

Muutoksia määräyksiin ja ohjeisiin 2/2017 Työeläkevakuutusyhtiöiden hallinto; yhteenveto ja palaute lausunnoista pois lukien johdon kelpoisuutta koskevat luvut 4 ja 5

Muutokset määräyksiin ja ohjeisiin 2/2017 olivat lausuttavana 5.7.–9.9.2022. Lausunnon antoivat Akava ry (jäljempänä Akava), Elinkeinoelämän keskusliitto EK (EK), Finanssiala ry (FA), SAK ry (SAK), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), STTK ry (STTK) ja Työeläkevalvontajien liitto TELA ry (TELA).

Finanssivalvonta kiittää lausunnonantajia asiantuntevista näkemyksistä.

Tässä lausuntoyhteenvedossa ei ole mukana lausuntopalautetta, joka liittyi määräysten ja ohjeiden lukuun 4 Johdon asiantuntemus ja lukuun 5 Johdon kelpoisuuden arviointi ja varmistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä kyseisiin säännöksiin liittyvä lainvalmistelu, minkä vuoksi lukuihin 4 ja 5 ei nyt tehdä muutoksia.

Seuraavassa taulukossa on Finanssivalvonnan vastauksia annettuihin lausuntoihin, pois lukien määräysten ja ohjeiden luvut 4 ja 5 ja näitä lukuja koskevat yleiset kommentit.

Viittaus	Kommentit perusteluineen (ja mahdollinen muotoiluohje)	Finanssivalvonnan vastaus
Yleiset kommentit	<p>FA pitää työeläkevakuutusyhtiöiden hallintoa koskevien säännösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä erittäin tärkeänä. Osa esitetyistä kokonaan uusista lisäyksistä on selkeitä ja perusteltuja, kuten toiminnan häiriöistä ilmoittamista ja yhtiökohtaisten maksunosien markkinointia koskevat ohjeet.</p> <p>TELA:n mukaan luonnoksessa toisaalta vaaditaan, että yhtiön tulee järjestää toimintonsa (compliance, sisäinen tarkastus jne.) yhtiön oman toiminnan perusteella riskiperusteisesti. Samalla kuitenkin edellä mainittujen sisäiseen valvontaan kuuluvien toimintojen järjestämiseen annetaan luonnoksessa hyvin yksityiskohtaisia ohjeita. Tämä on</p>	<p>Luonnoksessa määrätään toiminnan riskiperusteisuudesta 8 luvun 11 kohdassa, joka koskee compliance-toimintaa, ja 9 luvun 6 kohdassa, joka koskee sisäistä tarkastusta. Toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi rajallisilla resursseilla Finanssivalvonta katsoo riskiperusteisuuden olevan perusteltu yleinen lähtökohta toiminnan hoitamisessa. Finanssivalvonta ei näe asiassa ristiriitaa sen</p>

	<p>ristiriidassa riskiperusteisen toimintojen järjestämisen lähtökohdan kanssa.</p> <p>STM toteaa, että FivaL 3 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan Finanssivalvonta antaa laissa erikseen säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi lain soveltamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä siten kuin laissa erikseen säädetään. Edelleen FivaL 3 b §:n mukaan Finanssivalvonta toteuttaa tätä tehtäväänsä yhteistyössä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä muun toimivaltaisen ministeriön kanssa. STM:n näkemyksen mukaan luonnoksessa on sellaisia uusia määräyksiä, joiden valmistelussa olisi ollut perusteltua tehdä yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, vaikka laki ei sitä suoraan edellytäkään. Myös ohjeiden valmistelusta ilmoittaminen olisi ministeriön ja valvontaviranomaisen väliseen avoimeen ja läpinäkyvään toimintakulttuuriin sopivaa.</p> <p>STM:llä ei ole huomautettavaa uusiin lukuihin 11 ja 20.</p>	<p>suhteen, mitä näiden osa-alueiden tehtävien ja toiminnan järjestämisen osalta muuten määrätään tai suositetaan.</p> <p>Finanssivalvonta arvostaa yhteistyötään STM:n kanssa ja mielellään kehittää sitä edelleen avoimeen ja läpinäkyvään toimintakulttuuriin sopivalla tavalla.</p>
Lukukohtaiset kommentit		
Luku 7	<p>FA:n mukaan luvun 7 sisältö on sekava ja omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta sisäisen valvonnan määritelmästä sekä siitä, missä sisäistä valvontaa suoritetaan ja miten vastuut jakautuvat. Luvun sisältöä tulisi selkiyttää erityisesti riskienhallintatoiminnon ja sisäisen tarkastuksen osalta. Tekstissä esim. käytetään epätarkkaa nimitystä riskienhallinta, joka on sekin koko organisaation kattava järjestelmä menettelyjä ja prosesseja, kun sen sijaan tässä yhteydessä pitäisi</p>	<p>Sisäiselle valvonnalle ei ole annettu laissa täsmällistä määritelmää. TYVL 12 d §:n yksityiskohtaisten perustelujen (HE 96/2014) mukaan sisäinen valvonta koostuu organisaatioratkaisuista ja menettelyistä, joilla pyritään varmistamaan toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus, tavoitteiden saavuttaminen, raportoinnin luotettavuus sekä lakien, määräysten ja toimintaperiaatteiden noudattaminen. Finanssivalvonta ei pidä perusteltuna antaa sisäisen valvonnan määritelmää myöskään määräyksissä ja ohjeissaan. Työeläkevakuutusyhtiöillä on lain sallimissa puitteissa mahdollisuus päättää omasta organisoitumisestaan,</p>

	<p>puhua riskienhallintatoiminnosta, kuten laissakin on mainittu.</p> <p>TELA:n mukaan luonnoksessa on epäselvyyttä esimerkiksi sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan osalta</p> <p>FA lausuu sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen suhteesta seuraavaa:</p> <ul style="list-style-type: none">• 5 kohdassa sisäinen tarkastus on määritelty osaksi sisäistä valvontaa. Määritelmää tulisi tässä yhteydessä tarkentaa siten, että sisäisen tarkastuksen asema riippumattomana ja valvovana toimintona selkiytyisi.• TVYL 12 d §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava sisäinen valvonta, joka kattaa yhtiön kirjanpidon, hallinnon, sijoitustoiminnan ja muut keskeiset toiminnot. Sisäiseen valvontaan kuuluu säännösten noudattamista valvova toiminto. Sen sijaan TVYL 12 e §:n mukaan	<p>mukaan lukien sisäisen valvonnan suorittaminen ja vastuiden jakautuminen. Määritelmän antaminen voisi tosiasiallisesti rajoittaa yhtiöiden mahdollisuutta järjestää toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Tämä organisoitumisvapaus huomioon ottaen määritelmän antaminen voisi myös luoda tarpeettomia tulkintakysymyksiä 7 luvun soveltamisen suhteen. Luku koskee otsikkonsa mukaisesti sisäistä valvontaa. Lukua on tarkoitus soveltaa yleisesti yhtiön sisäiseen valvontaan (luvun yksittäisissä kohdissa tarkemmin tarkoitettulla tavalla).</p> <p>Finanssivalvonta selkeyttää lukua 7 yleisesti siten, ettei luvun kohdissa mainita toimintoja, ellei asiayhteyden perusteella ole nimenomaan tarkoitus.</p> <p>Riskienhallintatoimintoa koskevaan FA:n huomioon Finanssivalvonta toteaa, että TVYL 12 c §:n 3 momentin mukaan yhtiöllä on oltava riskienhallintatoiminto, joka on riippumaton riskiä ottavista toiminnoista. Laista tai sen perusteluista ei käy ilmi, että sisäisen valvonnan olisi tarkoitettu riskienhallinnan osalta rajoittuvan vain mainittuun toimintoon.</p> <p>Kuten edellä tuotiin esiin, määräyksissä ja ohjeissa ei ole tarkoitus antaa määritelmää sisäiselle valvonnalle. Tarkoitus ei myöskään ole määritellä sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen suhdetta tai muuttaa sisäisen tarkastuksen asemaa riippumattomana valvontana. Kohdan 5 viimeinen virke aiheuttaa FA:n kommentoimalla tavalla epäselvyyttä, joten Finanssivalvonta poistaa virkkeen.</p>
--	--	---

	<p>työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava sisäinen tarkastus, joka arvioi yhtiön sisäisen valvonnan ja muun hallinnon riittävyttä ja tehokkuutta. Sisäisen tarkastuksen on oltava riippumaton yhtiön operatiivisesta toiminnasta.</p> <ul style="list-style-type: none">• TVYL 12 d ja 12 e §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 96/2014) mm. sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen osalta korostetaan sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta ja erillisyyttä sisäisestä valvonnasta. Sisäinen tarkastus seuraa sisäistä valvontaa eikä vastaa sisäisestä valvonnasta.	
Luku 7.2	FA:n mukaan 13 kohdan henkilöiden kelpoisuusvaatimukset ovat 5 luvun 28 kohdan mukaisesti keskeisestä toiminnosta vastaavan henkilön kelpoisuusvaatimukset, eikä niitä ole tarkoituksenmukaista määritellä erikseen tässä yhteydessä.	Finanssivalvonta luopuu käsitteen keskeiset toiminnot käytöstä. 13 kohdassa on perusteltua säilyttää asiantuntemusta koskeva virke.
Luku 8	FA:n mukaan luvussa 8 määritellyt tehtävät tulisi rajata nimenomaisesti koskemaan compliance-toiminnon vastuualuetta.	Luku 8 koskee otsikkonsa mukaisesti compliancea. Lisäksi esimerkiksi luvun kohdassa 1 tuodaan esiin toimintaa koskeva lain säännös, ja kohdassa 9 on selventävä ohje compliance-toiminnon tarkoituksesta. On selvää, että compliance hoitaa työeläkevakuutusyhtiössä tehtäviään oman, lakiin perustuvan roolinsa mukaisesti. Finanssivalvonta ei pidä tarpeellisena korostaa asiaa nimenomaisesti. Asian korostaminen voisi myös herättää kysymyksen siitä, miksi asiaa ei olisi vastaavasti korostettu määräysten ja ohjeiden muissa luvuissa, jotka koskevat muita hallinnon osa-alueita.
Luku 8.2	Edelliseen kommenttiin liittyen FA ehdottaa isoilla kirjaimilla merkittyä muutosta kohtaan 9: Compliance-toiminnon tarkoituksena on valvoa yhtiön toiminnan lainmukaisuutta ja toimintaan liittyvien muiden ulkoisten ja sisäisten sääntöjen noudattamista COMPLIANCE-TOIMINNOLLE MÄÄRITELLYILLÄ VASTUUALUEILLA.	Lukua 8 koskevaan vastaukseen perusteluna viitaten Finanssivalvonta ei muuta kohtaa 9.

<p>FA ehdottaa isoilla kirjaimilla merkittyä muutosta kohtaan 11: Tehokkuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi compliance-toiminnan on oltava riskiperusteista. Compliance-toiminnan toimenpiteet tulee kohdentaa ensi sijassa COMPLIANCE-TOIMINNAN VASTUUALUEET JA YHTIÖN TOIMINNAN ERI OSA-ALUEET KATTAVAN riskiarvion perusteella.</p> <p>FA ehdottaa isoilla kirjaimilla merkittyä muutosta kohtaan 12: Compliance-toiminnan on laadittava vastuualue(i)Taan koskevat toimintaperiaatteet ja -suunnitelma. Toimintaperiaatteissa tulee määritellä toiminnan vastuut, pätevyysvaatimukset ja raportointivelvollisuudet. Raportointivelvollisuuksien tulee sisältää toiminnan oma raportointi ja toiminnolle suoritettava raportointi. TOIMINTAsuunnitelmasta tulee käydä ilmi yhtiön toiminnan eri osa-alueille RISKIPERUSTEISESTI suunnitellut toimenpiteet.</p> <p>FA toteaa Finanssivalvonnan suosittavan kohdassa 13, että compliance-toiminto olisi mukana uusien tuotteiden ja toimintatapojen hyväksymisessä. Compliance-toiminto ei kuitenkaan voi olla uusien tuotteiden ja toimintatapojen hyväksyvänä tahona, mutta voi sen sijaan olla hyväksymisprosessissa mukana oman vastuualueensa mukaisesti valvovana ja varmistavana tahona.</p> <p>FA toteaa Finanssivalvonnan suosittavan 13 kohdassa, että compliance-toiminto avustaisi hallitusta aktiivisesti esim.</p>	<p>Lukua 8 koskevaan vastaukseen perusteluna viitaten Finanssivalvonta ei muuta kohtaa 11 siltä osin kuin muutosehdotus koskee toiminnon vastuualueiden mainitsemista. Finanssivalvonta kuitenkin täydentää kohdan 11 jälkimmäistä virkettä seuraavasti (lisäys kursivoitu): Compliance-toiminnan toimenpiteet tulee kohdentaa ensi sijassa <i>työeläkevakuutusyhtiön toimintaa koskevan</i> riskiarvion perusteella. Lisäys selventää sitä, että riskiarvio koskee yhtiön toimintaa ja siten myös yhtiön toiminnan osa-alueita.</p> <p>Finanssivalvonta selkeyttää 12 kohdan 1. virkkeen seuraavaan muotoon: Compliance-toiminnan on laadittava <i>toimintaansa varten</i> toimintaperiaatteet ja -suunnitelma.</p> <p>Finanssivalvonta selkeyttää 12 kohdan viimeisen virkkeen seuraavaan muotoon: <i>Toimintasuunnitelmasta</i> tulee käydä ilmi yhtiön toiminnan eri osa-alueille <i>riskiperusteisesti</i> suunnitellut toimenpiteet. Toiminnan suunnittelua koskeva riskiperusteisuuden vaatimus sinänsä seuraa jo luvun 11 kohdasta, mutta asian mainitseminen myös tässä virkkeessä selventää sitä, että riskiperusteisuuden tulee heijastua myös suunniteltuihin, konkreettisiin toimenpiteisiin.</p> <p>FA:n huomio compliance-toiminnan roolista pitää paikkansa. Kyseisessä 13 kohdan alakohdassa, kuten muissakin alakohdissa, on kyse 13 kohdan johtolauseen mukaisesti compliance-toiminnolle kuuluvasta neuvonta- ja valvontatehtävästä. Tarkoitus ei siten ole, että compliance-toiminto toimisi hyväksyvänä tahona. Asian selventämiseksi Finanssivalvonta muuttaa 13 kohdan kyseisen alakohdan seuraavaan muotoon: Toiminto on <i>osaltaan</i> mukana uusien tuotteiden ja toimintatapojen hyväksymisessä.</p> <p>Kyseisen alakohdan 1. virkkeen ”Toiminto avustaa aktiivisesti hallitusta.” ja toisen virkkeen esimerkin on tarkoitus tuoda esiin sitä, että</p>
---	--

	<p>saattamalla hallituksen sihteerin tietoon ennen hallituksen kokousta esityslistaan liittyvät havaintonsa. FA ehdottaa poistettavaksi sanaparin ”esityslistaan liittyvät”. Compliance-toiminto arvioi ja valvoo omaan vastuualueeseensa kuuluvia asioita sekä asioiden valmisteluvaiheessa että päätöksen jälkeen. Hallituksen esityslistan perusteella Compliance-toiminnolla ei käytännössä ole mahdollisuutta asianmukaisesti arvioida ja valvoa asioiden säännösten mukaisuutta.</p>	<p>compliance-toiminto toimii sille laissa säädetyssä tehtävässä myös yhtiön hallituksen toiminnan tukena. Asia tulee yleisemmin muotoiltuna ilmi 10 kohdan toisesta alakohdasta.</p> <p>Finanssivalvonta muuttaa FA:n tarkoittaman lauseen muotoon ”Hyvänä käytäntönä toiminto esimerkiksi ennen hallituksen kokousta saattaa hallituksen sihteerin tietoon <i>kokouksessa käsiteltäviin asioihin</i> liittyvät havaintonsa, ...” Kuten FA kertoo, compliance-toiminto hoitaa tehtävänsä asioiden käsittelyn eri vaiheissa. Esimerkin tarkoituksena ei ole rajata tehtävän ajallista ulottuvuutta.</p>
Luku 8.3	<p>FA ehdottaa 16 kohtaan isoilla kirjaimilla merkittyjä muutoksia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Raportoinnin tulee kattaa yhtiön toiminta COMPLIANCE-TOIMINNON VASTUUALUEILTA. Raportointiin tulee sisällyttää ainakin... • Sääntelyssä tapahtuneet ja tulevat merkittävät muutokset sekä toimenpiteet, joita on toteutettu tai toteutetaan muutosten noudattamisen varmistamiseksi, ELLEI TÄTÄ RAPORTOIDA JO TOISAALLA ESIMERKIKSI OSANA YHTIÖN LAKITOIMINNON TUOTTAMAA RAPORTOINTIA. 	<p>Finanssivalvonta ei katso tarpeelliseksi tehdä lisäystä vastuualueiden osalta. Finanssivalvonta viittaa perusteluna vastaukseen, joka koskee FA:n lukuun 8 lausumaa huomiota.</p> <p>Moninkertainen raportointi on tarpeetonta, ja alakohdassa tarkoitettu raportointi sopii myös yhtiön lakiasioiden tehtäväksi. Finanssivalvonta täydentää alakohtaa FA:n esittämällä ajatuksella.</p>
Luku 11	<p>FA:n mukaan yhden luukun periaate olisi toivottava kehityskohde. Valvottavien toiminnan tehostamiseksi tulisi selvittää mahdollisuutta siihen, että eri viranomaisilmoitukset voisi lähettää yhteen raportointitoimipisteeseen, jolloin erillisiä ilmoituksia tietosuoviranomaisille, Finanssivalvonnalle, kyber turvallisuuskeskukselle jne. ei tarvittaisi.</p>	<p>Ajatus on valvottavien kannalta hyvä ja toimintaa tehostava. Finanssivalvonnan ei kuitenkaan ole mahdollista toteuttaa yhden ilmoituksen käytäntöä nyt määräyksiin ja ohjeisiin tehtävien muutosten yhteydessä.</p>

Luku 11.1	FA:n mukaan 4 kohdassa mainittua tietoturvaloukkaus-termiä tulisi täsmentää, jotta se olisi linjassa tietosuojasetuksen kanssa.	Finanssivalvonta ei muuta käsitettä tietoturvaloukkaus, sillä sitä käytetään vastaavassa yhteydessä esimerkiksi rahoitussektorin valvottavia koskevissa määräyksissä ja ohjeissa 8/2014. Vertailun vuoksi, henkilötietojen käsittelyä koskevassa EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa käytetään käsitettä henkilötietojen tietoturvaloukkaus.
Luku 11.2	FA toteaa, että 11 kohdan mukaan vuosi-ilmoitus tulee tehdä kalenterivuoden aikana ilmenneistä euromäärältään viidestä suurimmasta operatiivisen riskin vahinkotapahtumasta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä alle kymmentuhannen (10 000) euron vahingoista. Epäselväksi jää, koskeeko tämä myös ns. laskennallisia tappioita, joita voi syntyä esim. sijoitustoiminnassa menetettyinä tuottoina tai yleisesti toiminnassa menetettyinä henkilötyöpäivinä. Vai onko kyse vahinkotapahtuman johdosta maksettavista määristä?	Luvun 11 ja 12 kohdat huomioon ottaen tarkoituksena on saada ilmoituksen perusteella käsitys siitä, kuinka suuri euromääräinen tappio vahinkotapahtumasta on aiheutunut työeläkevakuutusyhtiölle. Tappioita ovat suorat ja epäsuorat tappiot. Vahinkotapahtumasta riippuen tappioihin voi siten sisältyä esimerkiksi menetettyjä tuottoja tai henkilötyöpäiviä. Tappioiden määrä ei välttämättä ole tarkasti laskettavissa, vaan siihen voi sisältyä arvionvaraisuutta. Määräyksessä ei tarkoiteta sitä, että tappioita olisivat pelkästään kustannukset, joita yhtiö joutuu maksamaan vahinkotapahtuman johdosta. Finanssivalvonta ei muuta kohtaa, sillä vastaavaa muotoilua käytetään esimerkiksi rahoitussektorin valvottavia koskevissa määräyksissä ja ohjeissa 8/2014.
Luku 18	FA toteaa, että varautumisasiat luvussa 18 on kuvattu pitkälti poikkeusolojen ja valmiussuunnittelun kautta. Tässä voisi olla aiheellista hyödyntää samanlaista jatkuvuus- ja valmiussuunnittelun kuvausta kuin henki- ja vahinkovakuutusyhtiöitä koskevien määräysten ja ohjeiden 6/2015 luvussa 6.1.	TVYL 12 b §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön on varmistettava toimintansa jatkuvuus ja laadittava jatkuvuussuunnitelma. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 96/2014) on kuvattu asiaa jonkin verran tarkemmin. Finanssivalvonta pitää FA:n ajatusta 18 luvun täydentämisestä hyvänä mutta arvioi siihen perustuvat muutokset lukuun niin merkittäviksi, ettei Finanssivalvonta täydennä lukua enää tässä vaiheessa määräysten ja ohjeiden jo oltua lausuttavina. Asiaa voidaan tarkastella määräyksiä ja ohjeita seuraavan kerran muutettaessa.