



31.3.2008

Dnro 6/515/2008

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

VM 063: 00/2007
03.04.2008

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM063:00/2007, 12.2.2008

Lausunto Finanssivalvontatyöryhmän muistiosta "Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen Finanssivalvonnaksi"

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Rahoitustarkastukselta lausuntoa Finanssivalvontatyöryhmän muistiosta "Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen Finanssivalvonnaksi". Vastauksena lausuntopyyntöön Rahoitustarkastus esittää kunnioittaen seuraavaa.

Rahoitustarkastus pitää työryhmän ehdotusta Finanssivalvontaa koskevaksi lainsäädännöksi kannatettavana ja uskoo esityksen luovan hyvän perustan uuden Finanssivalvonnan toiminnalle. Rahoitus- ja vakuutusvalvonnan yhdistäminen antaa aiempaa paremman mahdollisuuden valvoa tehokkaasti koko finanssimarkkinakenttää ja vastata kasvaviin haasteisiin valvonnassa. Rahoitustarkastus pyytää kuitenkin huomioimaan seuraavat asiat lopullista hallituksen esitystä laadittaessa.

Ulkomaisten ETA-valvottavien Suomessa toimivien sivuliikkeiden valvonta

Lähtökohdat

On tärkeää huomata, että lähitulevaisuudessa ulkomaisten ETA-luottolaitosten sivuliikkeiden osuus luotto- ja talletuskannasta voi nousta Suomessa yli 60 prosenttiin. Suurimmat sivuliikkeet olisivat Suomen finanssimarkkinoiden vakauden kannalta hyvin merkittäviä. Vaikka ETA-valvottavan vakavaraisuusvalvonta onkin EU:ssa pääosin kotivaltion valvontaviranomaisen vastuulla, finanssimarkkinoiden vakaudesta huolehtiminen säilyy kansallisella vastuulla.

Finanssimarkkinoiden vakauden edistämiseksi Finanssivalvonnan tulee toimia aktiivisesti yhteistyössä kotivaltion valvojan kanssa, jotta Suomessa sivuliikkeinä toimivien luottolaitosten riskejä ja taloudellista kantokykyä voidaan valvoa tehokkaasti paikallisten markkinoiden tuntemusta hyödyntäen. EU:n pankkivalvojien piirissä valvontayhteistyö on ulotettu merkittäviin sivuliikkeisiin jo nykyisen EU:n lainsäädännön puitteissa. Finanssivalvonnan osallistuminen valvontayhteistyöhön on tärkeää tallettajien etujen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että mahdollisesta kriisistä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset jäisivät tehokkaan ennakkovalvonnan ansi-



31.3.2008

osta mahdollisimman pieniksi. Johtuen talletussuojakäytäntöjen erilaisuudesta on myös todennäköistä, että tulevaisuudessa merkittävä Suomessa toimiva ETA-sivuliike saa lisäsuojan suomalaisesta talletussuojarahastosta, jolloin Finanssivalvonnan rooli vakavaraisuusvalvontaa koskevassa valvontayhteistyössä korostuisi entisestään.

Jotta Finanssivalvonta voisi suorittaa EU-direktiiveihin perustuvat isäntävaltion valvontatehtävät ja osallistua valvontayhteistyöhön Suomessa sivuliikkeinä toimivien luottolaitosten vakavaraisuuden valvonnassa, tulisi kansallisessa lainsäädännössä hyödyntää täysimääräisesti ja selkeästi EU-lainsäädännön sallimat valvonta- ja tiedonsaantivaltuudet.

ETA-sivuliikkeiden luokittelu valvottaviksi

Työryhmän ehdotuksessa ei nykyisestä Rahoitustarkastuslaista poiketen määritellä ulkomaisia ETA-sivuliikkeitä valvottaviksi. Muutosta on perusteltu sillä, että EU:n lainsäädännön mukaan tällaisten sivuliikkeiden taloudellisen aseman valvonta kuuluu eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta valvottavan kotivaltion valvojalle.

Rahoitustarkastuksen mielestä ehdotetulle muutokselle ei ole perusteita. Ensinnäkin EU:n lainsäädännössä ei ole tapahtunut muutoksia, jotka edellyttäisivät voimassa olevan kansallisen lain muuttamista tältä osin. Päinvastoin käynnissä olevassa EU:n vakavaraisuussäätelyn uudistamishankkeessa isäntävaltion roolia sivuliikkeitä koskevassa valvontayhteistyössä ollaan vahvistamassa.

Toiseksi, vaikka ulkomaisen ETA-valvottavan vakavaraisuusvalvonta onkin pääosin kotivaltion valvontaviranomaisen vastuulla, on Finanssivalvonnalla silti merkittäviä EU-direktiiveihin perustuvia sivuliikkeisiin kohdistuvia isäntävaltion valvontavastuita. Luottolaitosdirektiiviin, rahoitusvälineiden markkinat -direktiiviin, markkinoiden väärinkäyttö -direktiiviin ja rahanpesudirektiiviin perustuen Finanssivalvonnan vastuulla on valvoa muun muassa sivuliikkeiden yleisiä menettelytapoja, maksuvalmiutta, sijoituspalvelujen tarjoamiseen liittyviä menettelytapoja ja markkinoiden väärinkäyttöä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevien säännösten noudattamista.

Kolmanneksi, Finanssivalvonnalla on sivuliikkeisiin kohdistuvia valvontavastuita liittyen toimintaan, jota koskevaa sääntelyä ei ole harmonisoitu EU-lainsäädännöllä (esim. säilytysyhteisö-, selvitysosapuoli- ja tilinhoitajayhteisötoiminta). Finanssivalvonnalla on myös tehtäviä sivuliikkeiden poikkeusoloihin varautumisen valvonnassa ja varautumisen ohjeistamisessa.

EU-direktiivien ja kansallisen lainsäädännön perusteella Finanssivalvonta onkin yksiselitteisesti ETA-sivuliikkeiden toimivaltainen valvontaviran-

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i Ert svar

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen



31.3.2008

omainen ("host competent authority"), minkä vuoksi olisi ristiriitaista, että näitä sivuliikkeitä ei enää luokiteltaisi valvottaviksi. Tämä ei ole tähänkään mennessä tarkoittanut sitä, että Suomen laissa poikettaisiin EU-direktiivien mukaisesta koti- ja isäntävaltion valvojien välisestä työnjaosta.

Finanssivalvonnan käytännön toiminnan kannalta olisi myös tärkeää, että nimikettä valvottava voitaisiin käyttää sivuliikkeistä, koska se selkeyttää valvontaviranomaisen ja sivuliikkeen välistä suhdetta ja osoittaa valvojan toimivallan olemassa olon.

Huomattakoon vielä, että ETA-sivuliikkeiden jättäminen pois valvottavaluettelosta on johtanut siihen, että niihin kohdistuvat toimivaltuudet on määriteltävä monina viittauksina 3 ja 4 luvun säännöksiin. Omaksuttuun lainsäädäntötekniikkaan liittyy riski siitä, että jokin toimivaltuus jää epähuomiossa ulottamatta sivuliikkeisiin.

Edellä mainituilla perusteilla Rahoitustarkastus esittää, että ETA-sivuliikkeet lisättäisiin esitetyn Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n 4 momenttiin muiksi valvottaviksi.

Finanssivalvonnan toiminnan tavoite

Ehdotetun 1 §:n 2 momentin mukaan Finanssivalvonta edistäisi toiminnallaan luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaata toimintaa ja siten osaltaan finanssimarkkinoiden vakautta ja vakuuttettujen etujen turvaamista sekä pitäisi muuten yllä luottamusta finanssimarkkinoiden toimintaan.

Koska ETA-sivuliikkeet eivät esityksen mukaan olisi valvottavia, ei pykälän mukainen vakaustavoite ulottuisi niihin. ETA-sivuliikkeiden suuri merkitys Suomen finanssimarkkinoiden vakaudelle tulevaisuudessa korostaa kansainvälisen valvontayhteistyön tarvetta ja velvoitteita (Finanssivalvontalain 6 luvun mukaisesti). Sivuliikkeinä toimivien luottolaitosten vakauden edistäminen EU:n lainsäädännön puitteissa tapahtuvan valvontayhteistyön kautta tulisikin kytkeä Finanssivalvonnan tavoitteisiin. Muutoin Finanssivalvonnan tavoite edistää finanssimarkkinoiden vakautta ulottuisi lähitulevaisuudessa luotto- ja talletuskannalla mitattuna mahdollisesti vain reiluun 30 prosenttiin Suomen markkinoista.

Rahoitustarkastuksen mielestä on yleisestikin ottaen tärkeää, että vakaustavoite kattaa finanssimarkkinat kokonaisuudessaan. Valvontaviranomainen ei voi keskittyä valvonnassa pelkästään yksittäisiin instituutioihin vaan sen on tunnettava sekä instituutioiden väliset että koti- ja ulkomaisten markkinoiden väliset kytkökset. Monissa aikaisemmissa pankkikriiseissä (myös Suomessa) valvontaviranomainen ei noteerannut ennakolta kaikkia toimijoita koskevia suuria makrotaloudellisia riskejä tai instituutioiden välisiä riippuvuuksia keskittyessään ainoastaan yksittäisiin valvottaviin.

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i Er svar

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen.



31.3.2008

Pankkivalvonnassa pääsääntöinen kansainvälinen käytäntö on, että valvontaviranomaisen toiminnan tavoitteena on koko rahoitusmarkkinoiden vakaus riippumatta siitä, sijaitseeko valvonta keskuspankissa vai sen ulkopuolella. Vakaustavoite on perusteltu myös vakuutussektorin valvonnassa, koska esimerkiksi vakuutus- ja eläkeyhtiöiden riskeillä voi olla realisoituessaan vaikutuksia rahoitusmarkkinoiden vakauteen finanssikonglomeraattien ja/tai arvopaperimarkkinavaikutusten kautta.

Finanssivalvonnan tavoite edistää osaltaan finanssimarkkinoiden vakautta ulottuiksi kattamaan Rahoitustarkastuksen esittämällä tavalla ETA-sivuliikkeet, jos ne lisättäisiin valvottavaluetteloon edellä ehdotetulla tavalla. Rahoitustarkastuksen mielestä on tärkeää joka tapauksessa huolehtia siitä, että vakaustavoite kattaa koko finanssimarkkinakentän.

Finanssivalvonnan yhteistyö ulkomaisten valvontaviranomaisten kanssa

Rahoitustarkastuksen mielestä ETA-sivuliikkeiden merkityksen kasvun tulisi esitettyä selkeämmin heijastua myös Finanssivalvonnan valvontayhteistyövelvoitteisiin.

Esitettyyn 6 lukuun olisikin perusteltua lisätä luottolaitosdirektiivin (2006/48/EY) 42 artiklan mukainen säännös, jonka mukaan valvojan on toimittava tiiviissä yhteistyössä muiden ETA-valvojen kanssa erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa toisessa ETA-valtiossa toimiva luottolaitos harjoittaa liiketoimintaa sivuliikkeen kautta Suomessa.

ETA-sivuliikkeiden valvontaa koskeva 6 luku

Ehdotetun 6 luvun osalta Rahoitustarkastus kiinnittää huomiota siihen, että luvun säännökset on ETA-sivuliikkeiden osalta kirjoitettu lähinnä ajatellen EU-lainsäädännöllä harmonisoitujen säännösten valvontaa. Finanssimarkkinalainsäädännössä on kuitenkin merkittäviä alueita, joita ei ole harmonisoitu EU-lainsäädännöllä (esim. sijoitusrahastojen säilytysyhteisöjä, tilinhoitajayhteisöjä ja selvitysosapuolia sekä harmonisoimattomien eli nk. non-UCITS-rahastojen markkinointia koskeva sääntely).

Jatkovalmistelun aikana lukua tulisi tarkistaa siten, että siinä otettaisiin asianmukaisesti huomioon, että valvontaviranomaisten välinen yhteistointa on harmonisoimattomien säännösten noudattamista valvottaessa erisältöistä kuin harmonisoituja säännöksiä valvottaessa. *Erityisesti ulkomaiseen ETA-sivuliikkeeseen kohdistuvasta toimenpiteestä päättämistä käsittelevää 61 §:ää tulisi tarkistaa siten, että siinä käsiteltäisiin selkeästi myös menettelyä tilanteissa, joissa päätöksenteko liittyy harmonisoimattomien säännösten valvontaan.*

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brev nummer och datum i Ert svar.

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen.



31.3.2008

Dnro 6/515/2008

ETA-sivuliikkeisiin kohdistuvat tietojensaantioikeudet

Ulkomaisten ETA-sivuliikkeiden merkityksen kasvu huomioon ottaen on tärkeää varmistua, että Finanssivalvonnan näitä sivuliikkeitä koskevat tietojensaantioikeudet ovat EU-lainsäädännön sallimissa puitteissa riittävän laajat.

Ehdotetun 3 §:n 7 kohdan mukaan yhtenä Finanssivalvonnan tehtävänä olisi finanssimarkkinoiden ja valvonnan kohteeksi säädettyjen toimintaympäristön kehityksen seuranta ja arviointi. Finanssivalvonta tarvitsee sivuliikkeiltä myös sellaisia tietoja, jotka eivät liity suoraan itse sivuliikkeen velvollisuuksien noudattamisen valvontaan. Ulkomaisen ETA-sivuliikkeen tarkastamista ja tietojensaantia koskevan 60.3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaankin, että ehdotettu säännös ei estäisi Finanssivalvontaa pyytämästä sivuliikkeeltä sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen 3 §:n 7 kohdassa säädetyn markkinoiden yleisen seurantatehtävän ja 8 kohdassa tarkoitettun peruspankkipalvelujen hinnoittelun seurantaa koskevan tehtävän hoitamiseksi.

60.3 §:n yksityiskohtaisia perusteluja tulisi täydentää maininnalla, että tarpeellisia tietoja ovat muun muassa sivuliikkeiden riskejä ja liiketoimintaa sekä maksujärjestelmien toimivuutta koskevat tiedot. Finanssivalvonnan tavoitteiden ja tehtävien kannalta välttämättömiä tietoja olisivat esimerkiksi erääntyneiden ja järjestämättömien saamisten määrä, luottokannan ja sijoitussalkun rakennetta koskevat tiedot sekä selvitykset järjestelmiä koskevista häiriöistä.

Yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi myös lisätä 3 §:n 7 ja 8 kohtien lisäksi viittaus 3 §:n 11 kohtaan. Samalla 3 §:n 11-kohtaa tulisi tarkistaa siten, että Finanssivalvonta voisi koota ja julkaista pykälässä tarkoitetut tiedot myös ETA-sivuliikkeiden osalta. Muuten merkittävänkin markkinaosuuden omaavat sivuliikkeet jäisivät Finanssivalvonnan kokoaman tietoaaineiston ulkopuolelle, eikä aineisto antaisi kokonaiskuvaa finanssimarkkinoista. Tällaisen aineiston kokoamiseen oikeuttaa luottolaitosdirektiivin 29 artikla.

Finanssivalvonnan johtokunnan kokoonpano

Rahoitustarkastus kannattaa työryhmän ehdotusta, jonka mukaan Finanssivalvonnan johtokuntaan nimitettäisiin valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Pankin ehdotuksen perusteella nimitettävien jäsenten lisäksi kaksi muuta jäsentä. Johtokuntaan nimitettävät muut jäsenet vahvistaisivat osaltaan Finanssivalvonnan riippumattomuutta.

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i ert svar

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen



31.3.2008

Muun muassa Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) ja Kansainvälisen vakuutusvalvontaviranomaisten järjestön (IAIS) suositusten¹ mukaan valvontaviranomaisen tulisi olla valvontatoiminnassaan riippumaton poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä. Huomattakoon myös, että Kansainvälinen valuuttarahasto on vuonna 2001 tekemässään Suomen vakuutusvalvontajärjestelmän arviossa suosittanut, että Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston johtokunta koostuisi riippumattomista jäsenistä².

Valvontaviranomaisen riippumattomuuden tukemiseksi tulisi ehdotettuun 9 §:ään lisätä vaatimus, jonka mukaan kyseisten kahden muun jäsenen tulisi olla riippumattomia poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä. Tällöin ministeriöiden ehdotuksesta nimitettävät johtokunnan jäsenet eivät muodostaisi johtokunnan enemmistöä.

Kahden muun jäsenen kautta johtokunnan asiantuntemusta voitaisiin monipuolistaa vahvalla finanssimarkkinoiden ja talouselämän tuntemuksella. Tästä näkökulmasta jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida sitä, onko ehdotettua 15 §:n riippumattomuusvaatimusta aiheutta soveltaa täysimääräisesti johtokunnan jäseniin. Olisi pohdittava esimerkiksi sitä, onko tarpeen edellyttää, että johtokunnan jäsenet ovat riippumattomia kaikista 5 §:n mukaisista muista finanssimarkkinoilla toimivista.

Työryhmän esityksessä ei ole käsitelty lainkaan kahden muun johtokunnan jäsenen valintaprosessia. Esityksessä ei ole myöskään otettu selvästi kantaa siihen, kenen esittelystä asiat johtokunnassa ratkaistaisiin. Nykyisen Rahoitustarkastuksen työjärjestyksen mukaan johtokunnassa ratkaistavat asiat esittelee johtaja tai hänen määräämänsä virkamies. Käytäntö on osoittautunut toimivaksi. Yleisperustelujen sivulla 71 esitetty lausuma, jonka mukaan "johtokunnan esittelijänä toimiva johtaja ei olisi johtokunnan jäsen" ei tarikoittane sitä, ettei Finanssivalvonnan työjärjestyksellä olisi mahdollista määrätä, että esittelijänä voi toimia myös johtajan määräämä virkamies.

Hallinnollisten seuraamusten määräämisestä päättäminen

Työryhmä ehdottaa, että Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisten hallinnollisten seuraamusten määräämisestä päättäisi Finanssivalvonnan johtokunta. Nykyisen Rahoitustarkastuslain mukaan hallinnollisten seuraamusten määräämisestä päättää johtaja, mutta johtajan päätös on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä johtokunnassa. Työryhmän muistiossa ei ole perusteltu, miksi nykykäytäntöä esitetään muutettavaksi. *Rahoitustarkastuksen mielestä nykyinen käytäntö, jonka mukaan johtaja päättää hallinnollisten seuraamusten määräämisestä, on ollut toimiva.*

Ks. BCBS: Core Principles for Effective Banking Supervision, principle 1 ja IAIS: Insurance Supervisory Principles, principle 1.

Ks. IMF: Financial Sector Assessment Program Finland (2001).



31.3.2008

Dnro 6/515/2008

Finanssivalvonnan tiedonantovelvollisuus

Ehdotetun 71 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Finanssivalvonnan velvollisuudesta toimittaa tietoja valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Suomen Pankille. Tietojenantovelvollisuutta on ehdotettu laajennettavaksi nykyisestä. Tiedonantovelvollisuuden laajentamista on perusteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa viittaamalla ehdotetun 13.2 §:n mukaiseen johtokunnan oikeuteen ottaa päätettäväkseen johtajalle kuuluva päätös.

Johtokunnan oikeus ottaa käsiteltäväkseen johtajalle kuuluva asia rajoittuisi ehdotetun 13.2 §:n mukaan kuitenkin vain 13.1 §:ssä mainittuihin päätöksiin. Nämä päätökset olisi jo kyseisen momentin nojalla saatettava tiedoksi johtokunnalle ennen johtajan päätöstä, joten 71.2 §:n mukaisen tiedonantovelvollisuuden laajentamista ei voida perustella johtokunnan jäsenten tiedonsaantitarpeella. On myös huomattava, että johtokunnan jäsenet saavat kyseiset tiedot johtokunnan jäsenen ominaisuudessa, eivätkä niiden tahojen edustajina, joiden ehdotuksesta heidät on tehtävään nimitetty.

Nykyisen Rahoitustarkastuslain mukainen tiedonantovelvollisuus tulisi käytännössä kyseeseen lähinnä erilaisissa kriisitilanteissa. Sen sijaan esitetty muotoilu "saattavat vaikuttaa merkittävästi finanssimarkkinoiden kehitykseen" on hyvin avoin ja sen voitaisiin katsoa velvoittavan Finanssivalvonnan toimittamaan tietoja erittäin laajasti.

Esitetty Finanssivalvonnan tiedonantovelvollisuuden merkittävä laajentaminen voisi myös vaikeuttaa Finanssivalvonnan osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön. Kansainvälisten yhteistyöpöytäkirjojen yleisenä lähtökohtana on, että osapuolilla ei saisi olla muuten kuin poikkeuksellisissa tilanteissa velvollisuutta luovuttaa yhteistyöpöytäkirjan perusteella saatuja tietoja eteenpäin kolmansille tahoille.

Tiedonantovelvollisuuden laajentamiselle ei ole myöskään nähtävissä tarvetta. Käytännössä olisi riittävää, että Finanssivalvonta voisi ehdotetun 71.1 §:n nojalla antaa tietoja valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Suomen Pankille silloin, kun tietojen antaminen on Finanssivalvonnan mielestä aiheellista. Tietojen luovuttamisesta on myös sovittu kotimaisten viranomaisten välisissä yhteistoimintapöytäkirjoissa. Huomattakoon vielä, että EU-lainsäädäntökään ei edellytä esitettyä tiedonantovelvollisuutta vaan lähtee siitä, että valvontaviranomaisella on ainoastaan oikeus antaa tarvittavat tiedot.

Rahoitustarkastuksen mielestä Finanssivalvonnan tiedonantovelvollisuutta ei tulisi laajentaa nykyistä laajemmaksi. Tiedonantovelvollisuuden tulisi voimassa olevan lain mukaisesti koskea vain tietoja, jotka saattavat vaa-

Please refer to the number and date of this letter in your reply.

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i ert svar.

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen.



31.3.2008

rantaa finanssimarkkinoiden vakauden tai aiheuttaa merkittäviä häiriöitä rahoitusjärjestelmän toiminnassa.

Finanssivalvonnan kulujen osittainen kattaminen julkisella rahoituksella

Rahoitustarkastus pitää hyvänä työryhmän ehdotusta, jonka mukaan osa Finanssivalvonnan toiminnasta aiheutuvista kuluista katettaisiin julkisin varoin. Finanssivalvonnan kulujen osittainen kattaminen julkisilla varoilla olisi perusteltua, koska työryhmän ehdotuksen mukaan Finanssivalvonnan tehtäviin sisältyisi useita julkiselle hallinnolle kuuluvia tehtäviä, joista aiheutuvia kuluja ei voida aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistaa tietyille valvontamaksuvelvollisille. Finanssivalvonnan tehtävänä olisi ehdotuksen mukaan muun muassa edistää yleisön tietämystä finanssimarkkinoista, osallistua lainsäädännön valmisteluun ja valvontaviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön sekä edistää finanssimarkkinoita koskevan tietoaineiston saatavuutta ja finanssialan tieteellistä tutkimusta ja koulutusta.

Työryhmän ehdotuksen mukaan tavoitteena olisi, että valvonta- ja toimenpidemaksuina kerättävien varojen tulisi kattaa 90 prosenttia Finanssivalvonnan kuluista ja loput 10 prosenttia kuluista jäisivät Suomen Pankin vastattavaksi. Karkean arvion mukaan nykyisin noin vajaa viidennes Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhteenlasketuista henkilötyövuosista kohdistuu tehtäviin, jotka eivät suoraan liity yksittäisiin valvontamaksuvelvollisiin. *Rahoitustarkastuksen mielestä olisikin perusteltua, että julkisen rahoituksen osuuden korottamista harkittaisiin.*

Julkisen rahoitusosuuden korottaminen on perusteltua myös siitä näkökulmasta, että työryhmän esittämät ulkomaisten ETA-valvottavien sivuliikkeiden valvontamaksuosuudet voivat olla pienempiä kuin niihin kohdistuvan valvontatyön kustannukset. Siltä osin kuin suuriin sivuliikkeisiin kohdistuu niiden maksamia maksuja suurempia valvontatyön kustannuksia, on perustellumpaa, että ylittävä osuus katetaan julkisella rahoituksella, kuin että muut maksuvelvolliset joutuisivat kattamaan sen.

Finanssivalvonnan kustannukset

Työryhmän muistion liitteen II luvussa 7 vertaillaan Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhteenlaskettuja kuluja muiden Pohjoismaiden valvontaviranomaisten kuluihin. Liitteessä todetaan, että valvonnan kustannukset ovat Suomessa vain hieman pienemmät kuin Ruotsissa, vaikka Ruotsin finanssimarkkinat ovat paljon suuremmat kuin Suomen.

Kustannusten vertailun osalta Rahoitustarkastus haluaa kiinnittää huomiota Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) tammikuussa 2007 tekemään Ruot-

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i ert svar.

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen



31.3.2008

sin pankkivalvontakäytäntöjen³ arvioon. IMF toteaa arviossaan, että Ruotsin valvontaviranomaisen (Finansinspektionen) resurssit ovat riittämättömät sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. IMF mainitsee, että resurssien puutteen vuoksi Finansinspektionenin vakavaraisuusvalvonta on jouduttu keskittämään neljään suurimpaan pankkiin. IMF suosittaa, että yleisesti hyväksytyn kansainvälisen käytännön mukaisesti Finansinspektionenin tulisi tarkastella rahoitusjärjestelmän vakautta nykyistä laajemmin, eikä valvon-
nassa tulisi keskittyä yksinomaan maksujärjestelmän kannalta kriittisiin pankkeihin.

Rahoitustarkastus pitää tärkeänä, että Finanssivalvonnan kuluja arvioitaessa otetaan asianmukaisesti huomioon myös tavoitteena oleva valvonnan laatu ja laajuus. Valvontaviranomaisten kustannuksia vertailtaessa on myös huomattava, että viranomaisten tehtävät ja toimintatavat eroavat toisistaan. Esityksen mukaan Finanssivalvonta valvoisi Finansinspektionenia kattavammin mm. IFRS-tilinpäätöksiä ja listayhtiöiden tiedonantovelvollisuutta. Myös markkinarakenteet on otettava huomioon kustannuksia vertailtaessa. Esimerkiksi Suomessa pienten valvottavien varsin suuri lukumäärä lisää valvontaviranomaiselta vaadittavia resursseja.

Finanssivalvonnan resursseja mitoitettaessa tulisi varmistua siitä, että Finanssivalvonnalla on riittävät voimavarat sen lakisääteisten tehtävien korkealaatuiseen suorittamiseen. Kuten työryhmän muistiossa todetaan, on tärkeää, että Finanssivalvonnan palkkapolitiikka mahdollistaa riittävän osaavan ja kokeneen henkilökunnan pitämisen ja palkkaamisen. Viimeaikainen finanssimarkkinoiden epävakaisuus on osoittanut, että valvontaviranomaisen osaaminen ja resurssien riittävyys ovat voimakkaan kehityksen kohteena olevilla finanssimarkkinoilla valvonnan tavoitteiden saavuttamisen kannalta kriittisiä tekijöitä.

RAHOITUSTARKASTUS

Jukka Vesala
apulaisjohtaja

Jari Synkkänen
lakimies

LIITE

International Monetary Fund, Aide-Mémoire, Sweden, Depositary Institution Resolution Framework and Bank Supervision.



31.3.2008

Dnro 6/515/2008

Liite: Finanssivalvontatyöryhmän muistioon liittyviä yksityiskohtaisia muutostarpeita

Laki Finanssivalvonnasta

3 §. Toiminta

Ehdotetun 3 §:n 11 kohdan mukaan Finanssivalvonta kokoaisi ja määrääjain julkaisisi vertailukelpoisella tavalla tietoja valvottavien toiminnan tuloksesta ja vakavaraisuudesta sekä muuten edistäisi finanssipalveluja ja finanssimarkkinoiden toimintaa koskevan tietoaineiston saatavuutta.

Kohdassa tulisi ilmaisun "toiminnan tuloksen ja vakavaraisuuden" sijasta käyttää ilmaisua "taloudellisesta tilasta".

5 §. Muut Finanssimarkkinoilla toimivat

Luetteloon tulisi lisätä kohta "suomalaista liikkeeseenlaskijaa, jonka arvopaperi on muussa ETA-valtiossa monenkeskisen kaupankäynnin kohteena". Lisäys on tarpeen, jotta Finanssivalvonnalla olisi kansainvälisen yhteistyön edellyttämä riittävä tiedonsaantioikeus kyseisiä yhtiöitä kohtaan. Joitakin suomalaisia yhtiöitä on jo hakeutunut muualla ETA-alueella monenkeskisen kaupankäynnin kohteeksi, mutta ne eivät ole velvollisia laatimaan tilinpäätöstään IFRS-standardien mukaisesti pykälän 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

15 §. Riippumattomuus

Säännökseen tulisi selvyiden vuoksi lisätä viittaus, jonka mukaan pykälässä tarkoitetaan muulla finanssimarkkinoilla toimivalla nimenomaan 5 §:n mukaista muuta finanssimarkkinoilla toimivaa.

20 §. Oikeus saada tietoja sakkorekisteristä

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että Finanssivalvonnalla olisi pykälässä tarkoitettu oikeus siitä alkaen, kun toimilupaa on haettu. Perustelujen sijaan tämä seikka tulisi selvyiden vuoksi todeta itse lakitekstissä, koska asia ei ole yksiselitteisesti johdettavissa pykälän sanamuodosta.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan virheellisesti, että Rahoitustarkastuksella ei ole nykyisin oikeutta saada tietoja rikosrekisteristä. On huomattava, että rikosrekisterilain (770/1993) 4 a.1 §:n 2 kohdan perusteella rikosrekisteristä luovutetaan henkilöä koskevat tiedot Suomen viranomaiselle asiassa, joka koskee viranomaisen lupaa tai hyväksyntää, jonka edellytyksenä on henkilön luotettavuus.

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i ert svar.

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen.



31.3.2008

22 §. Kutsuminen kuultavaksi

Ehdotetun 22 §:n mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus tarvittaessa kutsua kuultavaksi 18, 19 ja 21 §:ssä tarkoitetun valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan palveluksessa oleva luonnollinen henkilö taikka näissä säännöksissä tarkoitettu luonnollinen henkilö.

Sekä pykälän perusteluissa mainitun rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin että markkinoiden väärinkäyttödirektiivin mukaan valvontaviranomaisella on direktiivin mukaisia tehtäviä hoitaessaan oltava oikeus kuulla ketä tahansa luonnollista tai oikeushenkilöä. Ehdotettua 22 §:ää olisi tarkistettava siten, että Finanssivalvonnalla olisi tarvittaessa oikeus kutsua kuultavaksi myös kuka tahansa viitatuissa säännöksissä tarkoitettu oikeushenkilö.

34 §. Ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen

Ehdotetun 34 §:n mukaan Finanssivalvonta voisi pykälässä säädetyissä tilanteissa käyttää ulkopuolista asiantuntijaa, jolla olisi tehtävässään 18, 23 ja 24 §:n mukaiset oikeudet. Pykäläehdotusta tulisi täydentää siten, että ulkopuolisella asiantuntijalla olisi myös 19 §:n mukainen oikeus saada tietoja tilintarkastajalta.

Ulkopuolisella asiantuntijalla, joka toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla hoitaessaan lain mukaisesti annettuja julkisoikeudellisia hallintotehtäviä, tulee olla samat oikeudet saada tietoja tilintarkastajalta kuin Finanssivalvonnalla. Myös avoimuusdirektiivin (2001/34/EY) 24 artiklan 4a kohta tukee tätä perustelua saada tietoja tilintarkastajalta. Mikäli asiantuntija ei tehtävänsä toimittamiseksi voisi saada tarvittavia tietoja suoraan tilintarkastajalta, saattaisi syntyä tilanteita, joissa Finanssivalvonta pyytäisi tiedot tilintarkastajalta 19 §:n nojalla ja toimittaisi ne edelleen asiantuntijalle. Näin monimutkainen prosessi saattaisi hidastaa asiantuntijan työtä sekä aiheuttaa tietokatkoksia.

37 §. Kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvonta

Pykälän 6 momentissa todetaan, että mitä 18 ja 23 §:ssä säädetään muuta finanssimarkkinoilla toimivaa kuin valvottavaa koskevasta Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta, sovelletaan myös IFRS-kirjanpitovelvollisen tytäryritykseen. Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeus tulisi laajentaa myös tilintarkastajiin lisäämällä momenttiin viittaus 18 ja 23 §:n lisäksi 19 §:ään.

Finanssivalvonnalla tulisi olla oikeus saada valvonnan edellyttämät tiedot suoraan IFRS-kirjanpitovelvollisen tytäryrityksen tilintarkastajalta. Jos tie-

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i ert svar.

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen



31.3.2008

dot jouduttaisiin pyytämään emoyritykseltä, voisi tiedonsaanti muodostua tarpeettoman monimutkaiseksi ja hitaaksi.

5 luku, Asiakkaansuojan valvonta

Jatkovalmistelun yhteydessä tulisi vielä huolellisesti harkita, mihin (esim. AML 4 luvun) säännöksiin 5 luvun menettelyä on tarkoitus soveltaa. Esimerkiksi ehdotetun 45 §:n 7 kohdassa oleva viittaus tulisi ilmeisesti tarkentaa AML 4 luvun 1 §:n 2 momenttiin, koska mainitun pykälän 1 momentti koskee hyvää tapaa arvopaperin kaupassa ja siten muitakin kuin valvottavia (esim. julkisen ostotarjouksen tekijää).

Arvopaperimarkkinalain (AML) 4 luvun soveltamisesta sivuliikkeisiin säädetään laissa ulkomaisten luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa, laissa ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen oikeudesta tarjota sijoituspalvelua Suomessa ja laissa ulkomaisen rahastoyhtiön toiminnasta Suomessa. Pykälän yksityiskohtaisia perusteluja tulisi tarkistaa tältä osin.

54 §. Yhteistyö muun kuin ETA-valtion valvontaviranomaisen kanssa

Pykälään tulisi lisätä maininta siitä, että Finanssivalvonnan olisi toimittava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä muun kuin ETA-valtion valvontaviranomaisen kanssa myös markkinapaikkoihin liittyvässä valvonnassa.

61 §. Ulkomaiseen ETA-sivuliikkeeseen ja toisen ETA-valtion valvonnassa olevaan säänneltyyn markkinaan kohdistuvasta toimenpiteestä ilmoittaminen ja ulkomaisen ETA-sivuliikkeen toiminnan rajoittaminen ja kieltäminen

Kuten edellä on todettu, tulisi 61 §:ään kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota. Samalla tulisi selkeyttää esimerkiksi sitä, mikä olisi 61 §:n suhde ehdotetun 5 luvun mukaiseen menettelyyn. Lisäksi pykälän 1 momentin muotoiluissa tulisi ottaa huomioon, että esimerkiksi markkinoiden väärinkäyttö- ja rahoitusvälineiden markkinat -direktiiveihin liittyvät komission asetukset koskevat sivuliikkeitä.

Pykälän 3 momentin mukaan Finanssivalvonnalla ei olisi oikeutta asettaa asiamiestä sivuliikkeeseen. Pykälään tulisi lisätä oikeus asiamiehen asettamiseen.

Rahoitustarkastus kiinnittää myös huomiota siihen, että sivuliikkeet voivat olla myös 5 §:ssä tarkoitettuja muita finanssimarkkinoilla toimivia (esim. selvitysosapuolia tai tilinhoitajayhteisöjä).

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i Ert svar.

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen.



31.3.2008

71 §. Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja

Rahoitustarkastus pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota ehdotettuun 71 §:ään. On erittäin tärkeää, että Finanssivalvonnan tietojenanto-oikeus ei supistu siitä, mitä nykyisessä Rahoitustarkastuslaissa säädetään.

Ehdotetun 71 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä uusi kohta, jossa Finanssivalvonnalle annettaisiin oikeus antaa tietoja valvottavan tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan luotto- ja rahoituslaitoksen sekä muun finanssimarkkinoilla toimivan yhteisön ja säätiön tilintarkastajalle.

Vastaavasti kuin Finanssivalvonnalla on oikeus saada tietoja tilintarkastajalta, niin sillä tulisi olla oikeus luovuttaa valvontatehtävän hoitamiseksi tietoja tilintarkastajalle. Tietojenanto-oikeutta voidaan tarvita esim. tilanteissa, joissa selvittävän asian luonne vaatii sitä, että valvoja joutuu kysymyksensä muotoilemiseksi antamaan tilintarkastajalle tietoja valvottavasta (ml. IFRS-valvottavat), jotta valvoja voi pyytää tilintarkastajalta selvittävää asia varten tarvittavat tiedot.

Ehdotettuun 2-kohtaan tulisi lisätä oikeus antaa tietoja myös muiden ETA-valtioiden syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille.

Ehdotettujen 6-, 7- ja 8-kohtien mukaiset tietojenanto-oikeudet tulisi kytkeä toimilupavalvottavien lisäksi myös muihin finanssimarkkinoilla toimiviin. Erityisesti 8-kohtaan liittyen olisi tärkeää, että Finanssivalvonnalla olisi oikeus antaa tietoja Tilintarkastuslautakunnalle. Huomattakoon, että työryhmän ehdotus poikkeaa 7- ja 8-kohtien osalta voimassa olevasta Rahoitustarkastuslaista, jonka mukainen tietojenanto-oikeus ulottuu myös muihin rahoitusmarkkinoilla toimiviin kytkeytyviin tahoihin.

Ehdotetun 71 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan Finanssivalvonnalla olisi salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus luovuttaa tietoja muun valtion kuin ETA-valtion edellä tässä momentissa tarkoitettulle viranomaiselle tai toimielimelle valvontatehtävän suorittamiseksi, jos annettavat tiedot asianomaisessa valtiossa kuuluvat laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden piiriin. Kohta eroaa muotoiluiltaan 3 kohdasta, jossa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta antaa tietoja ETA-valtion viranomaisille ja toimielimille. Rahoitustarkastuksen mielestä 3 ja 12 kohdat tulisi yhtenäistää poistamalla 12 kohdasta sanat "valvontatehtävän suorittamiseksi".

12-kohdassa käytetyn ilmaisun "vaitiolovelvollisuus" sijasta tulisi selvyysden vuoksi käyttää julkisuuslain mukaista ilmaisua "salassapitovelvollisuus".

Please refer to the number and date of this letter in your reply.

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i Ert svar.

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen.



31.3.2008

Rahoitustarkastus kiinnittää huomiota siihen, että 71 §:n 5 momentissa olevaa ilmaisua "annettava hallussaan olevat tiedot" voidaan tulkita niin, että Finanssivalvonnan tulisi luovuttaa mainituille viranomaisille hallussaan olevia asiakirjoja tai muita tallenteita. Pykälää tulisi täsmentää siten, että siitä kävisi selvästi ilmi, että Finanssivalvonnan on informoitava kyseisiä viranomaistahoja, mutta sen ei tarvitse luovuttaa niille hallussaan olevia asiakirjoja tai muita tallenteita.

Laki ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa

16 a §. Markkinointi ja sopimusehdot

Pykälän luetteloon pitäisi lisätä viittaus luottolaitostoimintalain 10 §:ään. Ulkomaisten luottolaitosten sivukonttorien tulisi saada ottaa vastaan talletuksia vain tileille joiden ehdot ovat Finanssivalvonnan hyväksymien yleisten ehtojen mukaiset. Tämä olisi erityisen tärkeää tilanteessa, jossa sivukonttori on saanut lisäsuojaa Suomen talletussuojarahastosta.

Please refer to the number and date of this letter in your reply

Var god hänvisa till detta brevets nummer och datum i Ert svar.

Vastauksessa pyydetään viittaamaan kirjeen numeroon ja päiväkseen.