



Valtioneuvoston kanslialle

## FK:N LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON KANSLIAN KARTOITUSPYYNTÖÖN PAREMMASTA SÄÄNTELYSTÄ

VNEUS2015-00471

### Finanssialan EU-sääntely paisunut viime vuosina

Finanssialan toimijoiden sääntely Euroopassa on moninkertaistunut finanssikriisin seurauksena. Viime vuosina on annettu noin 80 finanssialan säädöstä. Sääntelyllä on tärkeä roolinsa eurooppalaisten finanssimarkkinoiden vakauden ylläpidossa ja sisämarkkinoiden kehittämisessä. Kuitenkin samaan aikaan joillakin toiminta-alueilla on annettu EU:ssa sääntelyä, joka on turhaa, päällekkäistä tai ristiriitaista olemassa olevan sääntelyn kanssa. Eurooppalaiset ja kansalliset finanssivalvojat tuottavat valtavan määrän hyvin yksityiskohtaista, alemmantasoista lisäsääntelyä. Näiden säännösten lisäksi on annettu kansallista lisäsääntelyä, joka ei ole tarpeen.

**FK on todennut tyydytyksellä pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman kirjaukset siitä, että Suomen vaikuttamisen yhtenä painopisteenä on nykyistä vähäisempi, parempi ja kevyempi sääntely, ja että EU-säännösten toimeenpanossa pidättäytytään kansallisesta lisäsääntelystä.** Keskeistä onkin nyt viedä nämä erinomaiset periaatteet läpi hallinnossa, jotta ne otetaan huomioon kaikessa virkamiesvalmistelussa. Niiden tulisi olla osa virkamiesten konkreettisia lainsäädäntövalmisteluohjeita.

Finanssialalla tullaan saattamaan loppuun lähivuosina myös hyvin laajaa alemman tasoista sääntelyä. Tässä työssä ovat mukana eurooppalaiset finanssivalvojat (EBA, ESMA ja EIOPA) ja kansalliset finanssivalvojat. Uutta sääntelyä on runsaasti ja se on erittäin yksityiskohtaista. Eurooppalaiset valvojat valmistelevat myös oma-aloitteisia ohjeita ja suosituksia, jotka ovat osittain päällekkäisiä samaan aikaan valmisteltavien 1-tason säännösten kanssa.

Nyt on nähtävissä, että sääntelyn määrä tulee moninkertaistumaan verrattuna finanssikriisiä edeltävään aikaan. Tämä aiheuttaa haasteita erityisesti pienille ja keskisuurille finanssialan toimijoille, joita esimerkiksi Suomessa toimivat finanssialan yritykset pääsääntöisesti ovat.

FK:n kantana on, että viime vuosien aikana valmisteltu **monitasoinen sääntelykehikko on ensin saatava valmiiksi ja toimintaan, ennen kuin uusiin suuriin lainsäädäntötason uudistuksiin ryhdytään.** On ensiarvoisen tärkeää keskittyä tehokkaaseen toimeenpanoon ja yhdenmukaiseen valvontaan.



Uusia puitedirektiivejä tai -asetuksia annettaessa on harkittava tarkkaan, missä asioissa ja missä laajuudessa 1-tason sääntelyssä halutaan antaa valtuuksia alemmantasoiseen sääntelyyn. Eurooppalaisten valvojen tulisi myös pidäytyä oma-aloitteisten suositusten ja ohjeiden antamisesta, ennen kuin 1-tason säädökset on saatu valmiiksi.

Esimerkiksi arviomme mukaan EU-tason pankkien vakavaraisuussäätelyn sivumäärä kasvaa noin 500 sivusta yli 3500 sivuun (sisältäen alemmantasoisesta EU-sääntelyn). Vakuutusyhtiöiden valvonta- ja vakavaraisuusuudistus Solvenssi II lisää EU-tason sääntelyn sivumäärää noin 200 sivusta yli 3000 sivuun.

## EU-säädöksillä on ristiriitaisia tavoitteita

Parempi sääntely tukee myös Euroopalle keskeisiä kasvun ja työllisyyden tavoitteita. **Jotta eurooppalaisilla finanssimarkkinoilla saadaan aikaan kipeästi tavoiteltua kasvua investoinneissa ja pääoman liikkuvuudessa, kaiken sääntelyn tulee johdonmukaisesti tukea näitä tavoitteita.** Komission keskeisessä finanssialan hankkeessa, pääomamarkkinaunionin luomisessa, tulisi keskittyä sellaisten sääntelyn esteiden purkamiseen, jotka vaikeuttavat tai estävät yritysten rahoitusmahdollisuuksien parantamista ja rahoituskanavien monipuolistamista. Uusia, tämän tavoitteen kanssa ristiriitaisia säännöksiä ei tulisi antaa.

Lausunnossa esitämme esimerkkejä turhasta sääntelystä, ja myös keskenään ristiriitaisista säännöksistä. Pääomamarkkinaunionin tavoitteiden kanssa ristiriidassa olevien hankkeiden lisäksi tällaisia esimerkkejä löytyy mm. raportointia ja sijoittajansuojaa koskevista säännöksistä. **Kaiken sääntelyn tulisi myös olla teknologianeutraalia sen varmistamiseksi, että komission ja hallituksen tavoittelemat digitalisaation hyödyt voidaan todella ottaa käyttöön.**

## Komission paremman sääntelyn ohjelma

Eurooppalaisella tasolla on tuotu esiin paljon huolia liittyen finanssialan sääntelyn paisumiseen, ristiriitaisuuksiin ja koherenssin puutteeseen.

FK pitää komission uutta paremman sääntelyn ohjelmaa erittäin kannatettavana. On erittäin hyvä, että paremman sääntelyn ohjelmalle on annettu komissiossa merkittävä painoarvo ja uusien ehdotusten antamisen tarvetta ja vaikutuksia tarkastellaan huomattavasti aiempaa kriittisemmin ja tarkemmin. **Kuitenkaan komission REFIT-ohjelmassa ei ole toistaiseksi tarkasteltu finanssialaa koskevaa, voimassa olevaa sääntelyä syvällisesti ja riittävässä laajuudessa.**

Komissiolta on myös odotettavissa lähiviikkoina toimenpiteitä finanssialan sääntelyn kumulatiivisten vaikutusten selvittämisessä. FK pitää tätä erittäin tarpeellisena tarkasteluna. Euroopan parlamentti käsittelee finanssialan sääntelyn parantamista syksyn aikana ECON-valiokunnassa. MEP Burkhard Balzin antama luonnosraportti sisältää erinomaisia ehdotuksia paremman sääntelyn toimiksi finanssialalla ( 2015/2106 INI). Balz mm. ehdottaa, että komissio tekisi vähintään vuosittain sääntelyn koherenssia ja suhteellisuutta koskevia tarkasteluita. Laajempi sääntelyn kumulatiivisten vaikutusten arviointi tulisi tehdä viiden vuoden välein.

Komission ehdottamalla instituutioiden välisellä uudella sopimuksella pyritään myös lisäämään paremman sääntelyn periaatteiden käyttöönottoa ja ehdotusten käsittelyn koordinaatiota neuvostossa ja parlamentissa. **FK:n mukaan on erittäin kannatettavaa,**



**että paremman sääntelyn periaatteet ulotetaan lainsäädäntöprosessin kaikkiin vaiheisiin.** Pelkän komission ehdotuksen laadun parantaminen ei riitä.

## Finanssialan kansallista lisäsääntelyä hillittävä Suomessa

Finanssialaan kohdistuvaa sääntelyn määrää tulisi pyrkiä keventämään ja hillitsemään kaikissa niissä tilanteissa, joissa se on kansallisin keinoin mahdollista. Lisäksi pitää myös harkita kansallisia sopeuttamistoimia eurooppalaisten finanssivalvojen ohjeistuksen suhteen aina kun se on mahdollista.

Finanssialan ylisääntelyä on mahdollista hillitä kansallisin keinoin kolmella eri tavalla: 1) EU-säännöksiä ei tulisi tulkita kansallisesti EU-tasolla tarkoitettua tiukemmin; 2) Toimialalle ei tulisi asettaa mittavan EU-sääntelyn lisäksi kansallisia lisävaatimuksia laissa tai Finanssivalvonnan sitovissa määräyksissä ja 3) EU-tasolla ei-sitovia eurooppalaisten finanssivalvojen ohjeita ei tulisi muuttaa kansallisesti sitovaksi sääntelyksi laissa tai Finanssivalvonnan määräyksissä.

**Kansalliset lisävaatimukset heikentävät finanssilaitosten kilpailumahdollisuuksia sisämarkkinoilla, ne lisäävät hallinnollista taakkaa, rajaavat finanssilaitosten mahdollisuuksia tarjota palveluita asiakkaille ja nostavat viime kädessä tuotteiden ja palveluiden hintoja.**

FK pitää tärkeänä, että suomalaisilla finanssialan toimijoilla on samat toimintamahdollisuudet muiden jäsenvaltioiden toimijoihin verrattuna. Kasvava lisärasitus hyödyttää finanssialan mahdollisuuksia toimia talouskasvun ja hyvinvoinnin moottorina. Finanssilaitoksiin ei pidä enää kohdistaa uutta sääntelyä ja veroja, jotka lisäävät alan yritysten ja sitä kautta niiden asiakkaiden kustannuksia. FK on myös huolissaan pienempien toimijoiden mahdollisuuksista monimutkaistuvan sääntelyn edessä. Jos toimijoille asetetaan paljon erilaisia velvollisuuksia, on pienempien niitä vaikeampi täyttää. Markkinoiden turvallisuus ja vakaus on oltava sääntelyn lähtökohtana, mutta viranomaisten tulee ottaa selkeämmin asenteekseen myös suomalaisten finanssimarkkinoiden ja toimijoiden kilpailukyky.

FK pitää lisäksi tärkeänä, että Eurooppalaisten finanssivalvojen antamia ohjeita (ESA-ohjeet) ei tulisi ottaa osaksi kansallista Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelmaa. Muuten on vaarana, että kansalliset ja ESA-ohjeet menevät sekaisin. Kansallisissa ohjeissa tulisi vain viitata ESA-ohjeisiin.

## 1. ESIMERKIT TURHASTA, PÄÄLLEKÄISESTÄ TAI HUONOSTA EU-SÄÄNTELYSTÄ

### Pankkien rakennerajoituksista haittaa yrityksille

**Pankkien rakennerajoitukset koituisivat pankkien asiakkaiden haitaksi, sillä ne heikentäisivät pankkien mahdollisuuksia palvella asiakkaitaan monipuolisesti.**

Esimerkiksi markkinatakaustoiminnan eriyttäminen muusta pankkitoiminnasta haittaisi yritysten arvopaperimuotoista varainhankintaa markkinoilta ja nostaisi sen kustannuksia.

Markkinatakaus tarkoittaa sitä, että pankit lupaavat ostaa ja myydä osakkeita ja joukkovelkakirjoja tiettyyn hintaan. Tämä sujuvoittaa kaupankäyntiä ja lisää markkinoiden likviditeettiä, kun sijoittaja voi olla varma, että markkinoilta löytyy aina taho, joka on valmis ostamaan tai myymään arvopapereita. Mikäli markkinatakaustoiminta olisi eriytettävä



omaksi yhtiökseen, pankit todennäköisesti pienentäisivät hallussaan olevien arvopaperien määrää.

Viime vuosien kriisi on osoittanut, että erilaisista vähittäis-, tukku- ja investointipankki-toiminnoista koostuvat yleispankit ovat pärjänneet vaikeissa oloissa yleisesti ottaen hyvin. Toimintojen monipuolisuus on hajauttanut riskejä ja tasannut tulovirtaa, mikä on tukenut koko pankkijärjestelmän vakautta.

Pankkirakenteiden rajoitukset voisivat iskeä erityisesti pohjoismaisiin pankkeihin ja niiden asiakkaisiin. Komission asetusehdotustaan varten tekemässä taustaselvityksessä on haarukoitu 29 pankkia, joita rakennerajoitukset voisivat voimaantullessaan koskea. Pohjoismaisia pankkeja on mukana peräti kuusi: Danske Bank, DNB, Handelsbanken, Nordea, SEB ja Swedbank. Kaiken kaikkiaan pankkien rakenteille kaavailut rajoitukset haittaisivat pankkien mahdollisuuksia palvella asiakkaitaan nykyisessä laajuudessa ja nykyisillä hinnoilla. **Lisäksi ne olisivat ristiriidassa yritysrahoituksen monipuolistamispyrkimysten ja pääomamarkkinaunionin tavoitteiden kanssa.** EU-komissio on epäsuorasti myöntänyt, että rajoituksilla olisi kielteisiä vaikutuksia yritysrahoitukseen.

Pankkien rakennerajoituksia koskevan ehdotuksen yhteydessä annettiin myös arvopaperien rahoitussopimuksia koskeva asetusehdotus. Siinä asetetut raportointivelvoitteet koskevat koko finanssialaa ja myös kaikkia muita yrityksiä. Lisäksi sijoitusrahastoille asetetaan erityisiä lisävaatimuksia. Komissio perustelee arvopaperien rahoitussopimuksia koskevaa asetusta sillä riskillä, että liiketoimintaa siirtyisi pankkien rakennerajoitusten seurauksena perinteisen pankkitoiminnan ulkopuolelle. Asetusehdotuksen toteutuessa tämän markkinan houkuttelevuus pienenesi ja samalla rahoituskustannukset nousisivat.

## Rahoitusmarkkinaveron hyödyttäisi Euroopan taloutta

**Rahoitusmarkkinaveron eli finanssitransaktioveron käyttöönotto lisäisi finanssialan ja sen asiakkaiden kustannuksia, heikentäisi rahoitusmarkkinoiden toimivuutta ja johtaisi markkinatoimintojen siirtymiseen veroalueen ulkopuolisiin maihin.** Kaiken kaikkiaan vero heikentäisi talouskasvua EU-maissa. Hanke on vastakkainen komission pääomamarkkinaunionia koskevien tavoitteiden kanssa.

Tällä hetkellä veroa valmistellaan 11 EU-maan kesken. Vaikka Suomi ei ole mukana tässä maajoukossa, veron käyttöönotto olisi haitallista myös suomalaiselle finanssialalle, sillä se joutuisi maksamaan veron tietynlaisten kauppojen yhteydessä.

Pankit ja muut finanssilaitokset toimivat markkinoilla välittäjän roolissa, joten välitystoimintaan kohdistuva vero siirtyisi pitkälti niiden asiakkaiden maksettavaksi.

Veron käyttöönotolla olisi suora, alentava vaikutus myös esimerkiksi suomalaisten työeläkevarojen tuottoon. Veron aiheuttamat kulut jouduttaisiin kattamaan työeläkemaksuja korottamalla tai eläke-etuuksia heikentämällä.

## Vakuutusalan kriisinhallinta- ja yhteistakuujärjestelmiä koskevat suunnitelmat eivät tarpeen

Komissio pohtii tarvetta antaa vakuutusyhtiöiden maksukyvyttömyyttä koskevaa kriisinhallintasääntelyä. Komissiolta on odotettavissa tiedonanto asiassa marraskuussa 2015. Komissio on myös pitkään selvittänyt mahdollisuutta vakuutusyhtiöiden



yhteistakuujärjestelmille, joissa mahdolliset vakuutusyhtiöiden maksukyvyttömyydet katettaisiin yhtiöiden rahoittamista rahastoista.

Vuoden 2016 alusta voimaantuleva ns. Solvenssi II-uudistus antaa eurooppalaisille vakuutusyhtiöille yhtenäiset vakavaraisuutta-, hallintojärjestelmää-, raportointia ja valvontaa koskevat säännökset. Sääntely perustuu täysharmonisaatioon eli kaikissa jäsenvaltiossa tulisi olla vuoden 2016 alusta lähtien samanlaiset säännöt ja samanlainen valvonta. Uudet säännöt edistävät vakuutusyhtiöiden vakautta ja yhtenäisellä valvonnalla varmistetaan sääntelyn yhtenäinen noudattaminen eri jäsenvaltioissa. **Tässä vaiheessa on olennaista, että uuden sääntelyn sijaan panostetaan vakuutusyhtiöiden valvonnan tehokkuuteen ja valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseen eri jäsenvaltioissa.** Jos sääntelyä kriisinratkaisusta annettaisiin, sen soveltamisala tulisi nimenomaisesti rajata koskemaan vain eurooppalaisittain systeemisesti merkittäviä isoimpia vakuutusyhtiöitä.

Mahdollisella EU-sääntelyllä luotavat yhteistakuujärjestelmät eivät missään tilanteessa takaisi 100 %:n suojaa vakuutusyhtiöiden asiakkaille. EU-sääntely tulisi todennäköisesti jopa heikentämään Suomen kansallisia lakisääteisiin vakuutuksiin liittyviä yhteistakuujärjestelmiä. Lisäksi komission aiemmat luonnokset kohtelevat pienempiä ja keskittyneempiä vakuutusmarkkinoita epäedullisemmin, mikä puolestaan lisäisi näillä markkinoilla toimivien vakuutusyritysten taakkaa.

**Komission tulisikin tutkia uuden sääntelyn sijaan vaihtoehtoisia tapoja parantaa asiakkaiden suojaa.** Esimerkiksi Suomen vakuutusyhtiölaissa kuluttajien saamiset ovat etusijalla vahinkovakuutusyhtiön konkurssitilanteessa.

FK:n lisäksi valtioneuvosto ja eduskunta ovat suhtautuneet kielteisesti komission alustaviin suunnitelmiin (valtioneuvoston kirjelmä E 4/2015 vp ja TaVL 2/2015 vp).

## Raportoinnin päällekkäisyyttä vältettävä

Finanssialan tavoitteena on raportoinnin tehostaminen ja päällekkäisyyksien välttäminen, jotta tietojenkeruu- ja raportointijärjestelmien turhalta kehittämiseltä välttyttäisiin. Useiden koko finanssialaa koskevien EU-asetusten (erityisesti Euroopan markkinarakennetoimija-asetus EMIR), uuden yhteisen pankkivalvontamekanismin (SSM) ja vakuutusyhtiöitä koskevan Solvenssi II-sääntelyn myötä finanssiyritysten valvontaan liittyvät raportointivaatimukset ovat huomattavasti kasvaneet. Sen lisäksi Euroopan finanssivalvontaviranomaiset EBA, EIOPA ja ESMA ovat viime vuosien aikana antaneet useita kymmeniä raportointistandardeja, jotka koskevat kaikkia EU-alueen finanssiyrityksiä ja usein myös muita yrityksiä. **Eri toimijoiden vaatimukset raportoinnista ovat muodostumassa päällekkäisiksi ja osin eri tavalla määritellyiksi.**

EKP suunnittelee nykyisen tilastotiedonkeruun laajentamista muiden muassa SSM:n ja rahapolitiikan tietotarpeisiin. Usein nämä tiedot on jo raportoitava esimerkiksi erityisille kauppatietovarastoille sitovan EU-lainsäädännön nojalla. EKP voisi käyttää hyödykseen kauppatietorekistereihin kertyvää tietoa sen sijaan, että tiedot kysytään pankeilta toiseen kertaan. Lisäksi EKP aikoo perustaa täysin uusia tiedonkeruita nykyisten lisäksi. EKP:iin raportoidaan vuoden 2017 lopusta alkaen lainakohtaisia tietoja pankkien asiakkaista. Jokaisesta lainasta raportoidaan noin 110 tietoa. EKP:n lainakohtainen tiedonkeruu on päällekkäistä vakavaraisuusasetuksessa (CRR) määriteltyjen tiedonkeruiden kanssa.

Euroopan pankkivalvoja EBA:n tiedonkeruuseen vaikuttaa lisäksi Euroopan systeemiriskikomitean (ESRB) suositukset, jotka usein lisäävät raportointitaakkaa entisestään. Eurostat kerää tarvitsemansa tilastotiedot Tilastokeskuksen kautta, ja



esimerkiksi kansantalouden tilinpidon EU-uudistus (ESA2010) aiheutti pankkien järjestelmiin merkittäviä muutoksia uuden sektoriluokituksen myötä. Omat raportointivaatimuksensa esittävät vielä Financial Stability Board (FSB) ja kansainvälinen järjestelypankki BIS. Niiden vaatimukset ovat useimmiten päällekkäisiä, mutta kuitenkin hieman toisin määriteltyjä kuin eurooppalaisten kollegojensa vaatimukset. FK:n mukaan eri viranomaisten tulisi tehdä yhteistyötä, jotta samaa tietoa ei kerättäisi toimijoilta montaa kertaa.

## Tietosuoja-asetuksessa ylisääntelyn vaara

EU:n tietosuoja-asetuksesta käydään parhaillaan sovintoneuvotteluja ja tavoitteena on saada asetus hyväksytyä vuoden 2015 loppuun mennessä. Valmistelussa tulisi muistaa sääntelyn oikeasuhtaisuus suhteessa sääntelyn tavoitteisiin. **FK kannattaa tietosuoja-asetuksen päätavoitteita, mutta näkee tietosuoja-asetuksessa uhkana ylisääntelyn.** Asetuksessa säännellään yksityiskohtaisesti esimerkiksi automatisoitua päätöksentekoa koskevista menettelytavoista, jotka koskevat yritysten sisäisiä tietojärjestelmiä. Tämä saattaa pahimmillaan jopa estää sähköisten palveluiden kehittämistä. Lisäksi on vaarana, että tietosuojasääntely kieltää tai vaikeuttaa finanssialan toimijoille mm. riskienhallinnan näkökulmasta oleellisten henkilötietojen käsittelyä.

Huonona ja ristiriitaisena EU-sääntelynä voidaan pitää myös sitä, että Euroopan parlamentin tietosuoja-asetusta koskevassa kannassa täysin automaattinen vakuutusten käsittely kuluttajariskejä arvioitaessa, eli ns. profilointi, ei olisi mahdollista, koska asetus edellyttäisi manuaalista tarkistusta jokaista vakuutus sopimusta tarjottaessa. Tämä on ristiriidassa nykyisen digitaali-orientoituneen käytännön kanssa, jota EU pitää keskeisenä ja jota kuluttajatkin edellyttävät. Vakuutusala on Euroopan laajuisesti ajanut neuvoston kannan hyväksymistä, jolloin manuaalikäsittelyä tarvitsisi tehdä vain silloin, kun asiakas sitä vaatii.

## Sijoittajansuoja uhkaa eriytyä

**Sijoittajansuojaa koskevat EU-säädökset sisältävät osittain samoja sijoitustuotteita ja osittain samaa yksityissijoittajalle annettavaa palvelua koskevia säännöksiä, jotka ovat keskenään ristiriitaisia tai päällekkäisiä.**

Komission alkuperäisenä tavoitteena on ollut erityyppisten sijoitustuotteiden ja palveluntarjoajien saattaminen yhteneväisen sääntelyn alaiseksi. Siten esimerkiksi arvopapereita ja henkivakuutuksia, ja toisaalta vaikkapa pankkeja ja vakuutusyhtiöitä olisi koskenut yhtenäinen säännöstö. Tämä on kannatettava ajatus. Sääntelyssä ei kuitenkaan päästy tähän tavoitteeseen, vaan samantyyppisiä tuotteita koskevissa sijoittajansuojasäännöksissä on eroja.

Tällaisia säännöksiä ovat vuonna 2014 hyväksytyt rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin uudistus MiFID2 ja asetus PRIIPs-sijoitustuotteista, asuntoluottodirektiivi sekä viimeisteltävänä oleva IDD eli vakuutusedustusedirektiivin uudistaminen. Esimerkiksi PRIIPs-tiedonantoasetus sisältää ristiriitaisia säännöksiä kulujen ja riskien ilmoittamisesta verrattuna MiFID2- ja IDD-direktiivien velvoitteisiin. Yksityissijoittajalle annettavan informaation tulisi olla tiivistä, yhdenmukaista ja selkeää. Nyt tähän tavoitteeseen ei päästä. Annettavan informaation laatu on tärkeämpää kuin sen määrä. Ristiriitaiset tiedonantoedellytykset haittaavat myös sähköisten kanavien käyttöä finanssituotteiden myynnissä. Sääntelyn tulisi mahdollistaa joustavasti tulevan digitalisoitumisen kehitys.





Vakuutusedustusedirektiivin tulevassa kansallisessa implementoinnissa tulee huolehtia yhteensopivuudesta MiFID2-direktiivin kanssa, koska direktiivit koskevat samoja finanssitoimijoita ja samankaltaisten sijoitustuotteiden myyntiä. Erittäin tärkeää on myös, että MiFID2 – ja IDD-direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa vältetään uutta kansallista lisäsääntelyä kaikilta osin.

## Ristiriitainen palkintasääntely johtaa ongelmiin

Finanssialan yritysten johdon ja muiden keskeisten henkilöiden palkinnasta annetun sääntelyn peruslähdekohta on oikea. Sääntelyn yleiset periaatteet ovat sovellettavissa erilaisiin finanssialan toimijoihin. **Palkitsemisjärjestelmien pitäisi olla sellaisia, etteivät ne kannusta liialliseen riskinottoon lyhytaikaisen hyödyn toivossa. Säännösten toteutustapa johtaa kuitenkin vaikeaselkoiseen, päällekkäiseen ja osin ristiriitaiseen sääntelyyn.**

Palkitsemista säädellään luottolaitosten, vakuutusyhtiöiden, sijoituspalveluyritysten, rahastoyhtiöiden ja vaihtoehtorahastojen hallinnoijien osalta erikseen. Kun sääntelyä valmistellaan eri elimissä ja eri aikaan, voivat niiden pienet sisältöerot aiheuttaa merkittäviä käytännön ongelmia. Tietyissä tilanteissa yritykseltä odotetaan kahden ristiriitaisen sääntelyn noudattamista. Esimerkiksi rahastoyhtiön on noudatettava UCITS-direktiivin mukaisia palkitsemissäännöksiä. Mikäli se on ulkoistanut rahastojensa hoidon esimerkiksi pankille, on vaarana, että tähän ulkoistettuun toimijaan edellytetään sovellettavaksi rahastoyhtiöitä koskevia palkitsemissäännöksiä. Nämä tahot ovat kuitenkin käytännössä pankkeja tai sijoituspalveluyrityksiä joihin jo sovelletaan omia palkitsemissäännöksiään.

Tietyt palkitsemista koskevan finanssialan sääntelyn yksityiskohdat on valmisteltu isoja ja usein listattuja yrityksiä silmälläpitäen. Nämä säännökset, erityisesti vaatimus muuttuvan palkkion maksamisesta rahoitusvälineinä, jotka heijastelevat yhtiön pääoman tai luottokelpoisuuden kehittymistä, soveltuvat huonosti pieniin listaamattomiin yhtiöihin tai muihin kuin osakeyhtiö-muotoisiin toimijoihin. Palkintaa koskevien säännösten tulee tällaisissa tapauksissa joustaa yksityiskohtaisen toteutuksen osalta.

## Osakkeenomistajien oikeuksia koskeva direktiiviehdotus

Osakkeenomistajien oikeuksia koskeva direktiiviehdotus asettaa turhia ja liian pitkälle meneviä velvoitteita koskien instituutiosijoittajien ja omaisuudenhoitajien keskinäisiä raportointivelvoitteita. Ehdotuksessa säännellään pitkälti ammattimaisten sijoittajien keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, mikä ei FK:n näkemyksen mukaan ole tarpeen. **FK ei näe asiassa ammattimaisiin sijoittajiin kohdistuvia oikeusturvaongelmia. Sääntely on tarpeettoman yksityiskohtaista ja koskee osittain sopimusvapauden piirissä olevia seikkoja.** Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja varmistaa, ettei sääntely lisää tarpeettomasti finanssialan toimijoiden hallinnollista taakkaa. Harkiten annetun sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yleisellä tasolla ja mieluiten comply or explain –periaatepohjaista. Direktiiviehdotusta ei tule myöskään täydentää miltään osin alemmanasteisella sääntelyllä antamalla komissiolle delegoitua säädösvaltaa.

## Asuntoluottodirektiivi aiheuttaa kuluja ilman hyötyjä

Keväällä 2014 voimaan tullut asuntoluottodirektiivi on päällekkäistä lainsäädäntöä Suomessa jo voimassaolevan lainsäädännön kanssa. Direktiivi tuo asuntoluoton antajille ainoastaan lisää kuluja ilman, että siitä olisi hyötyä asiakkaille.



Suomessa on jo olemassa sääntelyä kuluttajaluotoista, luottolaitostoiminnasta sekä luottojen maksuviivästyksistä ja perinnästä. Vuoden 2008 kulutusluottodirektiivi soveltuu periaatteiltaan ja keskeisiltä osiltaan Suomessa myös asuntoluottoihin.

**Luotonantajille aiheutuu asuntoluottodirektiivistä joka tapauksessa kustannuksia uuden asuntoluottoja koskevan ennakkotietolomakkeen käyttöönotosta sekä tarvittavien IT-järjestelmämuutosten toteuttamisesta. Sääntelyllä ei kuitenkaan saavuteta kuluttajan kannalta merkittäviä hyötyjä.**

Asuntoluottodirektiivin tavoite on lisätä rajat ylittävää asuntoluottotarjontaa. Asuntoluottotoiminta kuitenkin edellyttää luotonantajalta hyvää paikallistuntemusta. Luotonantajan on siis oltava muodossa tai toisessa läsnä siinä maassa, jossa asuntoluottoja aiotaan kuluttajalle tarjota. On epätodennäköistä, että direktiivin tavoite saavutettaisiin kuluttajansuojasäännöksiä yhdenmukaistamalla.

Käynnissä olevassa direktiivin täytäntöönpanossa on huomioitava, että voimassa oleva kansallinen sääntely kattaa jo pitkälti asuntoluottodirektiivin vaatimukset eikä näiltä osin asuntoluottoja koskevalle erityissääntelylle ole Suomessa tarvetta. Täytäntöönpanossa on myös pidättäydyttävä sääntelyratkaisuihin, joilla perusteettomasti lisätään luotonantoon liittyviä kustannuksia tai heikennetään luotonantajien mahdollisuuksia tarjota asiakkaille rahoitusta.

## Viitearvoasetus ampuu liian kovilla

Komissio antoi syyskuussa 2013 asetusehdotuksen erilaisten viitearvojen hallinnoinnista ja käyttämisestä rahoitusvälineissä ja -sopimuksissa. Asetuksella olisi vaikutuksia monien toimijoiden, kuten pankkien, rahoitusyhtiöiden, sijoitusrahastojen, sijoituspalveluyhtiöiden ja vakuutusyhtiöiden toimintaan.

Ehdotuksen taustalla on eräiden kansainvälisten viitekorkojen (Euribor ja Libor) väärinkäytöstapaukset. Tapausten jälkeen viitearvojen peukalointi kiellettiin markkinoiden väärinkäyttödirektiivissä. Eurooppalaiset pankki- ja arvopaperivalvojat ovat antaneet euribor-korkoja hallinnoivalle EMMI:lle (entinen Euribor-EBF) suosituksia tapausten perusteella, ja se on jo toteuttanut huomattavan osan suosituksista toiminnassaan.

Taustalla oleva epäkohta on mahdollista korjata niin, ettei se aiheuttaisi monille toimijoille turhaa hallinnollista työtä sekä viime kädessä asiakkaille kohdistuvia lisäkuluja.

**Asetuksessa pitäisi keskittyä niihin viitearvoihin, joilla on suurin vaikutus eurooppalaisiin rahoitusmarkkinoihin. Näin valvontakin voisi keskittyä niihin.**

**Asetuksen vaatimukset ovat suhteettomat pienemmille toimijoille.** Lisäksi viitearvojen käyttämisestä ei tulisi vaikeuttaa, koska käyttäminen on asiakkaiden edun mukaista. Esimerkiksi sijoitusrahastoissa asiakas voi vertailuarvon avulla arvioida salkunhoitajan työn onnistumista.

## Eurooppalainen johdannaismarkkinoiden sääntely ulottuu liian laajalle

Euroopan markkinarakennetoimija-asetus EMIR tuli voimaan vuonna 2012. Asetuksen tavoitteet, läpinäkyvyyden lisääntyminen ja systeemiriskien torjunta ovat erittäin kannatettavia.

Asetuksen eurooppalaisessa soveltamisalassa on kuitenkin päädytty sääntelemään eurooppalaisia yrityksiä liian laajalti. **Laajan soveltamisalan seuraukset ovat näkyneet suhteettoman suurina kustannuksina pienille ja keskisuurille yrityksille, riskeiltä**





## **suojaavien johdannaisten käytön vähenemisenä ja sitä kautta esimerkiksi yritysten riskitason kasvuna.**

Toisin kuin muiden talousalueiden vastaava sääntely, EMIR-asetus soveltuu kaikkiin johdannaisiin käyttäviin yrityksiin. Merkitystä ei ole siten esimerkiksi yrityksen koolla, toimialalla, johdannaissopimusten lukumäärällä. Myöskään johdannaisten käyttötarkoituksella ei ole merkitystä. Tiettyjä asetusten velvoitteita on rajattu mm. kynnysarvoin tai toimialakohtaisesti mutta esimerkiksi 9 artiklan mukainen johdannaisten raportointivelvoite soveltuu kaikkiin yrityksiin samalla tavoin.

Raportoinnista pienille ja keskisuurille yrityksille aiheutuvia kustannuksia olisi voitu välttää säätämällä soveltamisalaan vastaava kynnysarvo kuin muun muassa 4 artiklan määräysvelvoitteelle on asetettu. Toinen vaihtoehto olisi säätää nykyisen molempia vastapuolia velvoittavan raportointivaateen sijaan yksipuolisesta raportoinnista. Tällöin vastuu tehdyn sopimuksen raportoinnista olisi aina isommalla vastapuolella. Yksipuolisella raportointivelvoitteella kevennettäisiin sääntelytaakkaa, vähennettäisiin tarvittavien sopimusten määrää sekä pienennettäisiin IT-kustannuksia ja raportoinnin yksikkökustannuksia. Yksipuolinen raportointimalli mahdollistaisi läpinäkyvyyden lisäämisen valittua mallia laadukkaammin ja edullisemmin, kun tiedot tulisivat kerralla oikein eikä täsmäytystarpeita olisi. Kohdistettu, suhteellisuusperiaatetta noudattava soveltamisala tulisi siten kaikkien eduksi.

## **EU:n ammattimaisen sijoittajan käsite ei vastaa käytännön tarpeita**

EU-sääntelyssä sijoittajansuojaa koskeva sääntely on eriytetty sen mukaan, mikä on sijoittajan kokemus, osaaminen ja ammattitaito. Tämä on toteutettu siten, että sijoittajat on jaettu ammattimaisiin ja ei-ammattimaisiin sijoittajiin. Määritelmä otettiin alun perin käyttöön rahoituspalveluiden markkinat -direktiivissä (MiFID), missä pääasiassa säännellään asiakkaan ja sijoituspalveluja tarjoavan välittäjän välistä suhdetta. Asiakkaan ammattimaisuus vaikuttaa siihen, mitä velvoitteita sijoituspalvelun tarjoajalla on asiakasta kohtaan. Ammattimaisen asiakkaan oletetaan kykenevän huolehtimaan omaista eduistaan pidemmälle kuin ei-ammattimaisen. Vaikka laissa käytetään käsitettä ei-ammattimainen, puhutaan usein myös vähittäisasiakkaista.

Ammattimaisen asiakkaan kriteerit on määritelty varsin tiukasti. Sääntelyssä on katsottu, että sijoituspalvelun tarjoaja on useimpiin asiakkaisiin nähden ylivoimaisessa asemassa ja asiakkaat eivät välttämättä tunne sijoittamiseen liittyviä prosesseja. Ammattimaisia asiakkaita ovat tietyt aktiiviset finanssimarkkinaosapuolet, kuten pankit, vakuutusyhtiöt ja eläkeyhtiöt. Lisäksi muut sijoittajat voivat hakeutua ammattimaisiksi sijoittajiksi. Tähän liittyvät kriteerit voivat liittyä yrityksen kokoon tai sijoitustoiminnan aktiivisuuteen.

Jos asiakas on ei-ammattimainen, on hänelle annettava enemmän tietoa kyseessä olevista palveluista ja sijoituspalvelun tarjoajan on varsinkin tietyissä palveluissa huolehdittava asiakkaiden eduista. Siltä osin kuin on kyse ”todellisista vähittäissijoittajista” eli omia varojaan sijoittavista piensijoittajista, tämä jako toimii kohtuullisen hyvin.

Sijoituspalvelun tarjoamisen lisäksi ammattimaisen ja ei-ammattimaisen sijoittajan käsitettä on alettu enenevässä määrin käyttää erilaisten sijoitustuotteiden osalta määrittämään sitä, miltä tuotetta saa tarjota millekin asiakasryhmälle. Se, että perusteena käytetään kaupankäyntiin kehitettyä määritelmää on monessa mielessä ongelmallista.

Vaihtoehtoisia sijoitusrahastoja koskevassa direktiivissä (AIFMD) eriytetään vaihtoehtorahastojen tarjoamista sen perusteella, tarjotaanko niitä ammattimaisille vai ei-



ammattimaisille sijoittajille. Vaihtoehtorahastoja on monentyyppisiä, alkaen ”tavallisista” osakerahastoista päätyen hedge-rahastoihin, pääomarahastoihin ja kiinteistörahastoihin. Osa näistä on korkeariskisiä, mutta osa ei välttämättä lainkaan. Ammattimaisen sijoittajan kriteerin käyttäminen vaikeuttaa olennaisesti tällaisten rahastojen tarjontaa monille institutionaalisille ja kokeneille sijoittajille, jotka eivät kuitenkaan täytä ammattimaisen sijoittajan määritelmää. Ongelma on osittain tunnistettu pääomarahastoja, sosiaalisia sijoitusrahastoja ja pitkäaikaisia sijoitusrahastoja koskevilla asetuksilla.

Vähittäissijoittajille tarjottavista paketoituista sijoitustuotteista annettavia tietoja, avaintietoesitettä, säännellään PRIIPS-asetuksessa. Se edellyttää avaintietoesitteen antamista kaikista paketoituista sijoitustuotteista, kun niitä myydään ei-ammattimaisille asiakkaille. Tämä on pohjimmiltaan hyödyllinen uudistus, jota FK on kannattanut. Ongelma tulee kuitenkin jälleen siitä, että vähittäissijoittaja on määritelty muuksi kuin ammattimaiseksi sijoittajaksi. Näin asetuksen soveltamisalaan tulee monia sellaisia institutionaalisia tai muuten kokeneita sijoittajia, joiden näkökulmasta avaintietoesite on tarpeeton.

Sijoituspalvelun tarjonnassa ammattimaisuus vaikuttaa ensi sijassa palvelun sisältöön. Sen käyttäminen rajaamaan tuotteen myyntiä on luonteeltaan kategorisempi ja monissa tapauksissa estää myymästä asiakkaalle tämän haluamaa tuotetta. Kaupankäyntiin laaditut kriteerit, erityisesti kaupankäyntiaktiivisuus sopii tähän tarkoitukseen erityisen huonosti. Esimerkiksi kiinteistö- tai tuulivoimarahaston osalta on MiFIDin määritelmän edellyttämä 10 kauppaa neljännesvuodessa todella harvinainen tilanne – ainakaan se ei kerro mitään todellisesta ammattimaisuudesta.

Tilanteen ratkaiseminen edellyttäisi kriisin jälkeen säädettyjen eri sijoitustuotteita ja eri rahastomuotoja koskevien säännösten keskinäisen vertailun ja tuotteen tarjonnan rajoittamisen (jos se ylipäänsä on tarpeen) kaupankäyntiä varten laaditusta ammattimaisen sijoittajan määritelmästä.

## Eurooppalaisten finanssivalvojen oma-aloitteisia töitä tulisi karsia

FK pitää tärkeänä korkeatasoista asiakkaansuojaa. Suomessa asiakkaansuoja on eurooppalaisittain korkealla tasolla. EU:ssa onkin useita vuosien 2016-2017 aikana voimaantulevia asiakkaansuojaa edistäviä hankkeita (MiFID2, IDD, PRIIPS, pankkitili- ja asuntoluottodirektiivi jne.), joita FK kannattaa. **Kuitenkin eurooppalaiset finanssivalvojat ovat valmistelleet oma-aloitteisesti lukuisan määrän erilaisia ohjeita ja suosituksia, jotka ovat päällekkäisiä parhaillaan valmisteilla olevien asiakkaansuojaa edistävien hankkeiden kanssa.** Tällaisia ovat esimerkiksi tuotteiden ristiinmyyntiä koskevat ohjeet (päällekkäisyyksiä MiFID II:n ja IDD:n kanssa), tuotehallintoprosessia koskevat ohjeet (MiFID, IDD ja PRIIPS) ja valvojen tuoteinterventioita koskevat ohjeet (PRIIPS).

FK toivoo, että eurooppalaisten finanssivalvojen oma-aloitteisesti valmisteltavien ohjeiden ja suositusten antamiseen suhtauduttaisiin pidättyväisesti. Erityisen ongelmallista toimialan kannalta on ohjeiden ja suositusten antaminen sellaisista aiheista, joista on parhaillaan valmisteilla yhtenäistä eurooppalaista sitovaa sääntelyä. Ennakkoon annetut ohjeet eivät ole kaikilta osin yhteensopivia myöhemmin sitovana annettavan sektorikohtaisen sääntelyn kanssa, jolloin jatkuva muutostila aiheuttaa toimialalle tarpeettomia lisäkustannuksia.

Eurooppalaisten finanssivalvojen ei tulisi myöskään puuttua vain muutaman jäsenvaltion ongelmiin kaikkia jäsenvaltioita koskevin ohjein ja suosituksin. **Jäsenvaltiokohtaisiin ongelmiin tulisi puuttua kansallisella tasolla valvonnallisin keinoin** (esim. tiettyjen maiden ongelmat kännykkävakuutuksissa ja liikennevakuutuksen korvauksissa). Koko



finanssialaa ei tulisi rasittaa ylimääräisillä ohjeilla, vaan ongelma on tarkoituksenmukaisempaa ja tehokkaampaa hoitaa kansallisella tasolla valvontakeinoin hyödyntäen tarvittaessa EU-sääntelyyn liittyviä kovia sanktiomahdollisuuksia. Sääntelyllä tulisi puuttua vain riittävän laaja-alaisiin ja merkittäviin ongelmiin.

FK toteaa lisäksi, että valvojien trendiraporttien laatutasoon on kiinnitetty huomiota useassa jäsenvaltiossa. Trendiraporttien valmistelun läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa. Olisi myös varmistettava, ettei yksittäisiä ongelmia esitetä trendiraportissa todellista laaja-alaisempina ongelmina, mikä saattaa johtaa parlamentissa ja komissiossa virheellisiin johtopäätöksiin EU-sääntelyaloitteita pohdittaessa.

## 2. ESIMERKIT KANSALLISESTA LISÄSÄÄNTELYSTÄ:

### Suomalainen arvo-osuusjärjestelmä on osin yhteensopimaton EU:n sisämarkkinoille

Arvopaperikauppojen selvitys- ja säilytystoiminnot noudattelevat edelleen kansallisia rajoja. EU:n alueella toimii kaikkiaan 30 kansallista arvopaperikeskusta, jotka ovat usein nauttineet lainsäädännöllä suojatusta monopoliasemasta. Näin on asia myös Suomessa.

Suomessa arvopaperikeskuksena toimii belgialaisen Euroclear-konsernin tytäryhtiö Euroclear Finland. Tällä hetkellä suomalaisten yritysten on lainsäädäntömme vuoksi pakko käyttää Euroclear Finlandia osakkeiden liikkeeseenlaskussa. Nykylainsäädäntö pakottaa myös pankit tarjoamaan suomalaisille sijoittajille palveluja vain Euroclear Finlandin arvo-osuustilien kautta. Näin siksi, että mikään muu arvopaperikeskus ei tarjoa identtistä, Suomessa käytössä olevaa suoran rekisteröinnin järjestelmää. Muualla Euroopassa yleisesti käytössä oleva hallintarekisteröinti on meillä kielletty.

EU:n arvopaperikeskusasetus ja TARGET2 Securities (T2S) mullistavat tulevinä vuosina eurooppalaiset arvopapereiden selvitys- ja säilytysmarkkinat, eli ns. post-trade –markkinat kokonaisuudessaan.

**T2S-järjestelmän tehokas käyttöönotto edellyttää Suomessa lainsäädännön päivytystä ja hallintarekisteröintikiellon poistamista, sillä se on este harmonisointi- ja kilpailutavoitteiden toteuttamiselle.** Jos kieltoa ei poisteta, Suomen osakesäilytysmarkkinat jäävät kansallisesti suljetuksi järjestelmäksi eivätkä muut arvopaperikeskukset voi tarjota täällä palvelujaan.

Hallintarekisteröinnin sallimisen ohella on mahdollista parantaa myös suomalaisten osakeomistusten julkisuutta. Finanssialan Keskusliitto on ehdottanut uutta mallia, jossa omistustiedot saisi pyynnöstä päiväkohtaisesti suomalaisten pankkien hallintarekisteröidyiltä ja omistajakohtaisilta tileiltä. Uusi omistajarekisteri perustettaisiin Patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen.

### Suomalaisen sijoitusrahastolainsäädännön erityispiirteet estävät ulkomaisia sijoituksia

Rahastoyhtiöiden liiketoiminta on rajoja ylittävää ja rahastotoiminnan rakenteet muuttuvat. Eri maissa olevia rahastoja ja rahastoyhtiöitä yhdistetään, minkä seurauksena rahastotoiminta keskittyy nykyistä harvempiin paikkoihin. Yksittäiset yhtiöt tekevät yhdistämispäätöksiä omista liiketoimintalähtökohdistaan. Tärkeää osaa päätöksenteossa näyttää kunkin maan kansallinen sääntely ja valvontaviranomaisten toiminta myytäessä rahastoja moniin maihin. Suomessa moni asia on kunnossa ja rahastosääntelyä on aktiivisesti kehitetty. **Tietyt suomalaisen rahastosääntelyn vaatimukset kuitenkin**



**vaikeuttavat kotimaisten rahastojen kilpailua ulkomaisten kanssa. Erityisesti ulkomaisten omistajien kohtelua koskevia säännöksiä pitäisi kiireellisesti kehittää, jotta ala menestyisi myös jatkossa.**

Nykyisen suomalaisen lainsäädännön vaatimukset vaikeuttavat rahastojen myyntiä ulkomaisille sijoittajille. Pääosin kansallisia markkinoita varten luodussa sääntelyssä rahastoon sijoittaneista omistajista on pidettävä osuudenomistajarekisteriä, jossa kukin sijoittaja merkitään suoraan rahastoyhtiön ylläpitämään rekisteriin. Menestyksekkäs toiminta ulkomaisten tahojen kanssa edellyttäisi, että omistajien sijaan rekisteriin voitaisiin merkitä sijoittajan puolesta toimiva omaisuushoitaja, välittäjä tai muu asiakkaan asioita hoitava taho.

**Kansalliset rahapesusäännökset ylittävät direktiivin velvoitteet**

Suomen voimassaoleva rahanpesulaki ylittää useilta kohdin III rahanpesudirektiivin asettaman perustason ilman perusteltua syytä. Mainitut vaatimukset aiheuttavat ylimääräistä työtä ja kustannuksia, hankaloittavat asiakaspalvelua sekä vaikeuttavat Suomessa toimivien pohjoismaisten ja kansainvälisten finanssilaitosten toimintaa. Esimerkkinä voidaan mainita, että nykyisessä rahanpesulaissa III rahanpesudirektiivin vaatimukset on sellaisinaan ulotettu koskemaan myös vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöitä, vaikka näiden toiminnan erityispiirteitä ei direktiivin valmistelussa ole lainkaan huomioitu. Tämä heijastuu siihen, että mm. asiakkaan tuntemista ja todentamista koskevien vaatimusten toteuttaminen johtaa suhteettoman laajoihin selvittelyihin verrattuna niistä saataviin hyötyihin ja todelliseen riskiin. Finanssivalvonnalle on lisäksi annettu luottolaitoslaissa ja vakuutusyhtiölaissa kansalliset määräyksenantovaltuudet, mikä johtaa edelleen kansallisen lisäsääntelyn antamiseen.

**Vaarana on, että sama suuntaus kansalliseen ylisääntelyyn jatkuu IV rahanpesudirektiivin kansallisen toimeenpanon osalta, joka on parhaillaan käynnissä VM:n virkamiestyöryhmässä.** Vaarana myös on, että eräät lain myötä toteutettavat sinänsä järkevät toimenpiteet jäävät käytännössä hyödyttömiksi. Esimerkkinä on kaupparekisterin yhteyteen toteutettava ns. tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeva rekisteri. Elleivät ilmoitusvelvolliset rahanpesulain mukaisia velvoitteita toteuttaessaan saa luottaa kyseisen rekisterin tietoihin, kyseessä on miljoonaluokan hukkainvestointi.

**Finanssialaa koskevat kansalliset varautumisvaatimukset eivät ole kansainvälisesti yhteensopivia**

Finanssialaan ei tulisi kohdistaa kansallisia poikkeusolojen varautumisvaatimuksia, joiden säädöspohja on kyseenalainen, ja jotka toteutuessaan voisivat olla ristiriidassa toimijoiden lakimääräisten velvoitteiden kanssa tai jotka voisivat olla Suomeen kohdistuvien eurooppa- tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastaisia.

Esimerkiksi vähittäismaksamisen kansallista varajärjestelyä koskien valmistellaan Suomessa vaatimuksia, jotka olisivat päällekkäisiä kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Viranomaiset tulkitsevat, että finanssipalvelujen tarjoajien tulee luoda esimerkiksi maksujenvälitystä varten kansalliset varajärjestelmät. Kuitenkin yleisesti maksuliikenteeltä edellytetään EU:n alueella yhteensopivuutta ja rajat ylittävien palvelujen tulee toimia samoin kuin kansallisten palvelujen. Varajärjestelmien rakentamisessa olisi kyse merkittävästä ylimääräisestä kustannuksesta finanssialan toimijoille. Järjestelmän juridinen pohja ja rakenne on myös jäänyt epäselväksi.



Valtioneuvoston asetuksia ja ministeriöiden hallinnollisia päätöksiä annettaessa tulisi yksiselitteisesti kuvata, keitä ne koskevat. Viranomaisten ja finanssialan näkemykset 5.12.2013 annetun valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen soveltamisalasta poikkeavat voimakkaasti. Finanssiala katsoo, että päätös kohdistuu ministeriöihin ja niiden alaiseen hallintoon, joiden tulee käyttää normaaleja toimivaltuuksiaan päätöksen viitoittamalla tavalla. Valtiovarainministeriö, Suomen Pankki ja Finanssivalvonta sen sijaan ovat katsoneet, että päätöksessä kuvatut tavoitteet sitovat sellaisinaan finanssialan toimijoita ja mm. Finanssivalvonta on kirjannut näitä (tosiasiallisesti sitovina) suosituksina omaan operatiivisten riskien hallintaa koskevaan määräys- ja ohjekokoelmaansa.

### Rahoitusvakuusdirektiivin edellyttämät muutokset verolainsäädäntöön on laiminlyöty

Rahoitusvakuusdirektiivillä 2002/47/EY harmonisoidaan rajat ylittävien rahoitusvakuuksien käyttö. Direktiivin tavoitteena on luoda oikeusvarmuutta ja tehokkuutta vakuuksien luovuttamiseen säätämällä yhtenäiset puitteet omistusoikeuden siirtoon perustuville vakuuksille (transfer of title). Suomessa säännökset on muodollisesti implementoitu rahoitusvakuuslaissa (11/2004), mutta tekniset mukautukset verolainsäädäntöön on laiminlyöty Eduskunnan kolmesta lausumasta huolimatta. Ilman teknisiä muutoksia omistusoikeuden siirtoon perustuvan vakuuden antaminen saatetaan tulkita tarkoitustaan vastaamattomasti elinkeinoverolain mukaiseksi luovutukseksi. Kysymys on siis EU-lainsäädännön puutteellisesta implementoinnista ja asiantila tulisi korjata viivytyksettä.

### Ylisääntely sijoituspalveluiden tarjoamisessa

EU-tasolla on luotu yhtenäiset puitteet sijoituspalveluiden tarjonnalle erityisesti MiFID -direktiivillä. Kansallinen lainsäädäntö sisältää kuitenkin pidemmälle meneviä velvoitteita mm. sisäpiirirekisterien ylläpidosta. Sääntely on päällekkäistä sijoituspalvelun tarjoajan henkilökohtaisia liiketoimia koskevien velvoitteiden kanssa. Osittain samaa henkilöpiiriä koskevat rajoitukset lisäävät tarpeettomasti palveluntarjoajan hallinnollista taakkaa.

### Maksutilidirektiivin täytäntöönpano voi johtaa epäedulliseen lopputulokseen

Maksutilidirektiivi tuli voimaan vuonna 2014, ja se on pantava kansallisesti täytäntöön 18.9.2016. Ylisääntelyn riskit ovat nähtävissä erityisesti perusmaksutilien ja tilinvaihdon (switching) osalta, joihin direktiivissä kohdistuu eniten kansallista liikkumavaraa.

**Kansallisessa täytäntöönpanovaiheessa tulisikin arvioida kattavasti, mitkä direktiivin säännökset välttämättä edellyttävät täytäntöönpanoa.**

#### Perusmaksutilit ja peruspankkipalvelut

Suomessa perusmaksusääntelyä vastaava sääntelykehikko on jo pääosin olemassa. Luottolaitostoiminnasta annetun lain säännökset ETA-alueella laillisesti oleskelevan asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin tulivat voimaan jo helmikuussa 2003. Suomessa tilanne onkin ollut varsin hyvä, ja Finanssivalvonnan vuosittaisten raporttien mukaan peruspankkipalveluita on edelleen hyvin saatavissa. Myös maailmanlaajuisesti tehtyjen tutkimusten perusteella Suomi kuuluu palvelujen saatavuudessa kärkijoukkoon Tanskan ohella. Perusmaksutili vastaa sisällöltään pitkälti luottolaitostoiminnasta annetun lain mukaisia peruspankkipalveluja.

Perusmaksutilisääntelyn ja rahanpesulainsäädännön välille syntyy väistämättä ristiriitoja. Jäsenvaltioiden on perusmaksutilidirektiivin mukaan varmistettava, että luottolaitokset hylkäävät perusmaksutilihakemuksen, jos tällaisen tilin avaaminen merkitsisi rahanpesulainsäädännön rikkomista. Jäsenvaltioiden on toisaalta varmistettava, että



unionissa laillisesti asuvilla kuluttajilla, myös kuluttajilla, joilla ei ole pysyvää osoitetta, turvapaikanhakijoilla sekä kuluttajilla, joille ei ole myönnetty oleskelulupaa mutta joiden poistaminen maasta on oikeudellisten tai tosiasiallisten syiden vuoksi mahdotonta, on oikeus avata jäsenvaltion alueella sijaitsevan luottolaitoksen ylläpitämä perusmaksutili ja oikeus käyttää tällaista tiliä kuluttajan asuinpaikasta riippumatta. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kuluttajat, jotka haluavat avata perusmaksutilin jäsenvaltion alueella, osoittavat, että siihen on aidot perusteet.

Pankki ei voi toimia viranomaisena, vaan Suomen valtion (viranomaisten) on huolehdittava siitä, että kuluttajalla on asianmukaiset henkilöllisyysasiakirjat tilin avaamiseksi ja että myös muut perusmaksutilin edellytykset täyttyvät. **Viranomaisen on annettava selkeät ja yksiselitteiset ohjeet siitä muun muassa siitä, mitkä henkilöllisyysasiakirjat voidaan hyväksyä. Viranomaisvastuuta ei pidä tosiasiallisesti siirtää palveluntarjoajille.**

Pankeilta ei tule myöskään edellyttää sen päättelemistä, täytyvätkö maastakarkoituskriteerit vai eivät ("ilman oleskelulupaa oleskelevat henkilöt, joiden maastakarkoitus on mahdoton tosiasiallisista tai oikeudellisista syistä"). Maastakarkoitusprosessi voi olla ajallisesti pitkäkestoinen. Pankin tulee saada tieto edellytysten olemassa olostai puuttumisesta viranomaiselta, samoin kuin tieto laillisen oleskelun päättymisestä.

#### Tilinvaihto

Nykyinen tilinvaihtoprosessi on pääosin toimiva. Direktiivi mahdollistaa tietyin edellytyksin kansallisten nykymenettelyjen säilyttämisen.

**Direktiivin mukainen vaihtoprosessi perustuu kirjalliseen menettelyyn, ja edellyttäisi runsaasti manuaalityötä uudessa pankissa. Direktiivin mukainen prosessi soveltuu erittäin huonosti sähköiseen ympäristöön.** Direktiivin mukaista prosessia tulisikin arvioida kriittisesti. "Puhtaita" vaihtotilanteita on monipankkiasioinnin vuoksi käytännössä varsin vähän. Asiakas voi myös siirtää päivittäisasiointinsa toiseen pankkiin varsin kivuttomasti muutenkin.

Laskuttajilla ja toistuvaissuoritusten maksajilla (esim. Kela) on omat vakiintuneet menettelynsä ja yhä useammin myös sähköinen palvelu, jossa asiakas voi ilmoittaa kätevästi muun muassa pankkiyhteysmuutokset. Direktiivissä puolestaan edellytetään, että uusi pankki hoitaa kuluttajan puolesta kyseiset ilmoitukset. On varsin epätodennäköistä, että laskuttajat ja maksajat haluaisivat siirtyä pankkien toimittamien muutos- ja valtakirjojen manuaalikäsitteilyyn. Sähköinen ilmoitusmenettely edellyttäisi puolestaan uutta tekniikkaa ja muutoksia paitsi pankkien myös laskuttajien ja maksajien järjestelmiin ja prosesseihin, jotta direktiivissä edellytetty informaatio saataisiin välitettyä.

Pankilla ei myöskään ole tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, milloin kuluttajan pankille ilmoittama muutospäivä astuu voimaan laskuttajalla tai toistuvaissuorituksen maksajalla. Laskuttaja määrää itse omasta laskutusrytmistään ja soveltamistaan eräpäivistä, palkkapäivästä on sovittu työsopimuksella kuluttajan ja työnantajan välillä ja Kela maksaa etuudet laissa säädettyinä maksupäivinä. Pankki ei voi myöskään vaikuttaa siihen, että millä varoajalla pankkiyhteysmuutokset on ilmoitettava, koska tämäkin on laskuttaja- ja maksajakohtaista.

#### Täytäntöönpanon viivästyminen





**Merkittäviä käytännön ongelmia voi aiheuttaa myös direktiivin täytäntöönpanon viivästyminen.** Direktiivi saattaa aiheuttaa sen täytäntöönpanosta riippuen merkittäviäkin muutostarpeita pankkien ja myös muiden maksupalveluntarjoajien asiakaspalveluprosesseihin ja tietojärjestelmiin. Tällaisten muutosten toteuttaminen edellyttää, että konkreettiset ja täsmälliset muutostarpeet ovat etukäteen tiedossa vähintään 1,5 vuotta ennen niiden käyttöönottoa.

## Korttipohjaisten maksujen siirtohintasetuksen kansallinen täytäntöönpano

Keskeisenä riskinä kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä näyttäisivät olevan huonosti perustellut ja suhteettomat sanktiot. Asetus ei edellytä tiettyjen seuraamusten kuten rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastettavan hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottoa. Seuraamusmaksu kytkeytyy yleensä jo EU-lainsäädännön tasolla tekoihin ja laiminlyönteihin, joita pidetään erityisen moitittavina ja merkittävinä markkinoiden luottamuksen tai valvottavien toiminnan vakauden turvaamisen kannalta. Tällaisia ovat esimerkiksi sisäpiirisäännösten, riskienhallinta- ja vakavaraisuusvaatimusten laiminlyönti.

## Digitaalisen liiketoiminnan edistäminen ja kuluttajansuoja

### Säädösvalmistelussa tulisi varmistaa kirjallisen ja sähköisen muodon tasavertaisuus

Tietoyhteiskuntakaavassa säädetään siitä, että kirjallista sopimusta koskevat vaatimukset voidaan täyttää myös laissa säädettyjen reunaehtojen puitteissa sähköisesti (181 §). Tämä on hyvä ja tärkeä lähtökohta. Kuitenkin tämän säännöksen vaikutuksista finanssialan erityissääntelyyn on usein epäselvyyksiä ja tulkintakäytännöt voivat olla erilaisia lain tarkoitukseen nähden.

Usein esimerkiksi finanssialan sääntelyyn liittyvät tiedonantovelvoitteet tai muut ilmoitukset voidaan sääntelyn mukaan toteuttaa kirjallisesti tai muulla pysyvällä tavalla. Silti käytännössä kirjallinen muoto voidaan kuitenkin asettaa etusijalle ottamatta huomioon kirjallisen ja sähköisen muodon tasavertaista asemaa viestintämuotoina (vrt. tietoyhteiskuntakaaren 181 § ja sähkökauppadirektiivin 2000/31/EY 9(1) artikla). Monet finanssialan voimassa olevat säännökset onkin tulkittu niin, että niissä pidetään kirjallista menettelyä ensisijaisena ja sähköistä tapaa poikkeuksena. Tämä voi jarruttaa sähköisten menettelytapojen kehittämistä.

**Jatkossa tulisikin osana sähköisen yhteiskunnan kehittämistä huolehtia siitä, että säädösten menettelytapojen tulkinnassa otetaan neutraali kanta kirjallisen tai sähköisen muodon käyttämiseen.** Tämä koskee sekä EU- että kansallista sääntelyä.

### Sähköistä viestintää rajoittavat viranomaisvaatimukset eivät edistä digitalisaatiota

Maksupalvelulain mukaan asiakkaan kanssa tulee sopia aina viestintäkanavasta, jonka välityksellä asiakkaan ja pankin välinen viestintä hoidetaan. Silloin, kun asiakkaalla on käytössään verkkopankki, asiakassuhteeseen liittyvä viestintä tulisi voida toteuttaa sähköisesti. Finanssivalvonta ja etenkin kuluttajansuojaviranomaiset ovat kuitenkin edellyttäneet kirjallista viestintää sen mukaan, miten aktiivisesti asiakas on verkkopankkia kulloinkin käyttänyt huolimatta siitä, että muutoksista on informoitava asiakasta vähintään kaksi kuukautta ennen muutoksen voimaantuloa. Vaatimus mukauttaa viestintää asiakaskäytöksen mukaan monimutkaistaa prosesseja, lisää kustannuksia ja saattaa myös osaltaan hidastaa digitalisaatiota.



**Viranomaiskäytännössä tulisi ottaa huomioon lain sallima mahdollisuus sopia asiakkaan kanssa käytettävä viestintäkanava.**

**Finanssivalvonnan ohjeet sijoitustuotteiden tiedonantovaatimuksista**

Myös kansalliset finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet voivat olla päällekkäisiä ja ristiriitaisia tulevan EU-säätelyn kanssa. Esimerkiksi pitkäaikaissäätämissopimusten ja vakuutusten kulujen ja tuottojen ilmoittamista koskeva määräys annettiin, vaikka samaan aikaan valmisteltiin EU-tasolla asetusta sijoitustuotteiden ominaisuuksista annettavista samantyyppisistä tiedoista (PRIIPs-asetus). Määräys aiheutti mittavat tietojärjestelmä uudistukset yhtiöissä, ja aiheutti merkittäviä kuluja. Finanssivalvonnan määräyksen päällekkäisyydet on nyt myös käytävä läpi ennen PRIIPs-asetuksen voimaantuloa.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO  
Lea Mäntyniemi