



Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 39/2014 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Finanssivalvonta pitää hallituksen esitystä pääosin kannatettavana. Valtiovarainministeriö on ottanut Finanssivalvonnan näkemykset ja kommentit suurelta osin huomioon jo esityksen valmisteluvaiheessa. Finanssivalvonta haluaa kuitenkin tuoda esille seuraavat asiat.

Mahdollisuus järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseen tulisi olla myös Suomessa

Lakiesityksen mukaan Finanssivalvonta vastaisi jatkossa makrovakauspoliittisten välineiden käytöstä Suomessa. Finanssivalvonta olisi pitänyt toivottavana, että kaikki luottolaitosdirektiivin sisältämät makrovakauspoliittiset valtuudet ja välineet olisi sisällytetty suomalaiseseen lainsäädäntöön. Finanssivalvonta toteaa, että lakiesitys ei sisällä mahdollisuutta asettaa ns. järjestelmäriskipuskuria koskevaa vaatimusta.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan järjestelmäriskipuskuri olisi tarpeellinen makrovakausväline myös Suomessa. Puskurin keskeisenä tavoitteena on lieventää rahoitusjärjestelmän pitkäaikaisia rakenteellisia järjestelmäriskejä, joita muilla luottolaitosdirektiivin ja EU:n vakavaraisuusasetuksen sallimilla makrovakausvälineillä ei kyetä kattamaan.

Järjestelmäriskipuskurin puuttumisella luottolaitoslain makrovakausvälineistöstä saataisi olla välittömiä konkreettisia seurauksia. Muut Pohjoismaat ovat jo ilmoittaneet aikomuksestaan asettaa järjestelmäriskipuskurivaatimus osalle pankeista, ml. pankkiryhmillä, joilla on merkittävää liiketoimintaa Suomessa.

Poikkeavat makrovakauspoliittiset valtuudet tarjoavat Pohjoismaiden laajuisesti toimiville pankkiryhmillä mahdollisuuden siirtää riskipitoisinta liiketoimintaansa maihin, joissa lisäpääomavaatimukset ovat alhaisimmat, ja vastaavasti pääomaansa maihin, joissa lisäpääomavaatimukset ovat korkeimmat. Järjestelmäriskipuskurin asettamismahdollisuuden puuttuminen luottolaitoslaista korostaisi tätä sääntelyarbitraasiriskiä. Pelkkä tieto mahdollisuudesta asettaa järjestelmäriskipuskurivaatimus myös Suomessa voi olla riittävä kannustin arbitraasiriskin lieventämiseksi. Tällöin puskurin täytäntöönpanoa ei välttämättä edes tarvittaisi. Ilman lainsäädännön sisältämää mahdollisuutta järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiseen on mahdollista, että Suomeen muodostuu rahoitus-

29.4.2014

FIVA 3/01.01.00/2014

Julkinen

tusjärjestelmän kannalta vaarallisia riskikeskittymiä, joiden vastapainoksi pankit eivät ole varanneet riittävästi omaa pääomaa.

Euroopan järjestelmäriskikomitean äskettäin laatiman kartoituksen perusteella järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamismahdollisuus on sisällytetty - tai ollaan lähitulevaisuudessa sisällyttämässä - kansalliseen lainsäädäntöön kaikissa muissa paitsi kahdessa EU-jäsenmaassa, joista Suomi on toinen. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan Suomen rahoitusjärjestelmään ei liity erityispiirteitä, joiden perusteella järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamismahdollisuus olisi muista jäsenmaista poiketen syytä jättää toteuttamatta kansallisessa lainsäädännössä.

Mikäli talousvaliokunta ei katso mahdolliseksi sisällyttää järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamismahdollisuutta uuteen luottolaitoslakiin tässä vaiheessa, Finanssivalvonnan mielestä valmistelu lain muuttamiseksi tältä osin tulisi aloittaa välittömästi.

Valtuuksien täsmentäminen talletuspankkien yhteenliittymälaisissa olisi tarpeellista

Asetuksen (EU) N:o 575/2013 (EU-asetus) 10 artiklan perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat kansallisen lainsäädännön mukaisesti vapauttaa kokonaan tai osittain yhden tai useamman luottolaitoksen asetuksen 2.-8. osien vaatimuksista.

Direktiivin 2013/36/EU mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltaiset viranomaiset, jotka hoitavat direktiivissä ja EU-asetuksessa säädettyjä toimintoja ja tehtäviä. Niiden on ilmoitettava tästä sekä mahdollisesta toimintojen ja tehtävien jaosta komissiolle ja Euroopan pankkiviranomaiselle. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat laitosten toimintaa sen arvioimiseksi, noudatetaanko direktiivin ja EU-asetuksen vaatimuksia.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa yhteenliittymälaisissa yhteenliittymän keskusyhteisölle annettaisiin EU-asetuksen perusteella toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvia oikeuksia.

Voimassa olevan yhteenliittymälain 21 §:ssä annetaan keskusyhteisölle mahdollisuus vapauttaa jäsenluottolaitos erikseen mainituista luottolaitoslain (121/2007) vaatimuksista. Ehdotetussa yhteenliittymälaisissa vastaavat vapautukset voitaisiin jatkossa myöntää EU-asetuksen omien varojen vähimmäismäärää, asiakasriskejä ja huomattavia omistusosuuksia koskevista vaatimuksista.

Finanssivalvonta katsoo, että yhteenliittymälaisissa tulisi ehdotuksessa mainittujen vapautusten lisäksi huomioida myös muut EU-asetuksen 10 artiklassa mainitut mahdollisuudet vapauttaa pysyvästi keskuslaitokseen liittyneitä luottolaitoksia asetuksen vaatimuksista. Artiklan perusteella vapautusten myöntäminen tulee nimenomaisesti mahdollistaa kansallisessa lainsäädännössä. Yhteenliittymälaisissa tulisi selvästi määrittää ne vaatimukset, joista jäsenluottolaitokset voidaan vapauttaa, sekä tähän tehtävään nimetty toimivaltainen viranomainen. Finanssivalvonnan 16.12.2013 Valtiovarainministeriölle toimittamassa lausunnossa (13/01.01.00/2013) otetaan yksityiskohtaisemmin kantaa siihen, mistä EU-asetuksen vaatimuksista jäsenluottolaitokset tulisi voida vapauttaa.

29.4.2014

FIVA 3/01.01.00/2014

Julkinen

Esitetty yhteenliittymälain 23 § antaa jäsenluottolaitokselle ja sen konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä keskusyhteisön suostumuksella mahdollisuuden jättää soveltamatta, mitä luottolaitoslain 7 ja 9 luvuissa ja EU-asetuksessa säädetään luottolaitoksen ja sen konsolidointiryhmään kuuluvan yrityksen hallinnosta ja riskien laadullisesta hallinnasta.

Finanssivalvonta ei pidä perusteltuna, että keskusyhteisö voi myöntää poikkeuksia kaikista hallinto- ja ohjausjärjestelmiä sekä riskienhallintaa koskevista säännöksistä. Säännösten noudattamisella varmistetaan luottolaitosten tehokas ja varovaisten liikeperiaatteiden mukainen johtaminen. Niiden soveltamisessa huomioidaan myös luottolaitoksen toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus sekä oikeasuhteisuus. Esitettyssä muodossa lakiehdotus antaa keskusyhteisölle esimerkiksi mahdollisuuden myöntää jäsenluottolaitoksille poikkeuksia luottolaitoksen johdon luotettavuus- ja pätevyysvaatimuksista, riittävästä ja monipuolisesta osaamisesta tai siitä, että luottolaitoksen johtoon kuuluvat käyttävät riittävästi aikaa tehtäviensä hoitamiseen.

Finanssivalvonta esittää, että keskusyhteisön mahdollisuus vapautusten myöntämiseen luottolaitoslain 7 ja 9 luvun ja EU-asetuksen hallinnosta ja riskien laadullisesta hallinnasta rajattaisiin voimassa olevan lain mukaisesti koskemaan vain vakavaraisuuden, konsolidoidun vakavaraisuuden, asiakasriskien ja konsolidoidun asiakasriskin hallintaa.

Harkinnanvaraisuutta seuraamusmaksun määräämiseen tarvittaisiin

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että seuraamusjärjestelmää koskevaa sääntelyä tiukennetaan finanssimarkkinoiden sääntelyn noudattamisen vahvistamiseksi. Hallituksen esityksessä mahdollisuutta määrätä hallinnollisista seuraamuksista ankarin, seuraamusmaksu, laajennetaan luottolaitosdirektiivin edellyttämällä tavalla olennaisesti. Seuraamusmaksun piiriin kuuluvia rikkomuksia on viime vuosina laajennettu merkittävästi mm. arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen (HE 32/2012) ja vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevan lainsäädännön (HE 94/2013) säätämisen yhteydessä. Tämä kehitys tulee lähivuosina jatkumaan, kun Suomessa pannaan täytäntöön äskettäin hyväksytyä EU-sääntelyä.

Finanssivalvonta pitää tältä osin ongelmallisena sitä, että Finanssivalvonnasta annettu laki **velvoittaa** Finanssivalvonnan määräämään seuraamusmaksun piiriin kuuluvista rikkomuksista seuraamusmaksun (tai vähintään julkisen varoituksen), vaikka rikkomusta voitaisiinkin pitää – vaikkakin poikkeuksellisesti – yksittäistapauksessa vähäisenä tai seuraamuksen määrääminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta. Finanssivalvonta toteaa, että hallintolaisissa säädetty suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, mikä osaltaan tarkoittaa, että viranomaistoimintaan tulee kuulua harkintavaltaa. Finanssivalvonta painottaa myös, että sen tulee voida päättää siitä, miten se kulloinkin kohdentaa rajallisia voimavarojaan valvontatehtävässään. Esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Ruotsissa finanssisektorin valvontaviranomaisille on

29.4.2014

FIVA 3/01.01.00/2014

Julkinen

annettu laissa harkintavaltaa sen suhteen, milloin ja mihin toimenpiteisiin ne ryhtyvät, kun säännöksiä on rikottu.

Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:ään on ehdotettu uutta 4 momenttia, jonka mukaan Finanssivalvonta voi jättää seuraamusmaksun määräämättä tai lykätä sen määräämistä oikeushenkilölle, jos se tekee samasta asiasta 3 c §:ssä tarkoitetun ilmoituksen viranomaiselle tai ryhtyy muuhun laissa säädettyyn valvontatoimenpiteeseen. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättäminen ehdotetun säännöksen perusteella olisi kuitenkin poikkeuksellista, sillä Finanssivalvonnasta annetun lain 3 luvussa säädettyjä valvontavaltuuksia tulisi pääsääntöisesti käyttää seuraamusmaksun määräämisen ohella.

Finanssivalvonta katsoo, että seuraamusmaksun määräämistä koskeva kaavamainen sääntely on ongelmallinen, joten se esittää, että lakiehdotusta tulisi edellä todetun johdosta vielä täsmentää. Finanssivalvonta on valmis toimittamaan erikseen ehdotuksen tarvittavaksi säännösmuutokseksi.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan analogiaa voitaisiin tältä osin hakea kilpailulaista, jonka 12 §:ssä on säädetty: ”Elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka rikkoo 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana.”. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että syyttämättä jättämiseen liittyvät lainsäädännön muutosehdotukset (HE 58/2013) ovat parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia on ehdotettu muutettavaksi mm. niin, että syyttäjä voisi jättää syytteen nostamatta, jos asian käsittelyn jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen nähden (lisäedellytyksenä olisi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista). Yhtenä kyseisen lakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on viranomaisten resurssien tehokkaampi käyttäminen.

Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksien enimmäisluototussuhteen täytäntöönpanosta tulisi olla riittävän laajat

Finanssivalvonta kannattaa enimmäisluototussuhteen asettamista asuntoluototukselle. Hyvään luotonmyöntötapaan kuuluu asiakkaan omarahoitusosuuden edellyttäminen rahoitettavissa kohteissa. Tämä yleinen periaate koskee asuntoluototuksen lisäksi myös yritysrahoituksen investointirahoitusta. Luottolaitoslakiesityksen myötä Finanssivalvonnan kevään 2010 suositus vähintään 10 prosentin omarahoitusosuudesta henkilöasiakkaiden asuntoluototuksessa saa sitovan lakiperustan.

Finanssivalvonta olisi kuitenkin pitänyt parempana, että luototussuhteen määrittelyn lähtökohtana olisi ollut myönnetyn luoton suhde hankittavan asunto-omaisuuden arvoon (Loan to Value) eikä myönnetyn luoton suhde käytettävissä oleviin vakuuksiin (Loan to Collateral). Finanssivalvonnan esittämä muotoilu olisi tehokkaampi erityisesti silloin, kun luototussuhdetta pitää rajoittaa makrovakaustarkoituksessa.

29.4.2014

FIVA 3/01.01.00/2014

Julkinen

Esityksessä sisällytetään vakuutusyhtiöiden myöntämät takaukset mukaan luototussuhteen laskentaan. Nämä takaukset suojaavat pankkia luottoriskiltä tilanteessa, jossa asunnon realisoinnista saatavat varat eivät riitä kattamaan luoton määrää. Finanssivalvonnan mielestä nämä institutionaaliset takaukset voidaan sisällyttää laskentaan, koska ne eivät tyypillisesti anna pankille lisäturvaa yli hankittavan asunnon markkina-arvon. On kuitenkin tärkeää, että Finanssivalvonnalla on mahdollisuus päätöksellään puuttua takausten käyttöön, mikäli tulevaisuudessa niiden käyttöperiaatteet muuttuvat.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että sillä on riittävät makrovakaustarkoituksessa käytettävät valtuudet tarkempien määräysten antamiseen enimmäisluototussuhteen täyttämiseen. Finanssivalvonnalla olisi hyvä olla valtuudet rajoittaa esityksessä mainituissa poikkeuksellisissa olosuhteissa muiden esinevakuuksien kuin ostettavan kohteen käyttämistä luoton vakuutena. Uuden sääntelyn ei tule kuitenkaan tarpeettomasti aiheuttaa kitkaa asuntomarkkinoilla. Esimerkiksi asunnonvaihtotilanteessa vanhan asunnon huomioiminen vakuutena luototussuhdetta laskettaessa on Finanssivalvonnankin mielestä perusteltua.

Finanssivalvonnasta annetun lain 3b §:ssä tarkoitettu yhteistyö

Finanssivalvonta toteaa, että pykälän 2 momentin 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi velvollisuus antaa tieto valtiovarainministeriölle myös Euroopan keskuspankissa ja Euroopan järjestelmäriskikomiteassa vireillä olevasta asiasta, jos sillä voi Finanssivalvonnan arvion mukaan olla vaikutus Suomen finanssimarkkinoiden toimintaan tai vakaukseen. Finanssivalvonta pitää tärkeänä toimivaa tiedonkulkua viranomaisten välillä. Finanssivalvonta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Finanssivalvonnan edustajaa hallintoneuvoston jäsenenä sitoo YVM-asetuksen 27 artiklan mukainen salassapitovelvollisuus, joten edellä mainitussa momentissa tarkoitettu informointivelvollisuus voi olla ristiriidassa mainitun salassapitovelvollisuuden kanssa. Vastaava salassapitovelvollisuus on myös esimerkiksi Euroopan järjestelmäriskikomiteaa koskevassa asetuksessa.

Finanssivalvonta katsoo lisäksi, että ehdotetun 3 b §:n 2 momentin 1 kohtaan tulisi johdonmukaisuuden vuoksi lisätä ”Finanssivalvonnan arvion mukaan” vastaavasti kuin saman momentin 2-3 kohdissa on todettu.

Lakitekniisiä kommentteja

Finanssivalvonta haluaa lopuksi esittää muutamat lakitekniset kommentit talousvaliokunnan harkittavaksi.

Finanssivalvonnasta annettu laki

Finanssivalvonta ehdottaa, että ehdotettua 42 a §:ää selvennettäisiin seuraavasti (muutokset alleviivattu):

Finanssivalvonta ei saa määrätä rikemaksua tai antaa julkista varoitusta, jos päätöstä ei ole tehty viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi.

29.4.2014

FIVA 3/01.01.00/2014

Julkinen


Finanssivalvonta ei saa määrätä seuraamusmaksua tai tehdä esitystä sen määräämistä markkinaoikeudelle, jos päätöstä tai esitystä ei ole tehty kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti tapahtui, tai jatkettun rikkomuksen taikka laiminlyönnin osalta viiden vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi.

Sijoituspalvelulaki. Lain 7 luvun 12 a §:ssä tulee kauttaaltaan käyttää termiä ”sijoituspalveluyritys”, ei ”yritys”.

Vaihtoehtorahastojen hoitajista annettu laki. Lain 22 lukuun ehdotetaan uutta 6 a §:ää. Vastaavia luottolaitostoiminnasta annetun lain ja sijoituspalvelulain säännöksiä koskevat rikkomukset on ehdotettu dekriminalisoitavaksi po. hallituksen esityksessä, ja ne tulevat hallinnollisten seuraamusten (seuraamusmaksu) piiriin. Finanssivalvonta katsoo, että näin tulisi toimia myös vaihtoehtorahastojen hoitajista annetun lain kohdalla.

FINANSSIVALVONTA


Marja Nykänen
apulaisjohtaja


Taina Erovaara-Williams
johtava riskiasiantuntija