

Finanssiala ry

VM089:00/2019

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Finanssiala korostaa vaikutuksiltaan ennakoitavaa ja oikeasuhtaista sääntelyä sekä sääntelyn kohteiden oikeusturvaa

Sisällys

1. Johdanto.....	1
2. Tiivistelmä.....	2
3. Esitysten yhteiskunnalliset vaikutukset.....	2
4. Säännösehdotuksia koskevat keskeiset huomiot ja muutosehdotukset.....	4
5. Yksityiskohtaiset kommentit yleisperusteluihin ja säätämisjärjestykseen.....	9
5.1 Yleisperustelut.....	9
5.2 Säätämisjärjestys	10
6. Säännöskohtaiset huomiot.....	11
6.1 Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta.....	11
6.2 Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisiratkaisusta annetun lain muuttamisesta	15
6.3 Laki talletuspankkien yhteenliittymästä annetun lain muuttamisesta	17
6.4 Laki sijoituspalvelulain muuttamisesta	19

1. Johdanto

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta luottolaitosdirektiivin sekä elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. FA on tyytyväinen tapaan, jolla pääosaa täytäntöön pantavista direktiiveistä ollaan tuomassa lainsäädäntöön. FA on kuitenkin vakavasti huolissaan joistakin esitykseen sisältyvistä kohdista, joiden uudelleen tarkastelulle ennen lopullisen lakiesityksen antamista FA näkee painavia syitä. Näitä syitä ovat muun muassa esitysten kielteiset vaikutukset kansantaloudelle sekä esitykseen sisältyvät mahdolliset perustuslailliset ongelmat. FA ehdottaa korjaustoimia, joilla ongelmia voidaan lieventää tai poistaa.

FA korostaa edelleen FA:n edustajan työryhmämuistioon antamassaan eriävässä mielipiteessä esitettyjä näkökohtia. Ne on FA:n käsityksen mukaan perusteltu kattavasti ja ovat merkittäviä paitsi toimijoiden oikeusturvan ja toimintaedellytysten kannalta myös sen vuoksi, että ne vaikuttavat Suomen talouden

kasvumahdollisuuksiin. Nyt esitetty lainsäädäntö poikkeaa merkittävästi nykyisestä ja tämän tulee näkyä sääntelyn kohteiden oikeusturvan varmistamisessa. Oikeusturvan varmistamiseen liittyvät tavoitteet asettavat lisävaatimuksia viranomaisille verrattuna nykyiseen, ja tämä tulee ottaa selkeästi huomioon laissa.

2. Tiivistelmä

- Lakiesityksen yleisperusteluissa olevia taloudellisia vaikutusarvioita ei ole laadittu riittävän kattavasti tai riittävällä tarkkuudella, vaan niitä tulisi kehittää; taloudelliset kokonaisvaikutukset etenkin luottolaitoslain 10 luvun säännösten osalta ovat käytännössä esittämättä sellaisen tilanteen osalta, jossa vaatimukset otettaisiin täysimittaisena käyttöön.
- Luottolaitoksista annetun lain (luottolaitoslaki) 10 luvussa ehdotetun rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskuri) osalta
 - vaatimuksen määrittämisestä koskevat säännökset eivät FA:n mielestä kaikilta osin vastaa vakavaraisuusdirektiivin sanamuotoa ja tarkoitusta;
 - säännöksissä ei ole riittävällä tavalla varmistettu viranomaisen toimivallan riittävästä määrällisestä rajaamisesta eikä päätösten ennakoitavuudesta ja päätöksenteon avoimuudesta, mikä heikentää päätösten kohteiden oikeusturvaa;
 - toimi- ja harkintavaltaa ollaan antamassa lainsäädännössä viranomaiselle tilanteessa, jossa järjestelmäriskipuskureiden asettamista koskevaa laskentaa ei ole kehitetty EU:ssa yhdenmukaiseksi ja riskin määrittäminen on kesken;
 - valtiovarainministeriön asetusta, jossa säädetään tarkemmin lisäpääomavaatimuksen määrittämisen perusteista ja sitä koskevista mittareista, tulisi tarkistaa lain voimaan tulon mennessä
- Ehdotettu valvontaviranomaisen rajoittamaton toimivalta rajoittaa luottolaitoksen voitonjakoa on ristiriidassa perustuslain vakiintuneen tulkinnan kanssa ja perustuu FA:n käsityksen mukaan direktiivin virheelliseen tulkintaan.
- Luottolaitosten ja sijoituspalveluyrityksien kriisinratkaisusta annetussa laissa (*kriisinratkaisulaki*) tulee ottaa huomioon talletuspankkien yhteenliittymien (yhteenliittymä) erityispiirteet riittävällä tavalla.
- Tarpeelliset siirtymäajat tulee lisätä lakiin.

3. Esitysten yhteiskunnalliset vaikutukset

FA kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että esityksen vaikutusarvio on puutteellinen ja siinä esitettyjä vertailuja ei ole tehty kattavasti ja tasapainoisesti. Tarve

lainsäädäntöluonnoksessa esitetyille viranomaisten toimivaltuuksille ja niiden laajuudelle koskien erityisesti ehdotetun luottolaitoslain 10 luvun (10 luku) säännöksiä jää epäselväksi.

Vaikutusarvion puutteiden vuoksi esityksestä ei välity oikea ja riittävä kuva sen taloudellisista vaikutuksista tilanteessa, jossa esityksen sallimat keinot otettaisiin täysimääräisinä käyttöön. On otettava huomioon, että viranomaisille esitetyt harkinnanvaraiset toimivaltuudet ovat poikkeuksellisen laajat. Niitä tulee asianmukaisesti rajata sekä määrällisesti että varmistaen oikeusvaltioperiaatteiden mukaisen viranomaisten päätösten riittävän kontrollin. Tämän vuoksi hallituksen esityksestä tulee käydä ilmi riittävän yksityiskohtaisesti ne seikat, joihin viranomaisen päätöksen on perustuttava.

Selventävästi FA pyytää ottamaan huomioon, että ehdotetun 10 luvun säännösten mukainen toimivalta ei liity käytännön valvontavaltuuksiin, joilla valvotaan sitä, noudattavatko pankit säädöksiä, eikä valvojan keinoihin puuttua mahdollisiin laiminlyönteihin. Tähän toimivaltaan FA ei tässä kohtaa esitä muutoksia. Sen sijaan kavennuksia ja tarkennuksia esitetään 10 luvun säännöksiin, jotka koskevat aineellisia vaatimuksia niin kutsuttujen pääomapuskureiden¹ luomiseksi ja niitä koskevan päätöksenteon avoimuudelle esitettäviä vaatimuksia.

FA kiinnittää huomiota siihen, että pankeille ehdotettujen pääomapuskureiden kerryttäminen puuttuu suoraan sekä pankin että sen yksityisen omistajan varallisuusarvoisiin oikeuksiin. Pääomien lisääminen ei kaikissa tapauksissa, etenkin muissa kuin julkisissa osakeyhtiöissä, ole mahdollista, vaan toiminnan supistaminen voi pahimmillaan olla jopa ainoa vaihtoehto. Tällä voi olla negatiivisia vaikutuksia paitsi omistajien taloudelliseen asemaan, myös pankkien lainanantoon ja sen myötä yleiseen talouskasvuun. On huomattava, että puskureita voidaan tehokkaasti kasvattaa vain nousukaudella. Taantumassa puskureiden kasvattamisvaatimuksilla on pahimmassa tapauksessa myötäsyklinen vaikutus, jolloin taantuma syvenee kiihtyvällä tahdilla, mikäli pankit joutuvat supistamaan lainanantoaan täyttääkseen vaatimukset. Käytäntö on lisäksi osoittanut, että vaikka viranomaisen ei itse suunnittelisi ottavansa lain mahdollistamia pääomavaateiden tiukennuksia käyttöön, joutuvat pankit kuitenkin ottamaan tämän mahdollisuuden huomioon toiminnassaan ja siten jo tiukennusmahdollisuudella voi olla selkeitä negatiivisia vaikutuksia kansantalouden rahoituksen saatavuuteen.

FA näkee riskinä sen, että valvojalle annetut laajat valtuudet johtavat rahoitusvakauden liialliseen priorisointiin talouskasvun kustannuksella. FA pitää tärkeänä, että viranomaisten toimivalta vaikuttaa talouskasvuun pysyy melko rajattuna, ja *valta sovittaa yhteiskunnan eri intressejä yhteen tulee säilyttää valtioneuvostolla ja eduskunnalla ja sillä tavoin demokraattisessa kontrollissa*. Tämä on mahdollista ainoastaan, jos viranomaisten päätöksenteko on tarkkarajaista ja avoimesti perusteltua. Ehdotettuja viranomaisen toimivaltuuksia koskevan päätöksenteon avoimuus puolestaan edellyttää, että lisäpääomavaatimusten kohteena olevaa riskiä määrittävät ja kvantifioivat laskelmat ovat julkisesti nähtävissä. Nykyinen taloustilanne huomioon ottaen tähän on tavallistakin painavampi ja

¹ Luottolaitoslain 10 luvussa säädettyjen lisäpääomavaatimuksien kautta säädellään niin kutsuttujen pääomapuskureiden suuruutta.

luottolaitossektorin vakauden varmistamiseen liittyviä tavoitteita laajempi yhteiskunnallinen intressi, ja siksi se on lainsäädännössä selkeästi varmistettava.

FA kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskuri) asettamisen perusteita ei ole EU:ssa eikä muutenkaan kansainvälisesti harmonisoitu. Kansallisen sääntelyn eroista johtuva kilpailuedellytysten tasapuolisuuden puute puoltaa osaltaan sitä, että mahdollisten lisäpääomavaatimusten enimmäismäärä säädetään maltilliselle tasolle.

4. Säännösehdotuksia koskevat keskeiset huomiot ja muutosehdotukset

Järjestelmäriskipurivaatimus

Luottolaitoksista annetun lain (luottolaitoslaki) 10 luvussa säännöksiksi ehdotettu rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipurivaatimus) asettaminen ei FA:n mielestä vastaa vakavaraisuusdirektiivin sanamuotoa eikä tarkoitusta. Direktiivin aineellisten pykälien sanamuodon mukaisesti järjestelmäriskipurivaatimus voidaan asettaa vaihtoehtoisesti joko kokonaisriskin määrästä tai riskikeskittymien määrästä. Työryhmän esityksessä järjestelmäriskin asettaminen sekä kokonaisriskin että riskikeskittymien perusteella olisi kuitenkin mahdollista. Tällaista mahdollisuutta ei tule sisällyttää lainsäädäntöön, koska se tarkoittaisi käytännössä järjestelmäriskipurivaatimuksen kohdistamista samoihin tase-eriin kahdella eri perusteella. Direktiivin sanamuoto on FA:n käsityksen mukaan tässä suhteessa täysin yksiselitteinen ja heijastaa direktiivin useassa eri artiklassa ilmaistua periaatetta, jonka mukaan samaa riskiä ei saa kattaa useampaan kertaan pääomavaateiden asetannassa. Lakiesityksen sanamuoto kuitenkin mahdollistaa tällaisen riskien useampikertaisen kattamisen.

Aiemmin kummankin pääomavaateen (O-SII² ja järjestelmäriskipurivaate) alle kuuluvia riskejä on käytännössä voitu kattaa yhdellä purivaateella, koska näistä vain suurempaa on tullut noudattaa. Vaatimukset päätöksien perustelemisille eivät näin ole olleet yhtä tiukat kuin ne ovat uudessa laissa, koska kaksinkertaista laskentaa ei ole aikaisemmin voinut tapahtua. Nykyinen esitys pitääkin sisällään mahdollisuuden viranomaisille käyttää erittäin merkittävässä määrin hyvinkin vapaata harkintavaltaa asiassa, jolla vaikutetaan luottolaitosten lainanantokapasiteettiin ja siten -mahdollisuuksiin kymmenien tai jopa satojen miljardien eurojen määrällä³.

² O-SII tarkoittaa kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävää luottolaitosta.

³ Osoitus purivaateiden vaikutuksesta lainanantokapasiteettiin: ks. Finanssivalvonnan makrovakauspäätöstä koskeva lehdistötiedote 17.3.2020 ja siinä mainitut purivaatimuksien muutoksien vaikutukset lainanantokapasiteettiin. <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2020/makrovakauspaaotos-finanssivalvonnan-johtokunta-laskee-luottolaitosten-paaomavaatimuksia/>

21.8.2020

Olli Salmi

Jotta harkintavaltaa tosiasiallisesti rajattaisiin, tulee lain säännöksillä varmistua siitä, että pääomavaateen asettaminen samoille riskeille useammalla eri perusteella voidaan välttää. Tällöin tulee joko laissa, asetuksessa tai vähintään viranomaisen päätöksessä olla yksilöitynä riski, johon pääomavaatimus kohdistuu. Lisäksi päätöksestä on käytävä ilmi, miten riskin määrä on mitattu ja millä perusteella siitä on johdettu asetettava pääomavaade (erittelyvaatimus). Päätöksessä annettaville tiedoille asettavista vaatimuksista on esityksessä kirjaus säännösten perusteluissa. FA on tyytyväinen, että tämä hallintopäätösten kohteiden oikeusturvaa parantava asia on otettu esityksessä huomioon. Tämän riskin tunnistamista ja laskentaa koskevan erittelyvaatimuksen tulisi kuitenkin ilmetä suoraan laista viranomaispäätösten riittävän jälkikäteiskontrollin varmistamiseksi, mikä on päätöksen kohteiden oikeusturvan välttämätön edellytys. Tähän liittyviä tärkeitä oikeusturvaseikkoja ja harkintavallan laajuutta on käsitelty tarkemmin FA:n edustajan eriävässä mielipiteessä.

Esimerkkinä jälkikäteiskontrollin tarpeesta on tilanne, jossa viranomainen pyrkii korjaamaan pankkien säännösten mukaan tekemää pääomalaskentaa järjestelmäriskipuskurivaateen kautta. Tällainen FA:n mielestä selkeästi virheellinen järjestelmäriskipuskurivaateen käyttökohteen kuvaus on työryhmämietinnön sivuilla 38-39, jossa todetaan, että ”Sektorikohtaisella järjestelmäriskipuskurilla voitaisiin esimerkiksi korvata nykyisin voimassa oleva asuntolainojen 15 prosentin riskipainolattia”. Kuitenkin samassa yhteydessä todetaan, että ”Muutoksella ei olisi vaikutuksia sisäisiä malleja käyttävien pankkien pääomavaateiden kokonaismäärään, koska olemassa oleva tiukennus pääomavaatimukseen korvattaisiin toisella välineellä. Toisaalta standardimallia käyttäville pankeille esimerkin mukainen sektorikohtainen järjestelmäriskipuskuri kasvattaisi kokonaispääomavaatimusta”. Kysymyksessä olisi tilanne, jossa riski on jo otettu pääomavaateiden laskennassa kertaalleen huomioon. Kuitenkin niille pankeille, jotka käyttävät laskennassaan standardimallia, tulisi aiheettomasti asetettu uusi pääomavaade.

Yleisesti ja jo yllä mainittu esimerkkikin huomioiden on nimittäin otettava huomioon, että päätöksen kohteen on voitava tunnistaa laskentaan liittyvät elementit viranomaispäätöksestä ja *uudelleen laskenta* on pystyttävä suorittamaan, jotta voidaan varmistua, että yksityisen varallisuusoikeuksiin pitkälti puuttuva hallintopäätös on perusteltu ja vaade riskiin nähden oikein laskettu ja määritetty. *Tämä laskennan toistettavuuden vaade on yhdenmukainen muun vakavaraisuuslainsäädännön ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön toimintaperiaatteen kanssa.* Myös muualla vakavaraisuuslainsäädännössä riski tunnistetaan, mitataan ja siitä johdetaan tämän perusteella tietty pääomavaade. Riskin määrittely ja riski- ja pääomavaadelaskenta on toteutettava siten, että *ne pystytään toistamaan.* Ei ole syytä, miksi järjestelmäriskipuskurin kanssa näistä vaatimuksista poikettaisiin. Nämä *vaatimukset riskin tunnistamiselle ja suuruuden mittaamiselle ja pääomavaateen johtamiselle riskin määrästä* tulisi kirjata lain säännökseen oikeusturvaa varmistavina minimivaatimuksina. Asian merkittävyys huomioon ottaen nämä minimivaatimukset tulee asettaa antamalla lopullisessa esityksessä asiaa koskeva aineellinen pykälä, johon liittyen FA:n edustaja on toimittanut pykäläehdotuksia työryhmätyön aikana. Jos vaatimuksia ei kirjata pykälisiin, tulisi vähintään perusteluissa olla annettavaa päätöstä koskevan pykälän selkeä tulkintaohje, jonka mukaan nämä vaatimukset täyttävät tiedot tulee antaa hallintopäätöksessä. Jos jälkimmäiseen vaihtoehtoon päädytään,

tulisi esityksessä olevia perusteluita tarkentaa sisältämään nämä vaateet. Ilman näitä ei voida kontrolloida direktiivin sisältämiä yksiselitteisiä rajoituksia riskien mukaan ottamisesta, ja viranomaiset saisivat asiaa koskevan *vapaan* harkintavallan, joka ei perustuslain vakiintuneen tulkinnan mukaan ole mahdollinen. Vaikka harkintavaltaan onkin tehty asianmukainen ja täysin välttämätön raja 10 luvun 4b §:ssä⁴, jota FA pitää erittäin hyvänä, tulee hallintopäätösten perusteluiden joka tapauksessa käsittää se, millaisen riskin kukin pykälässä mainittu tekijä sisältää ja millainen vaikutus tällä on kokonaisriskiin.

Esityksessä lisäpääomavaatimuksen määräämisen perusteita koskevista mittareista annetaan tarkempia säännöksiä valtiovarainministeriön asetuksella. Nykyinen asetus on vuodelta 2018. Sen tarkistaminen ja täsmentäminen pitäisi tehdä ennen lain voimaantuloa, sillä ehdotetut säännökset sisältävät järjestelmäriskipurin suuruuteen vaikuttavia seikkoja, joita ei nykyasetuksessa ole huomioitu. Tällaisia ovat esimerkiksi purin asettamisessa huomioon otettaviin tekijöihin ehdotetut lisäykset kuten luottolaitosten suurimpien asiakasryhmien velkaantuneisuus ja rahoitusjärjestelmän vakavien häiriöiden todennäköisyyttä vähentävät toimenpiteet.

Luottolaitoslain 10 luvussa viranomaiselle ehdotettavaa harkintavaltaa ei ole FA:n mielestä määrällisesti rajattu asianmukaisella tavalla. Järjestelmäriskejä koskevan laskennan kehittymättömyyden ja siihen liittyvän epävarmuuden vuoksi viranomaisen harkintavaltaa tulisi rajoittaa asettamalla lisäpääomavaateille esitystä alhaisemmat enimmäismäärät. Nykyiseen lakiin verrattuna 60 prosentin lisäys lisäpääomavaatimusten yhteismäärässä kasvattaa viranomaisen harkintavaltaa kohtuuttomasti, eikä lakia ehdotetussa muodossaan voida pitää riittävän tarkkarajaisena. On myös huomattava, että edellä esitetystä ei ole mukana MREL-vaadetta, joka kasvattaa lisäpääomavaatimusten tosiasiallisia kustannuksia pankeille entisestään. Järjestelmäriskipurivaatimuksen osalta FA katsoo, että sopiva enimmäismäärä olisi 3 % ehdotetun 5 %:n sijasta. Järjestelmäriskipurivaatimuksen ja rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäville luottolaitoksille asetettavan purivaatimuksen (G-SII tai O-SII -purin) yhteenlasketun vaatimuksen osalta sopiva enimmäistaso olisi 5 % ehdotetun 8 %:n sijasta. Tämä voidaan nähdä perustelluksi erityisesti myös siitä syystä, että säännösten soveltamisesta ja kumulatiivisuuden vaikutuksista ei ole vielä kokemuksia. FA muistuttaa, että tarvittaessa lakiin kirjattuja prosenttirajoja on mahdollista myöhemmin tarkastella uudestaan, jos voidaan osoittaa, että rajat eivät ole riittävän korkeat.

FA:n ehdottamat rajat olisivat linjassa purivaatimusten nykyisten enimmäistasojen kanssa ja estäisivät kohtuuttoman epätasaisten kilpailuedellytysten syntymistä suhteessa muihin euromaihin. Vaikka pankkien

⁴ Pykälässä on mainittu suljettu listaus siitä mitä riskitekijöitä päätöksenteossa on otettava ja voidaan ottaa huomioon. Listauksen sulkeminen on välttämätöntä, muutoin lainsäädännössä annettaisiin viranomaiselle *täysin vapaa* harkintavalta käyttää itse päättämäänsä kriteereitä. FA:n mielestä niiden tulee olla laissa säädettyjä. Listaa voidaan lainsäädäntöteitse täydentää tarvittaessa myöhemmin, jos esimerkiksi markkinaolosuhteiden muutos sitä edellyttää.

omat varat ylittävät nykytilanteessa selvästi pankeille asetetut pääomavaatimukset, uusien vaatimusten asettaminen johtaa suurella todennäköisyydellä omien varojen määrän kasvattamiseen edelleen, sillä pankit haluavat säilyttää riittävän turvamarginaalin vähimmäisvaatimuksiin nähden. Ei ole esitetty näyttöä siitä, miksi kyseisiä puskureiden enimmäisrajoja pitäisi nostaa nykyistä korkeammiksi.

Lakiesityksen yleisperusteluissa olevia lisäpääomavaatimusten taloudellisia vaikutusarvioita ei ole laadittu riittävän kattavasti tai riittävällä tarkkuudella. Myöskään eri vaatimusten kokonaisvaikutuksia ei ole tuotu riittävästi esille. Edellä esitetyt toimivallan ja harkintavallan rajoitukset ovat tarpeen, koska viranomaisen harkintavaltaa ehdotetaan mietinnössä kasvatettavaksi tavalla, jonka lopputuloksena viranomaisella on mahdollisuus vaikuttaa Suomen pankkisektorin lainanmyöntökapasiteettiin mahdollisesti kymmenillä, ehkä jopa sadoilla miljardeilla euroilla riippuen sektorin kehityksestä ja määritellyn puskurivaateen suuruudesta. Muun muassa tätä taloudellista vaikutusta tulisi tutkia ja tarkentaa vaikutusarviossa todellisen vaikutuksen esille tuomiseksi. Lisäksi arvioissa tulisi ottaa huomioon eurooppalaisten taakanjakomekanismien lieventävä vaikutus Suomen taloudelle mahdollisista pankkikriiseistä koituviin riskeihin.

Järjestelmäriskipuskuria koskevassa lainsäädännössä on syytä ottaa huomioon se, että puskurivaatimuksen asettamista koskevaa laskentaa ei ole kehitetty EU:ssa yhdenmukaiseksi ja että systeemisen riskin määrittelemisen on kesken. Lakiin tulevien sääntöjen soveltamisen kannalta merkittäviä yksityiskohtia ei ole vielä tarkemmin ohjeistettu. Euroopan pankkiviranomainen (EBA) on laatimassa yhteistä lähestymistapaa luottolaitosten riskikeskittymien arviointiin. FA katsoo, että lainsäädännössä ja sen soveltamisessa tulee noudattaa EBA:n tulevia ohjeita, mukaan lukien O-SII-puskureita koskevia ohjeita. Niihin tulee myös viitata säännöksiin perusteluissa.

Voitonjaon ja palkitsemisen rajoittaminen

FA pitää ongelmallisena ehdotettua muutosta LLL 11 luvun 10 §:ään, jonka mukaan valvontaviranomaisella olisi rajoittamaton toimivalta rajoittaa luottolaitosten voitonjakoa ja muuttuvien palkkioiden ja eläkkeiden maksamista. Kiinnitämme huomiota siihen, että voitonjaon rajoittamisesta ja palkitsemisesta säädetään yksityiskohtaisesti jo muissa lainkohdissa. Ehdotetut yleiset toimivaltuudet käytännössä mitätöisivät tällaisen yksityiskohtaisen sääntelyn, koska mainitussa lainkohdassa ei aseteta mitään rajoituksia toimivaltuuden käyttöön liittyvälle harkintavallalle. Ehdotettu sääntely on FA:n käsityksen mukaan ristiriidassa viranomaisen harkintavallan laajuutta koskevan perustuslain vakiintuneen tulkinnan kanssa. Ehdotus perustuu direktiivin virheelliseen tulkintaan, koska direktiiveissä on tapana säätää luettelonomaisesti kaikista niistä toimivaltuuksista, jotka viranomaiselle on kansallisessa lainsäädännössä annettava, mutta tällaisilla direktiivien yhteenvedonomailla toimivaltuusluetteloilla ei ole tarkoitettu säätää siitä, millä edellytyksillä viranomaiset voivat näitä valtuuksiaan käyttää. Tämän mukaisesti mainittua lainkohtaa tulisi tarkistaa niin, että valvontaviranomaisella on oikeus rajoittaa

luottolaitosten voitonjakoa ja palkitsemista niin kuin siitä muualla laissa tarkemmin säädetään.

Kriisinratkaisu

Lakiehdotuksessa ei ole riittävästi otettu huomioon sitä, että Suomessa - toisin kuin useimmissa muissa EU:n jäsenvaltioissa - säännellään yksityiskohtaisesti talletuspankkien yhteenliittymistä. FA korostaa sitä, että ryhmän kriisinratkaisua koskevat direktiivimuutokset on sisällytetty direktiiviin alun perin suomalaisen yhteenliittymän aloitteesta ja ne on tarkoitettu kattamaan ensisijaisesti nimenomaan luottolaitosdirektiivin 21 artiklassa ja EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklassa tarkoitettut yhteenliittymät, vaikka mainittujen artikloiden kirjoitustavan vuoksi EU-lainsäädännössä ei käytetä yhteenliittymän käsitettä. Viittaamme tältä osin työryhmämuistioon liitettyyn FA:n edustajan erivään mielipiteeseen.

Luottolaitosten ja sijoituspalveluyrityksien kriisinratkaisusta annetun lain (kriisinratkaisulaki) ehdotetussa 4:5 §:ssä tulee ottaa huomioon talletuspankkien yhteenliittymien erityispiirteet riittävällä tavalla. Yhteenliittymälaisissa säädetään yhteenliittymän jäsenluottolaitosten keskinäisestä vastuusta, ja yhteenliittymää arvioidaan markkinoilla niin kuin se olisi yksi yritys. Tämän vuoksi kriisinratkaisun lainsäädännöllisen lähtökohdan tulisi olla, että yhteenliittymien kriisinratkaisu tapahtuu yksinomaan yhteenliittymätasolla. Laissa pitäisikin FA:n käsityksen mukaan asettaa selkeäksi pääsäännöksi, että kaikki yhteenliittymään kuuluvat yritykset asetetaan samanaikaisesti kriisihallintoon. Mainitun artiklan edellyttämä viranomaisharkinta tulisi rajoittaa poikkeuksellisiin tilanteisiin, joista lähinnä tulisi kyseeseen se, että valvontaviranomainen ei ole myöntänyt jäsenluottolaitoksille yhteenliittymämallille ominaista lupaa poiketa pankkikohtaisista laadullisista ja määrällisistä vakavaraisuus- tai maksuvalmiusvaatimuksista. Pidämme myös tärkeänä, että yhteenliittymään kuuluva kiinnitysluottopankki voidaan tällöin jättää yhteisen kriisinratkaisun ulkopuolelle, koska sen tappiot katetaan muista jäsenluottolaitoksista poiketen sen veloista annetuista vakuuksista, eikä sen taloudellisella asemalla ole sen vuoksi samanlaisia heijastusvaikutuksia yhteenliittymän taloudelliseen asemaan kuin muilla yhteenliittymän jäsenluottolaitoksilla. Kiinnitysluottopankki jätettäisiin siten yhteenliittymässä kriisinratkaisun ulkopuolelle samalla tavalla kuin muissakin pankkiryhmissä.

Pidämme tarpeellisena yhteenliittymien kriisinratkaisuun liittyvän oikeusvarmuuden kannalta, että laissa todetaan nimenomaisesti, että jäsenluottolaitokset vastaavat toistensa tappioista yhteenliittymän kriisinratkaisussa. Muulla tavoin ei voida varmistaa yhteenliittymien kriisinratkaisuun sovellettavien periaatteiden, erityisesti yhteenliittymien jäsenluottolaitosten velkojen aseman, riittävää ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta.

Rahoitusvakausraston kanssa käydyissä keskusteluissa on lisäksi ilmennyt, että nykyinen yhteenliittymän jäsenluottolaitoksen konkurssia koskeva sääntely on epäselvä ja vaikeuttaa erityisesti yhteenliittymän kriisinratkaisun edellytyksenä olevan ns. no creditor worse off -periaatteen soveltamista kriisinratkaisussa. Laista ei esimerkiksi käy ilmi keskusyhteisön jäsenten lakisääteisen

lisämaksuvelvollisuuden ja yhteenliittymälain mukaisen keskinäisen vastuun suhde. Tämän vuoksi no creditor worse off -periaatteen toteutumista ei voida luotettavasti arvioida tilanteessa, jossa koko yhteenliittymä menettää taloudelliset toimintaedellytyksensä. Tämän vuoksi lakiin on tarpeen mahdollisimman pian lisätä säännökset, joilla selkeytetään yhteenliittymään kuuluvien yritysten konkurssisääntelyä.

Siirtymäsäännökset

Seuraavanlaiset siirtymäsäännökset tai määräajat tulisi FA:n mielestä kirjata lakiin:

Finanssivalvonnan olisi annettava riskikeskittymiin perustuvia lisäpääomavaateita koskevaan päätökseen liittyvät tiedonkeruuvaatimukset luottolaitoksille 18 kuukautta ennen päätöksen antamista. Tällä säännöksellä estettäisiin se hankala tilanne, jossa viranomainen vaatii päätöksensä perusteita varten sellaista tietoa, jota luottolaitos ei pysty antamaan muun muassa uuden sääntelyn mukaisen riskikeskittymään perustuvan pääomavaatimusten laskemiseksi. Siirtymäajan tai määräajan säätämällä mahdollistettaisiin, että luottolaitokset saavat riittävästi aikaa mahdollisesti laajojen tietojärjestelmäinvestointien tai -muutosten tekemiseen.

Lakiin tulisi lisäksi kirjata sijoituspalveluyritysten vakavaraisuutta koskeva siirtymäsäännös. Sijoituspalveluyrityksien vakavaraisuuslaskentaan on valmisteilla erillinen laki. Lain on kaavailtu tulevan voimaan noin puoli vuotta ehdotetun luottolaitoslainsäädännön voimaan saattamisen jälkeen. Tarpeettoman hallinnollisen taakan välttämiseksi lakiin tulisi kirjata siirtymäsäännös, jonka mukaisesti sijoituspalveluyritykset eivät sovelta uuden luottolaitoslain säännöksiä vaan voivat siirtymäajan soveltaa ennen uuden luottolaitoslainsäädännön voimaantuloa voimassa olevia säännöksiä.

5. Yksityiskohtaiset kommentit yleisperusteluihin ja säätämisyjärjestykseen

5.1 Yleisperustelut

FA pitää harhaanjohtavana yleisperustelujen luvun 2.1 ensimmäisessä kappaleessa olevaa toteamusta, että direktiivin *pääsääntönä* olisi, että samaa riskiä ei enää voi jatkossa käyttää useamman eri pääomavaatimuksen asettamisen perusteena. Käsitksemme mukaan hallituksen esityksessä tulisi todeta, että pääomavaatimusten päällekkäisyyden välttäminen on direktiivin *yksiselitteinen* vaatimus.

Kiinnitämme huomiota s. 14 ensimmäisen täyden kappaleen lopussa olevaan viimeiseen virkkeeseen, joka käsityksemme mukaan antaa NCWO-periaatteesta⁵ virheellisen kuvan.

Kiinnitämme huomiota siihen, että lukuun 2.2 ei sisälly direktiivin 32a artiklan kuvausta⁶, joka on kuitenkin Suomen rahoitusmarkkinoiden rakenne huomioon ottaen keskeinen.

3.1 luvun toisessa ja kuudennessa kappaleessa annetaan virheellinen kuva kappaleissa mainittujen lisäpääomavaatimusten vähimmäismäärästä. Tekstistä tulisi selkeästi käydä ilmi, että vähimmäispääomavaatimus voi olla myös nolla.

Kappaleessa 3.2 tulisi käsityksemme mukaan arvioida myös talletuspankkien yhteenliittymien kriisinratkaisuun liittyvää sääntelytarvetta.

Pidämme virheellisenä luvussa 4.1.1 (s. 27) kolmannessa täydessä kappaleessa esitettyä tulkintaa. Se johtaisi direktiivimuutoksen tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen, koska pääomavaatimus voitaisiin asettaa samalle tase-erälle kahteen kertaan, sekä kokonaisriskin että sen osan (lakiehdotuksessa tarkoitetun riskikeskittymän) perusteella.

Kiinnitämme huomiota siihen, että lakiesitykseen ei sisälly talletuspankkien yhteenliittymän kriisinratkaisua koskevien uusien säännösten yleisperusteluja.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että laissa pitää olla selkeästi määritelty 5 %:n kumulatiivinen yläraja O-SII/G-SII- ja järjestelmäriskipuskureille.

5.2 Säättämisjärjestys

Työryhmämuistion säättämisjärjestystä koskevassa osiossa ei ole käsitelty ehdotetun luottolaitoslain 11 luvun 10 §:n 1 momentin 1, 13 ja 14 kohdassa ehdotettuja Finanssivalvonnan yleisiä toimivaltuuksia soveltaa erityistä tase-erien käsittelyä ja rajoittaa voitonjakoa, eikä pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin sisälly kohtien soveltamista koskevaa ohjausta. Käsityksemme mukaan molemmat kohdat ovat ristiriidassa viranomaisen harkintavaltaa koskevan perustuslain vakiintuneen tulkinnan kanssa ja perustuvat direktiivin virheelliseen tulkintaan.

Luottolaitosdirektiivin 103 artiklan, samoin kuin kriisinratkaisudirektiivin 63 artiklan, tarkoituksena ei ole luoda viranomaisille muusta sääntelystä riippumatonta lisätoimivaltaa vaan koota yhteen ne valtuudet, joita aineellisessa lainsäädännössä on erikseen annettu viranomaiselle. Artiklaa ei siten Suomen lainsäädäntökäytännön

⁵ "No Creditor Worse Off" on periaate, jolla varmistetaan, ettei velkojille aiheudu bail-in -tilanteessa suurempaa tappiota kuin jos laitos olisi asetettu konkurssiin. "Bail in" on kriisinratkaisuväline, joka toteutetaan alentamalla velkojen nimellisarvoa tai muuntamalla velkoja omaksi pääomaksi.

⁶ Kriisinratkaisudirektiivi 32 a artikla **"Kriisinratkaisun edellytykset keskusyhteisölle ja keskusyhteisöön pysyvästi kuuluville luottolaitoksille"** Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kriisinratkaisuviranomaiset voivat toteuttaa kriisinratkaisutoimen, joka koskee keskusyhteisöä ja kaikkia siihen pysyvästi kuuluvia luottolaitoksia, jotka kuuluvat samaan kriisinratkaisun kohteena olevaan konserniin, jos tämä kriisinratkaisun kohteena oleva konserni kokonaisuutena täyttää 32 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset." FA kiinnittää huomiota tämän artiklan osalta sen virheelliseen suomenkieliseen käännökseen. Artiklan alkuperäisessä kieliversiossa käytetty käsite resolution group on erikseen määritelty direktiivin 2(1) artiklan 83b-kohdassa siten, että se kattaa sekä konsernit (alakohta a) että talletuspankkien yhteenliittymät (alakohta b).

valossa ole tarpeen panna erikseen täytäntöön, vaan direktiivien kansalliselle täytäntöönpanolle asetettu ekvivalenssivaatimus täyttyy jo muiden laissa säädettyjen ja tässä esityksessä ehdotettujen säännösten sekä suoraan sovellettavan EU-lainsäädännön perusteella.

Esimerkiksi ehdotetussa 13-kohdassa tarkoitettua tase-erien käsittelyä omien varojen vaatimuksen laskemisessa koskevasta viranomaisen harkintavallasta säädetään jo EU:n vakavaraisuusasetuksen 124 artiklan 2 kappaleessa ja useissa muissa asetuksen kohdissa. Jos valvontaviranomaiselle halutaan säätää näiden kohtien lisäksi muuta harkintavaltaa omien varojen vaatimusten laskemisessa, siitä pitäisi säätää tarkkarajaisesti ja perustella lisäsäätely sillä, että nykyinen säätely ei tarjoa viranomaiselle riittävää harkintavaltaa. Vastaavasti 14 kohdassa tarkoitettu valtuus sisältyy jo ehdotettuihin LLL 10 luvun 10 ja 10a §:ään sekä 11 luvun 8 §:ään, eikä perusteita laajemman toimivallan myöntämiseksi ole esitetty. Ei ole ajateltavissa, että lainsäädäntöön sisältyy samanaikaisesti yksityiskohtaisia viranomaisen toimivaltaa tietyssä asiassa koskevia säännöksiä ja niiden lisäksi samaa asiaa koskeva yleinen toimivaltasäännös, joka tekee merkityksettömäksi vastaavan yksityiskohtaisen säätelyn.

Käsityksemme mukaan myöskään ehdotettu LLL 6 luvun 4a §:n 2 momentti ei täytä lainsäädännön tarkkarajaisuuden vaatimusta, vaan lainkohdassa tarkoitettut painavat syyt olisi laissa yksilöitävä. Lainkohta voisi kuulua esim. seuraavasti:

Finanssivalvonta voi ... kieltää palvelujen tarjonnan kolmanteen maahan, jos palvelu tai sen tarjonta ei täytä sille kyseisen maan lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia.

6. Säännöskohtaiset huomiot

6.1 Laki luottolaitostoinnasta annetun lain muuttamisesta

1:4 a §

Ehdotettu 1 momentin 3 kohta on käsityksemme mukaan ristiriidassa konkurssioikeuden yleisten periaatteiden kanssa, joiden mukaan pantti- ja kiinnitysoikeuden haltijalla on aina etusija muihin velkoihin pantatun tai kiinnitetyn omaisuuden määrään saakka. EU:n kriisinhaltuasetuksen (SRMR) mukaan on riittävää, että viranomaisella on etuoikeus, mutta direktiivissä ei säädetä tarkemmin, miten viranomaisen saatava suhtautuu muihin etuoikeutettuihin saataviin. Lainkohdan tulisi kuulua seuraavasti:

3) ... on etusija suhteessa muihin kuin edellä mainitun lain 3 §:ssä tarkoitettuihin saataviin;

Ehdotamme lisäksi, että mainitun momentin 6 kohdan sanamuotoa selkeytetään seuraavasti:

6) saatavilla, jotka luetaan kokonaan tai osittain luottolaitoksen omiin varoihin, on huonompi etuoikeus kuin ...

1:15 §

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän 2 momentissa oleva konsolidointiryhmän määritelmä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana, kumoamista kuitenkin enempää perustelematta. Konsolidointiryhmän käsitettä käytetään kuitenkin laissa yhteensä 194 kertaa. Käsitteemme mukaan määritelmä tulisi tämän vuoksi säilyttää laissa, vaikka vastaavaa määritelmää ei sinänsä sisälly EU-lainsäädäntöön. Konsolidointiryhmä-käsitteen käyttö sujuvoittaa merkittävästi lakitekstiä verrattuna EU-lainsäädännön samansisältöiseen terminologiaan, jossa konsolidointiryhmän sijasta puhutaan yrityksistä, jotka sisältyvät konsolidoituun valvontaan. Jos konsolidointiryhmän määritelmä poistetaan laista, käsite pitäisi korvata kaikkialla laissa esim. käsitteellä ”yritykset, jotka sisältyvät luottolaitoksen konsolidoituun valvontaan”

7:3 §

Ehdotamme, että myös pykälän 1 momenttia muutettaisiin osuuskuntamuotoisten luottolaitosten huomioon ottamiseksi kuulumaan seuraavasti:

*Luottolaitoksella, joka on 10 luvun 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävä, on oltava hallituksen jäsenistä taikka osakkeen- **tai osuuden**omistajien nimeämistä henkilöistä koostuva nimitysvaliokunta. Jos luottolaitos kuuluu konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään, joka on edellä mainitulla tavalla merkittävä, vain konsolidointiryhmän emoyrityksellä ja talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisöllä on oltava nimitysvaliokunta*

Pykälän yksityiskohtaisia perusteluja tulisi täydentää seuraavasti:

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viittaus osuudenomistajiin eri yhteisömuotojen tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

Vastaavasti pykälän 6 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi viitata kattavasti osakkeen- ja osuudenomistajiin.

8:1a.1 §

Nykyisen muotoilun ”muu lainsäädäntö” on liian laaja ja kattaisi myös ulkomaisten tytäryhtiöiden paikalliset lait, vaikka nämä pohjautuisivatkin luottolaitosdirektiiviin (CRD V). Itse direktiivi puhuu tässä kohtaa ”erityisistä palkitsemisvaatimuksista unionin muiden säädösten mukaisesti”, mikä tarkoittaa sektorikohtaista palkitsemissäätelyä, joka ei perustu CRD V:een; Näin ollen pykälän ilmaisu ”muu lainsäädäntö” tulisi korvata esim. ilmaisulla ”muuta kuin luottolaitosdirektiiviin perustuvaa Euroopan unionin palkitsemissäätelyä” tai selventää asia perusteluissa.

8:1a §

Pykälän 1 momentissa oleva viittaus muuhun lainsäädäntöön tulee rajoittaa direktiivin 109.4 artiklan mukaisesti muuhun EU-lainsäädäntöön perustuvaan lainsäädäntöön.

Pykälän 2 momentissa viitataan virheellisesti konserniin, vaikka direktiivistä käy selvästi ilmi, että säännöksen tarkoituksena on varmistaa palkitsemissäntelyn noudattaminen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien emoyritysten ja niiden tytäryritysten muodostamissa konsolidointiryhmissä. Kirjanpidollisen konsernin käsite on laajempi ja sisältää myös tytäryhteisöt, jotka harjoittavat muuta kuin luottolaitoksille sallittua toimintaa. Tällaisia ns. elinkeinoyhteisöjä ei ole tarkoitettu sisällyttää palkitsemissäntelyn piiriin.

Lisäksi 2 momenttia tulisi selkeyttää direktiivin 109.4 artiklaa vastaavasti niin, että se koskee vain ETA-alueen ulkopuolelle sijoittautuneita luottolaitoksen konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään kuuluvia yrityksiä. Lisäksi mainitun artiklakohdan mukaan ehdotetun momentin kahdessa ensimmäisessä luettelamakohdassa mainitut edellytykset on tarkoitettu keskenään vaihtoehtoisiksi ja niiden lisäksi momentin soveltaminen edellyttää aina kolmannessa luettelamakohdassa mainitun edellytyksen täyttymistä. Tämän vuoksi kaksi ensimmäisessä luettelamakohdassa mainittua edellytystä on yhdistettävä yhdeksi luettelamakohdaksi ja erotettava toisistaan tai-sanalla, ja yhdistetyn ensimmäisen luettelamakohdan ja seuraavan luettelamakohdan väliin on lisättävä ja-sana.

Pykälän tulisi kuulua seuraavasti:

1a §

Säännösten soveltaminen ~~konserniin~~ tai konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään kuuluviin yrityksiin

Mitä tässä luvussa säädetään luottolaitoksesta, sovelletaan myös luottolaitoksen konsolidointiryhmän emoyritykseen ja sen konsolidointiryhmään kuuluvaan muuhun yritykseen sekä talletuspankkien yhteenliittymään ja sen keskusyhteisöön kuuluvaan yritykseen, lukuun ottamatta ETA-alueelle sijoittautunutta yritystä, jonka maksamiin palkkioihin sovelletaan ~~muuta~~ **muuhun kuin luottolaitosdirektiiviin perustuvaa Euroopan Unionin lainsäädäntöä**, tai vastaavassa asemassa olevaa kolmanteen maahan sijoittautunutta yritystä.

Edellä 1 momentin estämättä tämän luvun säännöksiä sovelletaan luottolaitoksen tai talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisön kanssa samaan ~~konserniin~~ **konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään kuuluvassa, 1 momentissa tarkoitettussa ETA-alueen ulkopuolelle sijoittautuneessa**

yhteisössä- yrityksessä 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa asemassa olevaa henkilöä koskevaan palkitsemiseen, jos

1) yhteisö on rahastoyhtiö tai yhteissijoitusyhtiö; **tai** 2) yhteisö harjoittaa sijoituspalveluina arvopaperitoimeksiantojen toteuttamista asiakkaiden lukuun, kaupankäyntiä omaan lukuun, omaisuudenhoitopalveluita tai liikkeeseenlaskun järjestämistä; **tai ja**

3) henkilön toiminnalla on asemansa perusteella suora merkittävä vaikutus konsernin tai yhteenliittymän luottolaitosten riskiasemaan tai liiketoimintaan.

8:3 §

Ehdotetun pykälän 1 momentin viimeinen virke tulisi poistaa lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi, koska palkitsemisjärjestelmien sukupuolineutraalisuudesta säädetään jo naisten ja miesten tasa-arvosta annetussa laissa 609/1986.

10:1 a §

Pykälän 2 momentissa on kirjoitusvirhe. Momentin toisen virkkeen tulisi kuulua seuraavasti:

... Mainittuja omia varoja ei myöskään saa samanaikaisesti laskea kuuluvaksi 3 §:n 2 momentissa tarkoitetun kokonaislisäpääomavaatimuksen **ja** EU:n vakavaraisuusasetuksen 92 a ja 92 b artiklassa tarkoitetun vaatimuksen tai luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisintarkkailusta annetun lain 8 luvun 7 a–c §:ssä tarkoitetun omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevan vähimmäisvaatimuksen kattamiseen.

10:4 c §

Ehdotettu 1 momentti perustuu käsityksemme mukaan direktiivin virheelliseen tulkintaan ja johtaisi direktiivimuutoksen tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen, koska pääomavaatimus voitaisiin asettaa samalle tase-erälle kahteen kertaan, sekä kokonaisriskin että sen osan (lakiehdotuksessa tarkoitetun riskikeskittymän) perusteella.

Momentti tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasti:

*Finanssivalvonta voi määrätä rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen luottolaitoksen 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun kokonaisriskin ja **taikka** yhden tai useamman riskikeskittymän **taikka niiden yhdistelmän perusteella.***

10:10 §

Viittaamme siihen, mitä edellä tämän pykälän osalta on todettu säätämisyjärjestyksen osalta. Ehdotetut 1, 13 ja 14 kohta tulisi kumota tai niitä tulisi täydentää lisäämällä seuraava lause kunkin edellä mainitun kohdan loppuun:

... , niin kuin muualla laissa tarkemmin säädetään.

6.2 Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain muuttamisesta

1:3 § 3 §:n 33 kohta

33) kriisinratkaisun kohteena olevalla ryhmällä EU:n kriisinratkaisuasetuksen 3 artiklan 1 kohdan 24 b alakohdassa tarkoitettua konsernia **ja talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa (599/2010) tarkoitettua talletuspankkien yhteenliittymää;**

- - - -

Yksityiskohtaiset perustelut:

3 §. Määritelmät. - - -

Momentin 33 kohdassa määriteltäisiin kriisinratkaisun kohteena oleva ryhmä, jolla tarkoitettaisiin EU:n kriisinratkaisuasetuksen 3 artiklan 1 kohdan 24b alakohdan a-alakohdassa tarkoitettua konsernia ja b-alakohdassa tarkoitettua talletuspankkien yhteenliittymää. Kriisinratkaisun kohteena oleva ryhmä kattaisi näin ollen keskusyhteisön jäsenluottolaitokset ja itse keskusyhteisön, kun vähintään yksi näistä luottolaitoksista tai keskusyhteisö on kriisinratkaisun kohteena oleva yhteisö. Lisäksi määritelmä kattaisi tällaisten keskusyhteisöjen ja niiden jäsenluottolaitosten tytäryritykset. Lisäksi kriisinratkaisun kohteena olevalla ryhmällä tarkoitettaisiin kriisinratkaisun kohteena olevaa yhteisöä ja sen tytäryrityksiä, jotka eivät ole itse kriisinratkaisun kohteena olevia yhteisöjä, toisen kriisinratkaisun kohteena olevan yhteisön tytäryrityksiä tai kolmanteen maahan sijoittautuneita yhteisöjä, jotka eivät kuulu kriisinratkaisun kohteena olevaan ryhmään kriisinratkaisusuunnitelman nojalla tai niiden tytäryrityksiä.

4:5 §

(uusi 3 mom.) Viraston on asettaessaan talletuspankkien yhteenliittymän jäsenluottolaitoksen kriisihallintoon samalla asetettava kriisihallintoon yhteenliittymän keskusyhteisö ja muut keskusyhteisön jäsenluottolaitokset lukuun ottamatta jäsenluottolaitosta, joka on kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetussa laissa (688/2010) tarkoitettu kiinnitysluottopankki, jos yhteenliittymä kokonaisuutena täyttää tämän luvun 1 §:ssä ja 8 luvun 7 f §:ssä säädetyt edellytykset. Virasto voi erityisestä syyistä jättää soveltamatta tätä momenttia.

- - - - -

Yksityiskohtaiset perustelut:

5 §. Kriisratkaisun kohteena olevan ryhmän ja siihen kuuluvan yrityksen asettaminen kriisihallintoon. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jolla pantaisiin täytäntöön kriisratkaisudirektiivin 32 a artikla. Lisätyn säännöksen johdosta pykälän otsikko muutettaisiin. Viraston olisi asetettava kaikki talletuspankkien yhteenliittymään kuuluvat yritykset samanaikaisesti kriisihallintoon, jos yhteenliittymä kokonaisuutena täyttäisi yleiset kriisihallintoon asettamisen edellytykset sekä 8 luvun 7 f §:ssä säädetyt edellytykset sille, että hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimus voidaan määrätä yksinomaan koko yhteenliittymän tasolla. Vaikka viimeksi mainittu lainkohta ei direktiivin mukaan sinänsä vaikuta 32a artiklassa tarkoitettuun päätökseen, sen huomioon ottamisella voitaisiin varmistaa, että yhteenliittymä täyttää ylipäättään edellytykset yhteenliittymän käsittelylle yhtenä entiteettinä. Arvio yhteenliittymään kuuluvien jäsenluottolaitosten laitosten kykenemättömyydestä tai todennäköisestä kykenemättömyydestä jatkaa toimintaansa samoin kuin muiden kriisratkaisun edellytysten täytyminen tehtäisiin siten yhteisesti yhteenliittymän tasolla, eikä arviota tehdä erikseen yksittäisten laitosten osalta.

Edellä todettu lähtökohtainen velvollisuus asettaa kaikki jäsenluottolaitokset samanaikaisesti kriisihallintoon, ei koskisi kiinnitysluottopankkitoimintaa harjoittavaa jäsenluottolaitosta, joka saattaa olla tarkoituksenmukaista purkaa tavanomaisessa selvitystilamenettelyssä, koska kiinnitysluottopankin velkojen asema on erikseen turvattu kiinnitysvakuuksilla eikä kiinnitysluottopankin purkamisella siten yleensä ole heijastusvaikutuksia rahoitusmarkkinoiden muuhun vakauteen. Tämän vuoksi laissa on tarpeen säätää viranomaiselle harkintavalta jättää yhteenliittymään kuuluva kiinnitysluottopankki yhteenliittymän kriisratkaisun ulkopuolelle.

Viranomainen voisi mainitun artiklan edellyttämällä tavalla jättää soveltamatta ehdotettua momenttia myös siinä tapauksessa, että momentissa säädetyt edellytykset momentin soveltamiselle täytyvät. Koska näiden edellytysten täytyminen käytännössä varmistaa artiklan tavoitteiden saavuttamisen, viranomaisen olisi tehtävä erillinen päätös momentin soveltamisesta ja siinä erikseen perusteltava momentin soveltamatta jättäminen. Tällainen erityinen syy voisi olla lähinnä se, että luottolaitos ei täytä EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklassa ja talletuspankkien

yhteenliittymästä annetun lain (599/2010) 21, 21 a ja 23 §:ssä tarkoitetun luvan mainituissa lainkohdissa säädettyjä edellytyksiä ja valvontaviranomainen on tämän vuoksi evännyt luvan.

8:7 f §

Virasto voi päättää olla soveltamatta 7 e §:ää kokonaan tai osittain keskusyhteisöön tai sen jäsenluottolaitokseen, jos:

- 1) keskusyhteisö ja laitos kuuluvat samaan kriisinratkaisun kohteena olevaan ryhmään ja ne on rekisteröity ja niitä valvotaan Suomessa;
- 2) keskusyhteisön ja jäsenluottolaitoksen sitoumukset ovat yhteisvastuullisia tai keskusyhteisö takaa jäsenluottolaitoksen sitoumukset kokonaan;
- 3) jäsenluottolaitosten vähimmäisvaatimusta, vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta valvotaan kokonaisuutena niiden konsolidoitujen tilinpäätösten perusteella;
- 4) keskusyhteisön johdolla on valtuudet antaa ohjeistusta jäsenluottolaitosten johdolle;
- 5) 1) kriisinratkaisun kohteena oleva ryhmä täyttää 7 a §:n 4 momentissa säädetyn vähimmäisvaatimuksen konsolidoidulla tasolla; ja
- 6) 2) ei ole tai ole ennakoitavissa olennaista estettä keskusyhteisön ja sen jäsenluottolaitoksen väliselle omien varojen siirrolle tai velkojen takaisinmaksulle kriisinratkaisussa.

6.3 Laki talletuspankkien yhteenliittymästä annetun lain muuttamisesta

21 §

Finanssivalvonta voi antaa keskusyhteisölle luvan päättää, että sen jäsenluottolaitoksiin voidaan jättää soveltamatta, mitä luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvussa sekä EU:n vakavaraisuusasetuksen 2–4 **ja 7 osassa** säädetään luottolaitoksen omien varojen määrälle asetettavista vaatimuksista.

Finanssivalvonnan on annettava tässä momentissa tarkoitettu lupa, jos keskusyhteisö täyttää sille 17 §:ssä ja sen nojalla annetuissa Finanssivalvonnan määräyksissä asetetut vaatimukset.

Yksityiskohtaiset perustelut:

21.8.2020

Olli Salmi

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus EU:n vakavaraisuusasetuksen 7 osaan, joka koskee vähimmäisomavaraisuusastetta. Lisäys on tarpeen sen johdosta, että EU:n vakavaraisuusasetuksen muutosasetuksella luottolaitoksille säädetään vähimmäisomavaraisuusastetta koskeva sitova vaatimus, jota voidaan EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklan mukaan jättää soveltamatta talletuspankkien yhteenliittymän jäsenluottolaitoksiin samalla tavalla kuin muitakin mainitun asetuksen mukaisia pääomavaatimuksia.

(uusi) 28 a §

Jäsenluottolaitosten keskinäinen vastuu kriisinratkaisussa

Jäsenluottolaitoksen, johon sovelletaan luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain (1194/2014) 4 luvun 5 §:n 3 momenttia, omat varat ja alentamiskelpoiset velat voidaan käyttää toisen jäsenluottolaitoksen tappioiden kattamiseen sovellettaessa jäsenluottolaitoksiin mainitun lain 8 lukua.

Yksityiskohtaiset perustelut:

28a§. Jäsenluottolaitosten keskinäinen vastuu kriisinratkaisussa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 28a §, jossa säädettäisiin jäsenluottolaitosten omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen käyttämisestä yhteenliittymän kriisinratkaisussa. Kriisinratkaisulakiin ehdotetun uuden 4 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan kaikki jäsenluottolaitokset voidaan asettaa samanaikaisesti kriisihallintoon, jos yhteenliittymä täyttää sen asettamiselle kriisinhallintoon mainitussa momentissa asetetut vaatimukset. Sijoittajanvastuun tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi yhteenliittymän kriisinratkaisussa kaikkien jäsenluottolaitosten omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen olisi tällaisessa tilanteessa oltava käytettävissä kaikkien yhteenliittymän tappioiden kattamiseen riippumatta yksittäisen jäsenluottolaitoksen taloudellisesta asemasta.

Tämän mukaisesti pykälässä säädettäisiin siitä, että jäsenluottolaitoksen omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja voidaan alentaa muiden jäsenluottolaitosten tappioiden kattamiseksi, jos yhteenliittymän kriisinratkaisussa yhteenliittymään kuuluvien yritysten velkojen arvoa alennetaan kriisinratkaisulain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

6.4 Laki sijoituspalvelulain muuttamisesta

Kuten sijoituspalvelulain 2 luvun 3 b § perusteluissa käy ilmi, on pykälää tarkoitus soveltaa velkoihin, jotka ovat luottolaitoslain 1 luvun 4 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisia, eli niistä löytyy maksujärjestyksen takaava sopimusehto direktiivin 72 b artiklan kohdan (n) mukaisesti. Tämän tulisi olla selkeästi luettavissa myös itse lakitekstistä, jonka tulisi tältä osin vielä lähemmin seurata direktiivin sanamuotoa. Tämä koskee myös viittausta vakavaraisuusasetuksen 72 a artiklaan, jonka kaikki vaatimukset kyseisten velkojen on direktiivin 44a artiklan mukaan täytettävä.

Direktiivin 44a artiklan otsikon mukainen viittaus ”etuoikeudeltaan huonompiin hyväksyttäviin velkoihin” kuvaisi täsmällisemmin, mihin rahoitusvälineisiin pykälässä viitataan; käsite ”hyväksyttävät velat” ei viittaa kyseessä olevien velkojen asemaan maksujärjestyksessä eikä näin ollen myöskään siihen, että niiden tulee täyttää 72 a artiklan kaikki vaatimukset, mukaan lukien kaikki 72b artiklassa säädetyt ehdot.

Esitetyistä perusteluista käy myös ilmi, ettei pykälää ole tarkoitus soveltaa ennen lain voimaan tuloa laskettuihin hyväksyttäviin velkoihin; myös tämän pitäisi tulla ilmi itse pykälästä, sillä kyse on pykälän soveltamisalasta ja lisäksi direktiivin oletuksen mukaisesta, mutta viime kädessä kansallisesta valinnasta.

2:3 b §

Etuoikeudeltaan huonompien hyväksyttävien velkojen myynti ei-ammattimaisille asiakkaille

Jos ei-ammattimaiselle asiakkaalle myydään **luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain (1194/2014) 3 §:n 3 momentissa tarkoitettuja etuoikeusasemaltaan huonompia hyväksyttäviä velkoja**, tällaisten velkojen nimellisarvon tulee olla vähintään 50000 euroa.

1 momenttia sovelletaan ainoastaan luottolaitoslain 1 luvun 4 a §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuihin hyväksyttäviin velkoihin, jotka on laskettu liikkeelle lain voimaantulon jälkeen.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila