaiset tilanteet, joissa suunnitelma on pantava täytäntöön luottolaitoksen toiminnan jatkumisen turvaamiseksi. *Luottolaitoksen on asetettava raja-arvot riittävän etäälle vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta koskevista vähimmäisvaatimuksista. Kokonaisvakavaraisuutta koskevan raja-arvon on kuitenkin oltava vähintään 9,5 prosenttia lisättynä Finanssivalvonnan 11 luvun 6 §:n nojalla asettaman harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen määrällä.* Luottolaitoksen on otettava käyttöön järjestelyt, joiden avulla raja-arvoja ja laadullisia arviointiperusteita voidaan luotettavalla tavalla säännöllisesti seurata.

Yksityiskohtaiset perustelut

4 §. *Elvytysuunnitelmassa esitettävät raja-arvot ja sen täytäntöönpano.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin nykyistä selkeämmin kokonaisvakavaraisuudelle asettavan raja-arvon vähimmäismäärästä. Raja-arvo olisi asetettava vähintään 9,5 prosenttiin käsittäen vähimmäisvakavaraisuusvaatimuksen 8 prosenttia (Pilari 1 -vaatimus) ja 1,5 prosentin marginaalin. Raja-arvon tulisi olla tätä korkeampi, jos Finanssivalvonta olisi asettanut luottolaitokselle harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen (Pilari 2 -vaatimus).



23.5.2018

Julkinen

Raja-arvossa ei enää edellytettäisi otettavaksi huomioon lain 10 luvun mukaisia lisäpääomavaatimuksia. Luottolaitoksen tulisi kuitenkin ottaa huomioon, erityisesti silloin, jos sen elvytys suunnitelmassa esitettynä yhtenä toimintavaihtoehtona on pääoman kerääminen markkinoilta, että lisäpääomavaatimusten rikkominen voitonjakorajoituksineen saattaa muodostua esteeksi suunnitelman toteuttamiselle. Tällöin raja-arvon asettaminen riittävän korkealle ottaen huomioon myös lisäpääomavaatimukset saattaa olla tarpeellista. Momenttiin ehdotetaan myös lisättäväksi, että elvytys suunnitelman raja-arvojen tulisi aina olla riittävän etäällä mahdollisista vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta koskevista lakisääteisistä vähimmäisvaatimuksista. Tämä koskisi esimerkiksi kokonaisvakavaraisuutta, ydinpääomaa sekä maksuvalmiutta kuvaavaa LCR-vaatimusta.



Fivan muutosehdotukset LLL:iin ja OPL:iin CET 1:stä

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Luottolaitostoiminnasta annettu laki

Luottolaitosten omista varoista ja omien varojen instrumenttien hyväksymisen ehdoista säädetään nykyisin EU:n vakavaraisuusasetuksessa. Ydinpääomainstrumenteilta edellytetään pysyvyyttä EU:n vakavaraisuusasetuksen 28 artiklan 1 kohdan e-g alakohdissa. Ydinpääomainstrumentilla ei ole eräpäivää eikä niiden pääoman määrää voida vähentää tai maksaa takaisin, jollei kyseessä ole f alakohdasta, jonka mukaan instrumenttien pääoman määrää ei voi vähentää tai maksaa takaisin, jollei kyseessä ole laitoksen selvitystila- ja konkurssimenettelystä. Tai laitoksen itsensä harkintansa mukaan tekemistä takaisinostoista tai muista pääoman vähentämiskeinoista, johon laitoksen on täytynyt saada Finanssivalvonnalta etukäteen lupa EU:n vakavaraisuusasetuksen 77 artiklan mukaisesti. Ydinpääomainstrumentteja koskevissa säännöksissä ei saa ilmaista epäsuorastikaan, että instrumentin pääomamäärää mahdollisesti tai tosiasiallisesti vähennettäisiin tai maksettaisiin takaisin muussa tapauksessa kuin laitoksen selvitystila- ja konkurssimenettelyssä g alakohdan mukaan. Koska yhteisölainsäädännössä on säännöksiä, joita sovelletaan myös luottolaitoksiin ja jotka ovat ristiriidassa EU:n vakavaraisuusasetuksen säännösten kanssa, on syytä selvittää luottolaitoslaissa, että kansallista yhteisölainsäädäntöä ei sovelleta omiin varoihin luettaviin pääomainstrumentteihin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki luottolaitostoiminnasta

10 luku Taloudellista asemaa koskevat vaatimukset

2 a § Luottolaitoksia koskevat poikkeukset osakeyhtiölain soveltamisesta

Pykälään lisätään uusi 3 ja 4 momentti. Osakkeenomistajalla on oikeus vaatia osakkeen lunastamista, mikäli yhtiö sulautuu tai jakautuu osakeyhtiölain 16 luvun 13 §:n ja 17 luvun 13 §:n mukaan. Luottolaitosten osakkeilta ydinpääomainstrumentteina edellytetään pysyvyyttä EU:n vakavaraisuusasetuksessa. Pysyvyys sisältää vakavaraisuusasetuksen 28 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisen vaatimuksen siitä, että eräpäivätömiä instrumenttien pääoma erääntyy vasta selvitystila- ja konkurssimenettelyssä. Tämän lisäksi luottolaitos voi oman harkintansa mukaan ostaa takaisin tai lunastaa osakkeen toimivaltaisen viranomaisen etukäteen myöntämällä luvalla. Luottolaitoksen velvollisuus lunastaa osake sulautumisen tai jakaantumisen yhteydessä on ristiriidassa EU:n vakavaraisuusasetuksen kanssa. EU-asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sellaisenaan täysimääräisesti sovellettava ja ilman täytäntöönpanosäädöksiä. Tämän vuoksi 2 a §:n 3 momentissa selvennetään, että luottolaitoksella ei ole velvoitetta osakkeiden lunastamiseen. Luottolaitos voi kuitenkin oman harkintansa mukaan edelleen lunastaa osakkeen EU:n vakavaraisuusasetuksen 77 artiklan mukaisesti.



23.5.2018

Julkinen

4 momenttiin otettaisiin niin ikään selvennys, ettei voitonjaon maksamatta jättäminen ja peruuttaminen ole peruste maksukyvyttömyydelle eikä ulosperuste, kuten EU:n vakavaraisuusasetuksen 8 artiklan 1 kohdan h alakohdassa säädetään voitonjaosta ydinpääomainstrumentille. Kohdan mukaan voitonjaon maksamatta jättäminen ei aiheuta laitoksen maksukyvyttömyystapahtumaa (vi kohta) eikä laitokselle aseteta rajoituksia voitonjaon peruuttamisen vuoksi (vii kohta).

1.14 Osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettu laki

2 luvun 4 §:ää tarkistetaan vastaamaan EU:n vakavaraisuusasetuksen 28 artiklan 1 kohdan h alakohdan vi ja vii kohtia ja 29 artiklan 2 kohdan c alakohtaa. 15 §:ään liike-toiminnan luovutustilanteissa lisätään luottolaitokselle mahdollisuus rajoittaa osuuden palauttamista.

LAKIEHDOTUKSET

1.1 Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta 10 luku Taloudellista asemaa koskevat vaatimukset

2 a § Luottolaitoksia koskevat poikkeukset osakeyhtiölain soveltamisesta (lisäys uusiksi momenteiksi 3 ja 4)

Luottolaitoksella ei ole velvollisuutta lunastaa osaketta osakeyhtiölain 16 luvun 13 §:n ja 17 luvun 13 §:n tarkoittamissa sulautumis- ja jakautumismenettelyssä. Voitonjaon maksamatta jättäminen tai peruuttaminen on luottolaitoksen harkinnassa, eikä se ole konkurssilain (120/2004) mukainen peruste maksukyvyttömyydelle eikä ulosottoaaren (705/2006) 1 luvun 1 §:n mukainen ulosottoeruste.

1.14 Laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain (423/2013) 2 luvun 4 §:n 3 momentti ja 5 luvun 15 §:n 6 momentti

2 luku Varojen käyttäminen ja sidottu oma pääoma

4 §

Luottolaitoksella on oikeus lykätä osuuksien ja osakkeiden takaisinmaksua ja rajoittaa pääomamäärän takaisinmaksua rajoittamattoman ajan sen vakavaraisuustilanteen perusteella. Finanssivalvonta voi asettaa ydinpääomaan sisällytettyjen osuuksien ja osakkeiden lisärajoituksia luottolaitoksen vakavaraisuustilanteen perusteella. Luottolaitokselle osuuksista tai osakkeista suoritettua määrää ei saa palauttaa, jos palautus johtaa omien varojen vähenemiseen alle luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 1 §:n mukaisen vähimmäismäärän tai jos se heikentää luottolaitoksen maksuvalmiutta. Finanssivalvonta voi erityisestä syystä rajoittaa osuuksien ja osakkeiden palauttamista. Luottolaitoksella on oikeus rajoittaa osuuksien tai osakkeiden pääoman palauttamista osuuskuntalain (421/2013) 20 luvun mukaisessa sulautumisessa ja 21 luvun mukaisessa jakautumisessa. Palautusten rajoittaminen ja ylijäämän jakamatta jättäminen ei



23.5.2018

Julkinen

ole konkurssilain (120/2004) mukainen peruste maksukyvyttömyydelle eikä ulosotto-
kaaren (705/2006) 1 luvun 1 §:n mukainen ulosotto-peruste.

15 §

Luovuttavan luottolaitoksen jäsenellä, joka ei ole yhtynyt liiketoiminnan luovutusta kos-
kevaan päätökseen, on oikeus kaikkien varojen ja velkojen luovutuksessa erota luotto-
laitoksesta niin kuin osuuskuntalain 20 luvun 13 §:ssä säädetään. Tässä momentissa
tarkoitettulle jäsenelle syntyy oikeus osuuden palautukseen, kuun liiketoiminnan luovu-
tuksen täytäntöönpano on rekisteröity. Luottolaitoksen oikeuteen rajoittaa osuuden pa-
lautusta sovelletaan 4 §:n 3 momenttia.