

Valtiovarainministeriö

Asia: VN/4219/2023

Lausuntopyyntö peruspankkipalvelu- ja luottolaitoslainsäädännön muutostarpeista

Kilpailu- ja kannattavuusnäkökulmat huomioitava sääntelyä harkittaessa

- Peruspankkipalveluja koskevaa sääntelyä ei tule laajentaa kuluttajien lisäksi muihin asiakasryhmiin.
- Markkinataloudessa hintasääntely olisi hyvin poikkeuksellinen toimenpide. EU-sääntelyä tiukemmalla kotimaisella sääntelyllä olisi negatiivisia vaikutuksia kilpailuun ja sitä kautta palvelujen saatavuuteen Suomessa.

Peruspankkipalvelut

Oikeudesta peruspankkipalveluihin on säädetty luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014, 15 luku, 6–6 b§). Siinä asetetaan maksupalveluita tarjoaville luottolaitoksille velvollisuus tarjota euromääräistä perusmaksutiliä ETA-valtiossa laillisesti asuville luonnollisille henkilöille. Peruspankkipalveluihin kuuluvat perusmaksutili ja siihen liittyvä tilinkäyttöväline (esimerkiksi debit-kortti), mahdollisuus nostaa ja tallettaa käteistä rahaa, maksutapahtumien toteuttaminen (esimerkiksi tilisiirrot) sekä sähköinen tunnistusväline. Luottolaitoksen on tarjottava perusmaksutilipalvelua yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kaikille kuluttaja-asiakkaille, jotka asuvat laillisesti ETA-valtiossa.

Ovatko yllä mainittuihin peruspankkipalveluihin kuuluvat palvelut, joita pankeilla on velvollisuus tarjota kuluttaja-asiakkaille, riittäviä? Tulisiko joistain ko. palveluista luopua vai tulisiko niitä lisätä? Jos kyllä, mitä?

Sähköisen tunnistusvälineen ei tulisi jatkossa olla kuluttajille tarjottava peruspankkipalvelu. FA muistuttaa tarpeesta luoda ja ottaa käyttöön valtion tarjoama sähköinen vahvan tunnistamisen väline, jonka myötä pankkien tunnistusvälineitä ei tarvitsisi katsoa peruspankkipalveluiksi.

Ovatko peruspankkipalveluiden saatavuus ja laatu tällä hetkellä riittäviä (tilien ja maksupalveluiden saatavuus, konttoreiden aukioloajat, muut palveluajat, henkilökohtaisten ja sähköisten palveluiden saatavuus ja käytettävyys, jne.)?

Kyllä. Peruspankkipalveluiden saatavuus ja hinnoittelu ovat hyvällä tasolla, kuten myös Finanssivalvonnan vuosittaiset aiheita käsittelevät selvitykset osoittavat. Euroopan pankkiviranomaisen tuoreimpien riski-indikaattorien mukaan käytännöllisesti katsoen kaikilla yli 15-vuotiailla Suomessa asuvilla on pankkitili ja maksukortti. Näillä lukemilla Suomi on Euroopan unionin jäsenvaltiot kattavan vertailun kärkimaita.

Onko peruspankkipalveluiden hinnoittelu kuluttaja-asiakkaille käsityksenne mukaan oikeasuhtaista?

Hinnoittelun osalta FA haluaa tuoda esille, että toimialajärjestön jäsenten keskinäinen keskusteltu hinnoista ei ole kilpailuoikeudellisista syistä mahdollista. Voimmekin siis ottaa asiaan kantaa vain periaatteellisella tasolla.

Vapaassa markkinataloudessa lähtökohta on, että palvelut hinnoitellaan markkinaehtoisesti ja kilpailutilanne ohjaa hinnoittelua. Pankki- ja vakuutusneuvonta Finen ylläpitämältä pankkipalvelujen hintavertailusivustolta voidaankin nähdä palvelujen hinnoissa selkeää vaihtelua – esimerkiksi tyypillisten kuluttajille tarjottavien palvelupakettien hinnat vaihtelevat viimeisimmän hintavertailutiedon mukaan noin 5 ja 11 euron välillä kuukaudessa.

Kuluttajien osalta on kuitenkin peruspankkipalveluiden – joihin kuuluvat maksutili ja siihen liittyvät palvelut - hinnoittelua säännelty luottolaitoslain 15 luvun 6 a §:ssä, jossa todetaan: ”Asiakailta veloittettavien maksujen tulee olla kohtuullisia ja vastattava niistä talletuspankille aiheutuvia todellisia kustannuksia. Maksujen kohtuullisuutta arvioitaessa tulee huomioida ainakin kansallinen tulotaso ja maksutilipalveluista keskimäärin veloittavat maksut.”

Palveluiden hinnoittelussa minimivaatimus, joka siis on kirjattu myös luottolaitoslakiin, on, että aiheutuneet kustannukset pitää pystyä kattamaan. Kustannukset pitävät sisällään sekä välittömät (esim. itse tapahtumaan sitoutuva henkilöstö sekä tapahtumakäsittelyyn tarvittavien järjestelmien luominen ja ylläpito) että välilliset kustannukset. Välillisiä kustannuksia syntyy esimerkiksi lainsäädännöstä (ns. compliance-kustannukset, jossa esim. rahanpesun estämisen lainsäädännöllä on merkittävä osuus) sekä toimitiloista.

Pelkästään aiheutuneiden kustannusten kattaminen ei kuitenkaan ole terveen liiketoiminnan jatkuvuuden kannalta riittävää. Liiketoiminnan tuotoilla pitää pystyä kattamaan myös toiminnan kehittämisestä aiheutuvat kustannukset (ml. lainsäädännön muutosten aiheuttamat muutostarpeet), riskeihin varautuminen sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Pääomalle saatava tuotto on erittäin tärkeää pankin kriisinsietokyvylle ja sitä kautta talouden vakaudelle. Siksi on tärkeää, että pankkien pääomia ei sitoudu heikosti kannattavaan tai suorastaan kannattamattomaan liiketoimintaan. Ei voida ajatella, että pankin muut toiminnot kompensoivat heikommin kannattavia osioita. Miltään pankin liiketoiminta-alueelta ei ole saatavissa jatkuvia ylisuuria tuottoja, joilla heikommin kannattavien palveluiden hinnoittelua voitaisiin jatkuvasti kompensoida.

Markkinoilla on nähty, että terveesti kannattavissa palveluissa (esim. sijoitustuotteissa) on paljon tarjontaa, kun taas tuottopotentialtaan erittäin haasteellisissa peruspankkipalveluissa ei samanlaista tarjontaa ole ilmaantunut. Tämä kertoo mielestämme siitä, että peruspankkipalvelujen hinnat Suomessa ovat laajasti ottaen pysyneet palvelujen tuottajien näkökulmasta alhaisina, jolloin markkinoille tulo ei ole uusille toimijoille houkuttelevaa.

Pankkipalvelupakettien hintatason vertaaminen muihin palveluihin on varsin haasteellista. Niiden tuottamiseen tarvitaan edistyneitä tietojärjestelmiä, joita on jatkuvasti kehitettävä mm. turvallisuussyistä, sekä runsaasti henkilötyövoimaa. Monenlaisissa kuluttajille tarjottavissa palveluissa kuukausimaksut ovat samansuuruisessa hintaluokassa ja esimerkiksi puhelin- ja nettiliittymissä selvästi korkeammat kuin pankkipalveluissa. Halvimmillaan voi henkilöasiakkaan palvelupaketin Finen vertailun tietojen mukaan saada

alle kahden HSL:n kertalipun hinnalla. Ymmärtääksemme myös ilmaisia paketteja voi olla tarjolla.

FA:n käsitys on, että pankkipalvelujen hinnat eivät yleisesti ottaen ole sellaisella tasolla, joka estäisi palvelujen käytön. Mahdollinen kotimainen hintasääntely pelkästään kotimaisiin toimijoihin kohdistettuna vaarantaisi tasapuolisen kilpailuasetelman suomalaisten ja muualta Euroopasta Suomeen palveluita tarjoavien palveluntarjoajien välillä. Kohdistettuna myös muualta EU:sta palveluja tarjoaviin se vähentäisi Suomen markkinoille tulon houkuttelevuutta ja sitä kautta palveluiden tarjontaa Suomessa. Mahdollinen hintasääntelyn kohdentaminen vain tiettyihin asiakasryhmiin olisi vuorostaan yhdenvertaisuusnäkökulmasta haasteellista.

Onko peruspankkipalveluita vastaavien palveluiden hinnoittelu yrityksille ja muille yhteisöille (kuten yhdistykset) käsityksenne mukaan oikeasuhtaista?

Viittaamme edellisen kysymyksen vastaukseen. Lisäksi haluamme korostaa, että yritysten ja yhteisöjen palvelujen avaamisen käytännöt – johtuen pitkälti rahanpesun ja terrorismin ehkäisemiseen liittyvistä laajoista selonottovelvoitteista – ja niille tarjottavat palvelut eroavat yksityishenkilöiden vastaavista. Tämän vuoksi ei yhteisöjen ja yksityishenkilöiden palvelujen hinnoittelua voida rinnastaa toisiinsa. Kuten palvelujen saatavuutta koskevassa vastauksessa on todettu, on yrityksille saatavissa maksupalveluita myös muiden toimijoiden kuin luottolaitosten tarjoamana. Mahdollisen hintasääntelyn kohdistaminen ainoastaan luottolaitoksiin tuottaisi epäoikeutettua etua muille samalla markkinalla toimiville palveluntarjoajille.

Tällä hetkellä luottolaitoksilla on velvoite tarjota peruspankkipalveluita kuluttajille. Onko tämä peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoite riittävä vai tulisiko velvoitetta laajentaa myös muita toimijaryhmiä koskevaksi (esimerkiksi yhdistykset, mikro- ja pienyritykset, muut yritykset)?

Peruspankkipalvelujen tarjoamisvelvoitetta ei tule laajentaa muihin asiakasryhmiin kuin kuluttajiin. Velvoite peruspankkipalveluiden tarjoamiseen perustuu EU:n maksutilidirektiivin (PAD) ja merkitsee poikkeusta sopimusvapauden periaatteesta. Komission hiljan julkaistun raportin mukaan maksutilidirektiiviin ei ehdoteta muutoksia, eikä kansallisillekaan muutoksille ole tarvetta.

Sopimusvapauden rajoittaminen oikeushenkilöiden ja yrittäjien välisissä suhteissa ei ole kestävästi perusteltavissa samalla tavalla kuin kuluttaja-asemassa olevien luonnollisten henkilöiden kohdalla.

Yrityksillä ja yhteisöillä on kuluttajia laajemmat mahdollisuudet hyödyntää taloutensa hoidossa ja rahaliikenteessään muitakin toimijoita kuin pankkeja. Esimerkiksi maksutilejä ja maksutapahtumien toteuttamista tarjoavat myös maksulaitossääntelyn mukaisen toimiluvan haltijat.

Yritys- ja yhteisöasiakkaiden asiakkuudenhallinta edellyttää enemmän resursseja kuin kuluttaja-asiakkuuksissa muun muassa rahanpesun torjuntavelvoitteita täytettäessä ja muuta rikollista toimintaa torjuttaessa. Tämä voi nostaa palvelun toteuttamisen kustannuksia jopa siinä määrin, etteivät asiakkaalta perittävät maksut kata niitä. Pankin

oikeuteen valita asiakkaansa kohdistuvat rajoitukset vaikeuttaisivat liiketoiminnan riskienhallintaa ja heikentäisivät liiketoiminnan kannattavuutta.

Tulisiko pankeille asettaa tietty asiakaspalveluvelvoite (esimerkiksi edellytys asiakkaiden tiedusteluihin vastaamiseen tietyssä aikataulussa)? Tulisiko velvoite asettaa pelkästään peruspankkipalveluihin, joihinkin muihin palveluihin vai kaikkiin pankkipalveluihin liittyen?

Asiakaspalveluvelvoitetta ei tule asettaa mihinkään pankkipalveluihin liittyen. Pankkien tuote- ja palveluvalikoima on laaja ja siihen liittyy jo nykyisellään huomattavasti asiakkaansuojasääntelyä.

Maksupalvelujen osalta jo nykysääntelyssä säädetään asiakasvalitusten käsittelystä, myös määräajasta, jonka kuluessa valitukseen on vastattava.

Asiakastiedustelujen määrä ja laajuus vaihtelevat huomattavasti esimerkiksi ajankohdasta ja yhteydenoton aiheesta riippuen. Velvollisuus vastata kaikkiin asiakastiedusteluihin tietyn määräajan puitteissa ei olisi tarkoituksenmukaista informatiivisen vastauksen saamiseksi. Asiakaspalvelijoiden perehdyttäminen toimeensa vie aikaa, eikä liiketoiminnallisesti ole mahdollista varata asiakaspalveluun jatkuvasti erityisen kiireistä ajanjaksoa vastaavaa määrää resursseja.

Mahdollisia muita huomioita?

Oikeus kieltäytyä peruspankkipalveluiden tarjoamisesta

Pankin oikeutta kieltäytyä peruspankkipalvelujen tarjoamisesta tulisi laajentaa muuhun lainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden noudattamisen mahdollistamiseksi ja mahdollisten sanktioiden noudattamatta jättämisen aiheuttamien riskien vuoksi alla eritellysti.

Velvoite tarjota peruspankkipalveluja jonkin muun tahon kuin EU:n tai YK:n pakotteiden kohteena olevalle henkilölle voi aiheuttaa pankille kohtuuttomia riskejä. Tällaiseen tilanteeseen pankki voi joutua esimerkiksi silloin, kun peruspankkipalveluihin sinänsä oikeutettu henkilö on Yhdysvaltain asettamien pakotteiden alainen. Suomen lainsäädäntö ei tunnista näitä pakotteita, mutta niiden noudattamatta jättäminen voi merkitä pankille joutumista Yhdysvaltain dollarijärjestelmän ja finanssimarkkinoiden ulkopuolelle, mikä maan ja sen valuutan keskeinen rooli kansainvälisessä taloudessa huomioiden halvaannuttaisi pankin normaalin liiketoiminnan.

Lainsäädäntöön tulisikin jatkossa sisällyttää nimenomainen mahdollisuus kieltäytyä peruspankkipalveluiden tarjoamisesta nykyisten perusteiden lisäksi myös silloin, kun tarjoamisesta aiheutuisi muun tahon kuin EU:n tai YK:n asettamista pakotteista johtuva kohtuuton riski.

Vastaavan kaltaisia ongelmia voi aiheutua myös silloin, kun asiakas ei pyynnöstä huolimatta toimita verotusmaailmoitustaan. Myös nämä tilanteet olisi huomioitava kieltäytymisperusteina.

Pankilla tulisi olla mahdollisuus olla tarjoamatta peruspankkipalveluita, jos asiakkaalla on jo pääsy peruspankkipalveluihin toisen pankin kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella. Maksutilidirektiivi mahdollistaa peruspankkipalvelujen tarjoamisvelvollisuuden kohdentamisen vain niihin kuluttajiin, joilla on siihen aidot perusteet. Sääntelyn tarkoituksena ei ole tarjota asiakkaalle periaatteessa rajoittamatonta määrää sopimuksia. Lisäksi mahdollisuus avata useampia perusmaksutilejä voi vaikeuttaa osaltaan rahanpesun torjuntaa.

Oikeus päättää perusmaksutiliä koskeva puitesopimus

Perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen päättämistä koskevaa sääntelyä tulisi muuttaa palveluntarjoajan kannalta oikeasuhtaisemmaksi mahdollistamalla sopimuksen päättäminen maksutilidirektiivin sallimissa tilanteissa alla eriteltyyn tapaan.

Pankilla tulisi olla mahdollisuus päättää perusmaksutiliä koskeva puitesopimus myös asiakkaan tehdessä myöhemmin toisen sopimuksen, jonka kautta hänellä on pääsy perusmaksutilisääntelyn turvaamiin palveluihin. Sääntelyn tarkoituksena ei voi olla tarjota asiakkaalle periaatteessa rajoittamatonta määrää sopimuksia. Lisäksi mahdollisuus avata useampia perusmaksutilejä ilman tarveharkintaa vaikeuttaa rahanpesun torjuntaa.

Nykysääntely mahdollistaa puitesopimuksen päättämisen, jos asiakas on käyttänyt maksutiliä tahallisesti laittomaan tarkoitukseen. Pankille tilin laittomasta käytöstä aiheutuvan haitan merkittävyys ei kuitenkaan välttämättä riipu siitä, onko asiakkaan laitton toiminta tahallista vai tuottamuksellista. Esimerkiksi rahanpesu on rangaistavaa myös tuottamuksellisena eikä siitä pankille mahdollisesti aiheutuvan mainehaitan kannalta ole olennaista, että asiakas on syyllistynyt tekoon huolimattomuudesta. Lisäksi tahallisuuden osoittaminen on vaikeaa. Perusmaksutiliä koskeva puitesopimus olisikin voitava päättää tilin lainvastaisen käytön perusteella silloinkin, kun lainvastainen toiminta on ollut tuottamuksellista.

Pankille tulisi antaa mahdollisuus päättää puitesopimus, jos asiakas on syyllistynyt rikokseen pankkia tai sen työntekijää kohtaan. Tämä olisi tarpeellista esimerkiksi erilaisissa uhkailu-, häirintä- ja maalittamistilanteissa.

Sääntelyn tulisi mahdollistaa perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen päättäminen, kun asiakas rikkoo olennaisella tavalla sopimusehtoja. Tällaisena toimintana olisi pidettävä esimerkiksi sopimuksesta johtuvien maksujen ja palkkioiden laiminlyömistä, tilin käyttämistä elinkeinotoimintaan ja muun tahon kuin tilinhaltijan varojen tallettamista tilille.

Perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen päättämisen pitäisi olla mahdollista, jos asiakkaalla on jo pääsy peruspankkipalveluihin toisen pankin kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla. Tältä osin viittaamme edellä esitettyihin huomioihin puitesopimuksen avaamisesta kieltäytymiseen tällä perusteella.

Sääntelyn tehokkuuden varmistamiseksi olisi lisäksi harkittava lakiin karenssia, jonka aikana pankilla ei olisi velvollisuutta tarjota peruspankkipalveluja asiakkaalle, jolta ne on rikoksen tai sopimusrikkomuksen vuoksi evätty.

Käteisen saatavuus

Ovatko käteisnostopalvelut riittäviä ja kohtuuhintaisia?
Ovatko käteistalletuspalvelut riittäviä ja kohtuuhintaisia?

Käteisnosto- ja talletuspalvelut ovat riittäviä ja kohtuuhintaisia. Molempia palveluita tarjotaan käyttäjälle tietty määrä ilmaiseksi, tai vain ilmaiseksi. Eroja syntyy kuluttaja- ja yritysasiakkaiden tarpeiden laajuuden ja vastaavuuden välillä.

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta seuraavat aktiivisesti käteispalveluita ja näihin liittyvää hinnoittelua.

Palvelun aiheuttamiin kustannuksiin verrattuna palvelut ovat kohtuuhintaisia. Käteispalveluiden tarjoaminen ei tällä hetkellä kata pankeille niistä aiheutuvia kustannuksia. Käteisestä aiheutuu laajasti kustannuksia myös muille toimijoille.

Miten näette käteispalveluiden kehittyvän tulevaisuudessa ja kuinka niiden riittävä saatavuus voitaisiin turvata?

Käteisen käyttö on vähentynyt tasaisesti ja käteispalveluiden kysynnän odotetaan laskevan.

Käteisen kysynnän ja käytön vähentyessä käteispalvelut tulisi turvata keskuspankin suuremmalla roolilla ja vastuunotolla käteispalveluista ja kustannuksista. Käteisellä on yhteiskunnallista merkitystä. Käteisen määrän ja käytön vähentyessä myös käteispalveluiden tarve vähenee. Käteisen tarvetta ja käyttöä tulisi arvioida laajemmin osana laajempaa yhteiskunnallista muutosta.

Keskuspankilla on merkittävä rooli rahahuollossa. Valtaosta käteisestä jaetaan ja palautetaan kiertoön rahahuollon ketjussa, jossa pankeille ja kaupalle on jatkuvasti vähemmän roolia. Esimerkiksi automaattiverkoston täydentäville käteisen jakelukanaville on hyvin vähän kysyntää. Käteinen nostetaan pääsääntöisesti käteisnostoautomaateista.

Jos käteisen nostopalveluiden tarjoamiselle asetettaisiin tarkennettu velvoite, millaisia kriteerejä sille pitäisi asettaa (esim. konttoripalveluiden saatavuus, automaattien lukumäärä, maantieteellinen kattavuus)?

Velvoitteille ei ole tarvetta. Käteisen käytön vähentyessä vähenee myös palvelujen tarve. Koska toimijat ovat hyvin erilaisia, ei velvoitteiden tasapuoliseksi saaminen ole myöskään mahdollista.

Jos käteisen talletuspalveluiden tarjoamiselle asetettaisiin tarkennettu velvoite, millaisia kriteerejä sille pitäisi asettaa (esim. konttoripalveluiden saatavuus, automaattien lukumäärä, maantieteellinen kattavuus)?

Velvoitteille ei ole tarvetta. Käteisen käytön vähentyessä vähenee myös palvelujen tarve. Koska toimijat ovat hyvin erilaisia, ei velvoitteiden tasapuoliseksi saaminen ole myöskään mahdollista.

Mahdollisia muita huomioita?

Käteisen käyttö vähenee jatkuvasti. Mahdollista velvoitetta ei tule sitoa nykytasolle, vaan asiaa tulee tarkastella lähtien käteisen rahan käytön ennakoidusta kehityksestä normaaleina aikoina.

Käteisen käytettävyys

Hyväksytäänkö käteistä maksuvälineenä riittävästi?

Toistaiseksi käteinen käy kattavasti maksuvälineenä sekä eri toimialoilla että maantieteellisesti.

Miten näette käteisen käytettävyyden kehittyvän jatkossa ja kuinka sen hyväksyttävyyttä maksuvälineenä voitaisiin turvata?

Jatkoa ajatellen ei pitäisi keskittyä niinkään käteiseen rahaan, vaan ottaa huomioon, että ei-digitaalisten asiakkaiden käytettävissä on muita turvallisempia maksutapoja (maksukortti, suoramaksuvaltuutukset, laskutus/maksukuori), ja uusiakin tapoja voi kehittyä.

Jos käteisen hyväksynnälle maksuvälineenä asetettaisiin velvoite, tulisiko se asettaa kaikille kaupoille/yrityksille vai vain osalle niistä (esim. päivittäistavara-kaupoille asetettaisiin velvoite, erityistavara-kaupalle ei)?

Emme kannata velvoitteita. Markkinatoimijoiden on voitava toimia markkinaehtoisesti.

Mahdollisia muita huomioita?

Käteinen raha liittyy myös rahanpesuun ja harmaaseen talouteen ja nämä näkökulmat on oltava mukana aina, kun mietitään käteisen käyttöä.

Yritykset eivät käytä pankkien perinteisiä käteispalveluita, vaan niiden tarpeet tulevat katetuiksi erillisten rahahuoltopalveluiden muodossa. Tästä syystä yrityksiä ei tule rinnastaa kuluttaja-asiakkaisiin käteispalveluissa.

Käteisautomaattipalveluiden tarjonta

Valtaosa käteisen tarjoamisesta tapahtuu käteisautomaattiverkoston kautta. Tällä hetkellä käteisautomaattipalveluiden suhteen ei ole erityisiä lupa- tai rekisteröitymisvaatimuksia.

Tulisiko käteisautomaattipalvelujen tarjoamisesta tehdä Suomessa toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä edellyttävää toimintaa?

Käteisen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi voisi pohtia valtionhallinnon laajempaa vastuuta käteisestä läpi koko ketjun. Käteinen on keskuspankin liikkeelle laskema maksuväline, jolla on laillisen maksuvälineen asema.

Käteisen yhteiskunnallista merkitystä on hyvä arvioida tässä ajassa ja tulevaisuudessa perusteellisesti ennen mitään muita jatkotoimia.

Palveluntarjoajien rekisteröinti voi tuoda julkista uskottavuutta ja luotettavuutta toimialan toimijoille, jos toimialalla havaitaan epäkohtia.

Hyvä pankkitapa

Jos hyvän pankkitavan säännöstä olisi näkemyksenne mukaan kehitettävä, miten sitä tulisi kehittää?

Hyvän pankkitavan säännöstä ei ole tarpeen muuttaa. Valvontaviranomaisilla on jo nykyisin mahdollisuus tehdä pankkeja velvoittavia kannanottoja, joissa voidaan huomioida hyvää pankkitapaa sivuavia teemoja.

Olisiko hyvän pankkitavan sisältöä syytä täsmentää lain tasolla esimerkiksi ei-tyhjentävällä luettelolla tietyistä seikoista, joita hyvään pankkitapaan erityisesti kuuluu tai jotka ovat hyvän pankkitavan vastaisia (vrt. kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä säädetty hyvä luotonantotapa)?

Sisältöä ei ole tarpeen täsmentää. Hyvän pankkitavan ajantasaisuus varmistetaan paremmin pitämällä se alan itsesääntelyn ja viranomaiskannanottojen varassa.

Mitä eri elementtejä hyvään pankkitapaan tulisi katsoa kuuluvaksi? Täydentäisikö hyvä pankkitapa muihin palveluihin (kuten luotonanto ja sijoituspalvelut) liittyvää sääntelyä? Entä tulisiko hyvän pankkitavan kautta pyrkiä esimerkiksi ohjaamaan pankkien asiakaspalvelun laadun tai saatavuuden vähimmäistasoa?

FA:n piirissä laaditut hyvät pankkitavan ohjeet käsittävät kattavasti pankin erilaiset palvelut ja ovat päivitettävissä tarpeen mukaan. Asiakkaansuojasta on sektori- ja tuotekohtaisessa sääntelyssä huolehdittu varsin kattavasti.

Asiakaspalvelun saatavuuden vähimmäistasosta säätäminen olisi ongelmallista, sillä pankkien palveluvalikoimat poikkeavat toisistaan ja asiakaspalvelun tarve vaihtelee palveluittain. Kannattavan liiketoiminnan harjoittamisen ja terveen kilpailun näkökulmasta ei ole kestäväää velvoittaa pankkeja tietyn yhtenäisen palveluvalikoiman tarjoamiseen tai esimerkiksi tietynlaajuisen toimipaikkaverkoston ylläpitämiseen.

Millä tavalla eri asiakasryhmät tulisi huomioida hyvässä pankkitavassa (esim. kuluttajat, pienyrittäjät, ei-kaupalliset yhdistykset, muut yritykset ja yhteisöt)?

Eri asiakasryhmät on huomioitu nykyisessä hyvän pankkitavan ohjeessa riittävästi. Ohjeessa määritetään hyvän pankkitavan sisältöä suhteessa kuluttajiin jossain määrin enemmän kuin suhteessa muihin pankkiasiakkaisiin. Tämä on perusteltua, koska yhteisöasiakkaiden palvelutarpeet ja -mallit ovat vaihtelevampia kuin kuluttaja-asiakkaiden.

Hyvän pankkitavan säännöksestä ei ilmene, mikä on hyvän pankkitavan suhde muihin vastaavan tyyppisiin säännöksiin, kuten kuluttajansuojalain mukaiseen hyvään luotonantotapaan (kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §). Mikä asema hyvällä pankkitavalla tulisi olla suhteessa muuhun lainsäädäntöön kuin luottolaitoslakiin?

Hyvä pankkitapa tulisi säilyttää yleissäännöksenä, jota hyvän luotonantotavan kaltaiset erityissäännökset, viranomaisten kannanotot ja riidanratkaisuelinten ratkaisut täydentävät.

Tulisiko hyvän pankkitavan mukaisuutta arvioida ainoastaan luottolaitoksen toiminnan kannalta kokonaisuutena vai tulisiko sen selkeämmin koskea veloitteena myös yksittäisissä asiakas- ja sopimussuhteissa kokonaan tai joiltakin osin?

Alalla on vakiintuneesti katsottu hyvän pankkitavan koskevan sekä luottolaitoksen toimintaa kokonaisuutena että osana yksittäistä asiakassuhdetta. FA:n hyvän pankkitavan ohjeet ilmentävät alan itseymmärrystä hyvän pankkitavan konkretisoitumisesta juuri asiakassuhteissa.

Muita huomioita hyvän pankkitavan säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

Edellä mainittuun tapaan hyvän pankkitavan sisältö kehittyi ja täsmentyi alan itsesääntelyn ja viranomaiskannanottojen kautta.

Markkinointi

Luottolaitoslain 15 luvun 2 §:ssä säädetään niistä veloitteista, joita luottolaitoksen tulee markkinoinnissaan huomioida. Tällä hetkellä markkinointia koskevia säännöksiä sisältyy myös muun muassa kuluttajansuojalakiin (38/1978), sijoituspalvelulakiin (747/2012) ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin (1061/1978).

Onko luottolaitoslakiin sisältyvä markkinointisäännös selkeä suhteessa muuhun markkinointia koskevaan sääntelyyn vai voisiko luottolaitoslakiin sisältyvän markkinointisäännöksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön selkeyttää? Jos kyllä, miten?

Sääntelymuutoksiin ei ole tässä yhteydessä tarvetta.

Onko nykyinen yleisluontoinen markkinointisäännös tarkoituksenmukainen nykyisen tyyppisessä muodossa vai tulisiko siihen sisältyvien veloitteiden sisältöä jollakin tavalla tarkentaa säännöksessä? Jos kyllä, miten?

Markkinointia koskevat veloitteet täsmentyvät riittävästi yllä mainituissa säädöksissä ja tuotekohtaisessa sääntelyssä.

Sopimusehdot

Luottolaitoslain 15 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetään luottolaitostoiminnassa kielletyistä sopimusehdoista. Säännöksen mukaan ”Luottolaitos ei saa toiminnassaan käyttää sopimusehtoa, joka ei kuulu luottolaitoksen toimintaan tai jota sen sisältö, osapuolten asema tai olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä asiakkaan kannalta kohtuuttomana. Kohtuuttomana sopimusehtoa on pidettävä aina, jos luottolaitoksen toiminnan ulkopuolisten hyödykkeiden hankkiminen tai käyttö asiakkaan kannalta kokonaisuutena arvioiden asiattomasti vaikuttaa luoton saamiseen,

sopimuksen voimassaoloon tai muihin sopimuksen ehtoihin taikka jos asiakkaan oikeutta ryhtyä sopimussuhteeseen muun elinkeinonharjoittajan kanssa rajoitetaan.”

Onko nykyinen sopimusehtoja koskeva yleisesti ottaen riittävän selkeä sekä luottolaitoksen että asiakkaan näkökulmasta? Tulisiko säännöstä täsmentää? Jos kyllä, koskeeko sääntelyn täsmentämistarve ainoastaan säännöksen sanamuotoa vai myös asiasisältöä?

Säännös on nykyisellään riittävän selkeä. Jos säännöstä kuitenkin muutetaan, olisi vähintään perusteluissa hyvä tarkentaa, mitä ehtoja pidetään selvästi luottolaitoksen toimintaan kuulumattomina.

Sopimusehtoja koskevassa säännöksessä määritellään, minkä tyyppiset ehdot luottolaitosten sopimuksissa on katsottava kohtuuttomiksi. Kohtuuttomuuden arvioinnissa on keskeistä, millä tavalla sopimusehto vaikuttaa asiakkaan oikeuteen ryhtyä sopimussuhteeseen muun elinkeinonharjoittajan kanssa. Lisäksi kiellettyjä ovat sopimusehdot, jotka eivät kuulu luottolaitoksen toimintaan. Kohdistuuko säännös näkemyksenne mukaan oikean tyyppisiin sopimusehtoihin tarkoituksenmukaisella tavalla? Rajoittaako säännös joitakin sopimusehtoja liikaa? Minkä tyyppiset sopimusehdot tulisi tässä tapauksessa jättää säännöksen soveltamisen ulkopuolelle? Jättääkö säännös katveeseen ongelmalliseksi havaittuja sopimusehtoja? Minkä tyyppiset sopimusehdot tulisi tässä tapauksessa sisällyttää säännöksen piiriin?

Substanssimuutoksiin ei ole tarvetta. Säännöksellä on sisällöllisiä yhtymäkohtia kuluttajansuojalain mukaiseen kytkykaupan kieltoon. Voidaan harkita, olisiko tarkoituksenmukaista sisällyttää kuluttajasopimusten kohtuuttomia ehtoja koskeva sääntely kokonaisuudessaan kuluttajansuojalakiin.

Sopimusehtosäännös koskee nykyisessä muodossaan kaikkia asiakasryhmiä. Tulisiko eri asiakasryhmät (esimerkiksi kuluttajat, pienyritykset, yhdistykset, muut yritykset ja yhteisöt) huomioida kohtuuttomuuden arvioinnissa tarkemmin? Jos kyllä, miten?

Kuluttajien osalta ks. edellinen vastaus. Muiden asiakasryhmien osalta täsmennystarvetta ei ole.

Mahdollisia muita havaintoja ja huomioita sopimusehtoja koskevasta säännöksestä?

Luottolaitoslain 15 luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään luottolaitoksen velvollisuudesta toimittaa vakiosopimusehdot Finanssivalvonnalle. Onko voimassa oleva säännös toimiva erityisesti niissä tilanteissa, joissa luottolaitos toimii rajat ylittävästi sivuliikerakenteella?

Säännöksen selkeyttämistä voisi harkita huomioiden, että suomalaisen luottolaitoksen ulkomaisen sivuliikkeen käyttämät vakioehdot ovat sivuliikkeen sijaintivaltion sääntelyn mukaisia eikä välttämättä ole tarkoituksenmukaista toimittaa niitä ainakaan kaikissa tilanteissa Finanssivalvonnalle, kun ehtojen asianmukaisuuden paras asiantuntemus on sivuliikkeen sijaintivaltiossa.

Muut asiakkaansuojasääntelyyn liittyvät huomiot

Mahdollisia muita havaintoja ja huomioita luottolaitosten asiakkaansuojaan liittyvästä sääntelystä (erityisesti LLL 15 luku) ja sääntelyn kehittämistarpeista?

LLL 15:12:ssä tulisi selvyyden vuoksi todeta, ettei vakuuden edelleen panttaamista koskeva kiello koske vakuuden turvaaman saatavan panttaamista vakuuksineen. Tämä on tärkeää keskuspankkivakuuksien näkökulmasta.

Sääntelyssä tulisi huomioida tarve estää rikollista toimintaa mahdollistamalla epäilyttäviä liiketoimia koskeva tietojenvaihto yhteistyöryhmissä finanssialan yritysten välillä sekä finanssialan yritysten ja viranomaisten välillä pankkisalaisuuden estämättä.

Finanssialan yritysten välillä tietojenvaihtotarve liittyy erityisesti petosrikollisuuden torjumiseen esimerkiksi niin sanottuja muulitilejä koskevaa tietoa jakamalla. Muulitilillä tarkoitetaan tiliä, jota käytetään laittomasti hankittujen varojen siirtämiseen. Finanssialan yritysten ja viranomaisten välillä tiedon jakaminen on tärkeää varsinkin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi. Näistä poikkeuksista pankkisalaisuuteen tulisi säätää nimenomaisesti salassapitovelvollisuudesta tehtäviä poikkeuksia koskevassa LLL 15:15:ssa.

Edellä kuvattuja yhteistyöryhmiä toimii nykyisin useissa Pohjoismaissa, mutta on tulkinnanvaraista, onko sellaisten perustaminen ja niihin osallistuminen Suomen lainsäädännön mukaista.

Suurin osa 15 luvun asiakkaansuojasääntelystä on luonteeltaan sellaista, että suomalaisen luottolaitoksen ulkomaiset sivuliikkeet noudattavat vastaavia sijaintivaltion säännöksiä toiminnassaan. Luottolaitoslaisissa olisikin syytä yksilöidä, mitkä asiakkaansuojasäännökset eivät mahdollisesti tule ulkomaisessa sivuliikkeessä sovellettaviksi, jos sijaintivaltion vastaava asiakkaansuojasääntely velvoittaa suomalaisen luottolaitoksen ulkomaisia sivuliikkeitä.

Luottolaitokselle sallittu liiketoiminta

Luottolaitoslain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetään talletuspankille ja luottoyhteisölle sallitusta liiketoiminnasta. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

Ei jatkokehittämistarpeita.

Toimipaikkoja koskevat edellytykset

Luottolaitoslain 5 luvun 9 §:ssä säädetään, että luottolaitoksella on oltava Suomessa pääkonttori ja vähintään yksi kiinteä toimipaikka. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

Ei jatkokehittämistarpeita.

Kiinteistöjen omistusta koskevat rajoitukset

Luottolaitoslain 5 luvun 3 ja 4 §:ssä säädetään kiinteistöomistuksia koskevista rajoituksista. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista, ottaen

huomioon myös luottolaitosten mahdollisuus sijoittaa kiinteistöomaisuuteen kiinteistörahastojen kautta?

Kiinteistöomistusta koskevien rajoitusten kumoamista tarpeettomina olisi harkittava.

Luottolaitoksen pääoman hallinta

Luottolaitoslain 5 luvun 5 ja 6 §:ssä säädetään poikkeuksista omien osakkeiden hankinta- ja rahoituskieltoon. Miltä osin nämä säännökset ovat edelleen tarpeellisia ottaen huomioon omien osakkaiden rahoituskiellon sisältyminen EU:n vakavaraisuusasetukseen?

LLL 5:6:ssa tulisi selvyyden vuoksi todeta, että luottolaitoksen omien osakkeiden pantiksi ottamiseen ei sovelleta OYL 15 luvun säännöksiä.

Hallinto- ja ohjausjärjestelmä

Luottolaitoslain 7 luvun 7 §:ssä säädetään yleisestä velvoitteesta pitää saatavilla internetsivuillaan selostus siitä, miten luottolaitos noudattaa hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevia vaatimuksia. Lain 8 luvun 15 §:ssä puolestaan säädetään palkitsemisjärjestelmiä koskevasta julkistamisvaatimuksesta.

Ei jatkokehittämistarpeita.

Pörssilistattuja luottolaitoksia koskevat myös listayhtiöiden hallinnointikoodista ilmenevät suositukset mm. tietojen nähtävillä pitämisestä. Keskuskauppakamari on julkaissut kannanottonaan suosituksen siitä, että suurimmat listaamattomat yhtiöt noudattaisivat soveltuvin osin pörssiyrityille annettua hallinnointikoodia.

Yleisten havaintojen perusteella erityisesti ei-pörssilistattujen luottolaitosten hallintojärjestelmästä ja palkitsemisesta julkistettavien tietojen sisällössä on vaihtelua.

Lainsäädäntö on riittävällä tasolla. Mikäli toteutuksissa on epäyhtenäisyyttä, tulee siihen puuttua ohjauksen ja valvonnan keinoin.

Mitä kehittämistarpeita hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevien tietojen julkistamiseen velvoittavassa sääntelyssä on tällä hetkellä? Onko nykytila riittävä?

Nykytila on riittävä

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty velvoitteesta arvioida luottolaitoksen johtoon kuuluvien henkilöiden sopivuus ja luotettavuus viranomaisen toimesta ennen valintapäätöksen tekemistä (ns. ex ante -arviointi). Näin ollen johdon sopivuuden ja luotettavuuden arvioinnin valvonta on luonteeltaan lähtökohtaisesti jälkikäteisvalvontaa. Ellei tuleva luottolaitosdirektiivi harmonisoi tätä kysymystä kaikissa EU-maissa, tulisiko Suomessa siirtyä luotettavuuden ja sopivuuden arviointiin liittyen ennakkolliseen viranomaisvalvontaan?

Sopivuuden ennakkolliseen arviointiin ei tulisi siirtyä. Tulevassa luottolaitosdirektiivissä voi olla asiaan liittyvää sääntelyä, jota edeltävistä puhtaasti kotimaisista sääntelytoimista olisi pidättäydyttävä.

Talletuspankkien yhteenliittymien jäsenluottolaitokset tulisi nimenomaisesti jättää ennakoarvioinnin ulkopuolelle, koska vaatimuksesta seuraava hallinnollinen taakka olisi näiden luottolaitosten hallintoelinten jäsenten määrän ja muita luottolaitoksia rajoitetumman roolin (yhteisvastuu) vuoksi suhteeton.

Hallintoneuvostot ovat tyypillisiä toimielimiä erityisesti osuuspankeissa. Hallintoneuvoston yleisenä tehtävänä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan hoitamaa luottolaitoksen hallintoa. Hallintoneuvosto voi lain mukaan antaa hallitukselle ohjeita asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan hallintoneuvoston jäseniin ei nimenomaisesti sovelleta luottolaitoslainsäädännön mukaisia luotettavuus- ja sopivuusvaatimuksia, ellei hallintoneuvostolle ole annettu hallitukselle kuuluvia tehtäviä. Toisaalta luottolaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiltä yleisesti ottaen edellytetään kattavuutta ja oikeasuhtaisuutta, joilla varmistetaan luottolaitoksen johtaminen tehokkaasti ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti (LLL 7:1). Tulisiko luottolaitosten hallintoneuvostojen jäsenten kuulua luottolaitoslain perusteella jonkin tyyppisen luotettavuus- ja sopivuusarvioinnin piiriin siitä riippumatta, onko hallintoneuvostolle annettu luottolaitoslain ja yhteisölaainsäädännön mukaan hallitukselle kuuluvia tehtäviä?

Hallintoneuvostojen jäsenille asetettavista vaatimuksista tulisi säätää erillään hallitukselle ja johdolle asetettavista vaatimuksista, kun hallintoneuvostot eivät merkittävässä määrin hoida hallitukselle kuuluvaa valvontatehtävää. Nykyinen säännös on epäselvä tilanteissa, joissa hallitus vastaa käytännössä luottolaitoslaissa ja koko Euroopan pankkiviranomaisen sisäisestä hallinnosta antamassa ohjeessa tarkoitetusta valvontatehtävästä ja hallintoneuvosto ainoastaan valvoo hallituksen toimintaa tältäkin osin.

Säännöksen perusteluista tulisi ilmetä, että tällaisissa tilanteissa hallintoneuvoston jäseniin ei sovelleta laissa, sen taustalla olevassa EU-lainsäädännössä ja sen nojalla annetuissa valvontaviranomaisen ohjeissa tarkoitettuja hallintoelimiä yleisesti koskevia vaatimuksia.

Poikkeus on erityisen tarpeellinen talletuspankkien yhteenliittymien jäsenluottolaitoksille. Yhteenliittymän keskusyhteisöllä on lakisääteinen velvollisuus valvoa jäsenluottolaitoksia viranomaisvalvonnan lisäksi, mikä varmistaa riittävästi jäsenluottolaitosten hallintoelinten toiminnan asianmukaisuuden.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia luottolaitoslakiin liittyen? Huom! Luottolaitoslain 15 lukuun liittyviin seikkoihin pyydetään vastaamaan edellä osiossa II.

Luottolaitoslaissa on muutostarpeita muun muassa alla eriteltyjen säännösten osalta, joilla on pantu toimeen EU:n kriisinsuorituslainsäädäntöä. Mahdollisten muutosten yhteydessä on huomioitava myös vireillä oleva kriisinsuoritusdirektiivin ja talletussuojadirektiivin yhteinen uudelleentarkastelu.

LLL 1:4a:n 1 momentin 1 ja 2 kohdat perustuvat EU:n kriisinsuoritusdirektiivin (BRRD) 108 artiklaan. Direktiiviä vastaisi paremmin tulkinta, jossa 1 kohtaa muutettaisiin siten, että kaikilla talletuksilla, jotka korvataan rahoitusvakuusviranomaisesta annetun lain (1195/2014) 5 luvun 8 §:n nojalla kokonaan on etusija velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (MJL) 2 §:ssä tarkoitettuihin saataviin ja kohdassa 2 tarkoitettuihin saataviin nähden. 2 kohtaa tulisi puolestaan muuttaa siten, että sillä osalla luonnollisten henkilöiden ja muiden kuin tilintarkastuslain (1141/2015) 2 luvun 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen raja-

arvon ylittävien oikeushenkilöiden talletuksista, joka jää talletussuojan ulkopuolelle, on etusija MJL 2 §:ssä tarkoitettuihin saataviin nähden.

LLL 1:4a:n 3 momenttia tulisi muuttaa EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR) 72a artiklan 2 kohdan f alakohdan vaatimuksia vastaavasti siten, että konkurssikuittauskielto koskee kaikkia luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetussa laissa (1194/2014, kriisinratkaisulaki) tarkoitettuja hyväksyttäviä velkoja.

Edelleen LLL 1:4a:han tulisi BRRD 45f artiklan 2(a)(iii) kohtaa vastaavasti lisätä uusi kohta, jossa kriisinratkaisulain 8:7e:n 3 momentin mukaiset edellytykset täyttävillä veloilla on luottolaitoksen tytäryrityksen konkurssissa huonompi etusija kuin veloilla, jotka eivät täytä kriisinratkaisulain 8:7e:n 4 momentin 3 kohdan mukaisia edellytyksiä. Ilman nimenomaista maksunsaantijärjestystä koskevaa säännöstä BRRD 45f artiklan implementointi on jäänyt puutteelliseksi.

Edellä mainittu kriisinratkaisulain 8:7e:n 4 momentin 3 kohta tulisi muuttaa vastaamaan paremmin 45 f artiklan 2(a)(i) kohtaa.

LLL 3:1:n 5 momentin jälkimmäinen virke tulisi poistaa, koska sen pohjana olevassa CRD 26 artiklassa ei ole tarkoitettu asettaa erillistä ilmoitusvelvollisuutta Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle (ESMA) eikä ESMA ota tällaisia ilmoituksia vastaan.

Muita huomioita luottolaitoslaista

LLL 6:2:een tulisi selvyuden vuoksi lisätä LLL 6:1:n 4 momenttia vastaava uusi momentti, koska ilmoitusvelvollisuuden lienee tarkoitettu koskevan myös ETA-alueen ulkopuolisiin valtioihin perustettuja sivuliikkeitä.

LLL 7:9 §:n 3 momentin 2 kohdassa olevista tarkastusvaliokunnan tehtävistä tulisi poistaa viittaus riskienhallintajärjestelmän tehokkuuden valvontaan, koska ko. tehtävä kuuluu luontevammin riskivaliokunnalle. Nykyinen säännös on omaksuttu luottolaitoslakiin sellaisenaan osakeyhtiölain vastaavasta säännöksestä ja sen taustalla olevasta tilintarkastusdirektiivin säännöksestä, joissa ei säädetä erillisestä riskivaliokunnasta, toisin kuin luottolaitoslaissa.

LLL 10 :4c § 2 momentin sanamuotoa tulisi korjata, sillä nykyinen muotoilu estää Fivaa asettamasta järjestelmäriskipuskuria ETA-valtioissa sijaitsevien tase-erien perusteella. Nykyisen sanamuodon mukaan ”Luottolaitoksen riskikeskittymän perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus voidaan asettaa Suomessa tai muussa kuin ETA-valtiossa sijaitsevien seuraavien tase-erien perusteella.” Sanamuotoa tulisi muuttaa niin, että ”muussa kuin” korvattaisiin ilmauksella ”muussa”.

LLL 10:6:n 1–2 momentit tulisi päivittää. Nykyisessä muotoilussa ei huomioida luottolaitosdirektiivin (CRD) 140 artiklan 4 kohdan rajausta merkityksellisiin eriin oikealla tavalla vastasyklisen puskurin tasojen laskennassa. Myös Euroopan pankkiviranomainen on ohjeistanut asiasta. Tarkempi muotoilu olisi:

6 § Ulkomaisten erien huomioon ottaminen muuttuvan lisäpääomavaatimuksen määrittämisessä

Jos luottolaitoksella on useammassa valtiossa kokonaisriskiin luettavia eriä, luottolaitoskohtaisen muuttuvan lisäpääomavaatimuksen (prosentuaalinen) taso lasketaan kuhunkin valtioon kohdistuvan muuttuvan lisäpääomavaatimuksen (prosentuaalisten) tasojen luottolaitoksen kyseisissä valtioissa sijaitsevilla merkityksellisillä erillä painotettuna keskiarvona.

Sovellettaessa tätä pykälää luottolaitoksen muuttuva lisäpääomavaatimus on 1 momentin mukaisesti lasketun luottolaitoskohtaisen muuttuvan lisäpääomavaatimuksen (prosentuaalinen) taso kerrottuna luottolaitoksen kokonaisriskin määrällä. “

Vahingonkorvausvastuun ulottamista konsolidointiryhmän yrityksiin koskevan LLL 21:1.7:n tarpeellisuutta olisi tarkasteltava uudestaan sen oikeudellisen epäselvyyden vuoksi. Muiden konsolidointiryhmään kuuluvien yritysten kuin luottolaitosten osalta hallintoelimen vahingonkorvausvastuu määräytyy ensisijaisesti muun sääntelyn kuin luottolaitoslain perusteella. Kun vastuu luottolaitoslain rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta kuitenkin määräytyy luottolaitoslain mukaan, voidaan joutua esimerkiksi tilanteeseen, jossa luottolaitoksen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvan tytäryhtiön hallitus ei olisi tavanomaisessa osakeyhtiölain mukaisessa tuottamusvastuussa vahingosta, joka aiheutuu luottolaitoslain rikkomisesta. Tämä ei ole toivottavaa.

LLL:ssä tulisi nimenomaisesti sallia luottolaitoksille niiden omien osakkeiden hankkiminen ja omistaminen laissa säädetyissä rajoissa siinäkin tapauksessa, että osakkeet on rekisteröity ulkomaiseen arvopaperikeskukseen ja vastaava määrä osakkeita on Suomen arvo-osuusjärjestelmässä kirjattu arvo-osuustileistä annetun lain (827/1991) 5 a §:n mukaiselle omaisuudenhoitotilille. Tällaisia osakkeita pidetään Suomen oikeuden näkökulmasta hallintarekisteröityinä, jolloin suomalainen henkilö ei saa niitä omistaa. Tämä puolestaan estää tosiasiallisesti luottolaitoksia käymästä kauppaa ulkomailla listatuilla osakkeillaan esimerkiksi markkinatakaustarkoituksessa.

Laki kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista

Johdannaiset

Kiinnitysluottopankkitoimintaan liittyvien johdannaisten käytöstä säädetään kiinnitysluottopankkilain 26 §:ssä (sallitut johdannaissopimukset) ja 24 §:n 5 momentissa (johdannaisopimusten vaikutus katepoolin arvonalaskentaan). Onko johdannaisiin liittyvää sääntelyä tarpeen tarkentaa lain tasolla?

Ei laajaa tarvetta, Fiva voi antaa tarkempia määräyksiä.

Lain 26.3 §:ssä olisi hyvä täsmentää, miten johdannaissopimukseen perustuvan vastapuoliriskin määrä tulee laskea (oletamme että CRR kolmannen osan II osaston 6 luvussa säädetyt menetelmiä käyttäen). Samoin olisi hyvä täsmentää, tuleeko CRR 129 artiklan 1a kohdan mukainen prosenttiosuus laskea kaikista liikkeeseenlaskijan ulkona olevista joukkolainoista vai vain niistä, joihin sovelletaan uutta lakia.

Kiinnitysluottopankkilakiin seuraava lisäys: "Finanssivalvonnan tulee antaa ohjeita, mistä CRR 129 artiklan 1a kohdan mukainen prosenttiosuus lasketaan"

Pykäläkohtaisiin perusteluihin olisi hyvä olla selventävää tekstiä.

Väliluottotoimintamallin laajentaminen rajat ylittävään luottolaitostoimintaan

Voimassa olevaa kiinnitysluottopankkilakia valmisteltaessa tunnistettiin yhdeksi sääntelyn kehittämismahdollisuudeksi väliluottotoimintamallin laajentaminen siten, että väliluoton velallisena voisi olla myös muualla ETA-alueella kuin Suomessa sijaitseva luottolaitos, kun tämä kuuluu kiinnitysluottopankin kanssa samaan konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään (ks. HE 203/2021 vp, s. 41–42). Tällaista ehdotusta ei kuitenkaan voitu sisällyttää hallituksen esitykseen asian vaatiman jatkovalmistelutarpeen vuoksi. Olisiko tämän kaltaisen lainsäädännön jatkoselvittäminen edelleen ajankohtaista? Jos kyllä, olisiko tällaiselle sääntelylle konkreettista tarvetta joko nyt tai lähitulevaisuudessa?

Asian korjaamiselle on konkreettinen tarve tällä hetkellä.

Väliluottomalli tulee sallia ETA-luottolaitoksille tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi.

Toimiala ehdottaa, että väliluoton voisi myöntää myös toisessa ETA-valtiossa toimiluvan saanut sellainen luottolaitos, joka kuuluu liikkeeseenlaskijan kanssa samaan konsolidointiryhmään.

FA:n käsityksen mukaan EU:n yleisistä sisämarkkinaperiaatteista seuraa, että kansallisessa lainsäädännössä ei voida rajoittaa väliluottomallin käyttöä siihen osaan konsernia, joka sijaitsee samassa jäsenvaltiossa kuin liikkeeseenlaskija.

Ehdotettu muutos joustavoittaisi varainhankintaa rajat ylittävissä luottolaitoskonserneissa ja edistää luottolaitosten tasaveroisia kilpailuedellytyksiä Suomessa. Tällä hetkellä esimerkiksi Danske Kiinnitysluottopankki ei pysty käyttämään väliluottomallia, koska emoyhtiö on tanskalainen luottolaitos.

Liikkeeseenlaskijan on luonnollisesti varmistuttava myös rajat ylittävää väliluottoa käytettäessä, että katepooli täyttää jatkuvasti laissa säädetyt ja katetun joukkolainan sopimusehtojen mukaiset vaatimukset.

Voimassa olevassa pankkisääntelyssä tällaisten rajat ylittävien pankkiryhmien riittävä valvonta on varmistettu muun muassa jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten yhteisillä valvontakollegioilla ja muilla valvontaviranomaisten lakisääteisillä yhteistyövelvoitteilla. Kiinnitysluottopankkitoiminnan riittävän valvonnan ei sen vuoksi voi katsoa vaarantuvan, vaikka rajat ylittävä väliluottomallin käyttö sallittaisiin.

Esimerkiksi Suomen Pankki hyväksyy keskuspankkivakuudeksi myös ETA-alueen ulkomaisen sivuliikkeen myöntämät lainat, eikä näe tehdyssä panttauksessa oikeudellisia ongelmia. Olisi oletettavaa, että järjestely toimii myös väliluottomallia käytettäessä.

Kiinnitysluottopankkitoimintaa koskeva viranomaisraportointi ja julkistamisvelvollisuudet

Kiinnitysluottopankkilain 38 §:ssä säädetty säännöllinen tiedonantovelvollisuus ja 36 §:ssä säädetty viranomaisraportointivelvollisuus poikkeavat erityisesti siten, että markkinoille suunnatussa säännöllisessä tiedottamisessa katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijan on katepooliin sisältyvien vakuuksien osalta eroteltava asuntoyhteisöluotot (mukaan lukien niin sanotut taloyhtiölainat) muista asuntoluotoista, mutta vastaavaa velvollisuutta eritellä asuntoyhteisöluotot ei ole viranomaisraportoinnissa. Tulisiko asuntoyhteisöluotot jatkossa eritellä myös viranomaisraportoinnissa?

Vastaava erittely parantaisi katepoolin rakenteen läpinäkyvyyttä myös viranomaisille eikä tiedon toimittaminen tuo lisätyötä

Ovatko nykyiset viranomaisraportointi- ja julkistamisvelvoitteet katepoolin sisällöstä ja katettujen joukkolainojen keskeisistä ominaisuuksista riittävät vai onko niitä syytä laajentaa joko pankkivalvonnallisista tai katettujen joukkolainojen markkinoihin liittyvistä syistä?

Nykyiset velvoitteet riittävät. Viranomaisraportointi- ja julkistamisvelvoitteet ovat hyvin kattavat.

Muut seikat

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia kiinnitysluottopankkilakiin liittyen?

Liikekiinteistöluoton määritelmän voisi ulottaa kattamaan myös osuudet syndikoituista luotoista (vrt. esim. Saksan Pfandbriefgesetz).

Liikekiinteistöluottoja on toistaiseksi hyödynnetty hyvin vähän suomalaisten katettujen joukkolainojen vakuuksina. Huomattava osa niistä liikekiinteistöluotoista, joiden euromäärä on suuri, tehdään syndikoituina luottoina tai klubiluottoina, eli useampi rahoittaja antaa luoton yhtenäisellä dokumentaatiolla ja luottoa ja sen vakuuksia hallinnoi rahoittajien yhteiseen lukuun toimiva edustaja/agentti. Eksplisiittinen mahdollisuus sisällyttää syndikoitujen liikekiinteistöluottojen osuuksia katepooliin olisi omiaan laajentamaan liikekiinteistöluottojen käyttöalaa katettujen joukkolainojen vakuuksina.

Lain 29.3 §:ssä voitaisiin täsmentää, onko vakuuksista konkurssin tai selvitystilan jälkeen kertyvien varojen merkitseminen joukkolainarekisteriin myös edellytys etuoikeusaseman saamiselle (vrt. lain 20.2 §, jossa tällaista edellytystä ei ole).

Yleisten esine- ja insolvenssioikeudellisten periaatteiden mukaan tällaiset varat kuuluisivat vakuudenhaltijalle, joten laissa olisi hyvä täsmentää onko kiinnitysluottopankkilainsäädännössä tarkoitus jotenkin poiketa tästä.

Lain 21.2 §:ään sisältyvä täysi ulosmittauskielto ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen, sillä nyt katetun joukkolainan haltijoilla ei ole muuta keinoa toteuttaa oikeuksiaan kuin hakea liikkeeseenlaskija konkurssiin. Ehdotonta ulosmittauskieltoa ei myöskään ole esim. Saksan tai Ruotsin laissa.

Katetun joukkolainan vakuuksien lakiin perustuva ulosmittauskielto tarkoittaa sitä, ettei velkojan ole maksuhäiriötilanteessa mahdollista toteuttaa oikeuksiaan katetun joukkolainan vakuuksiin ulosottoteitse. Tässä tilanteessa velkojan ainoa ajateltavissa oleva vaihtoehto liikkeeseenlaskijan (sinänsä hyvin epätodennäköisessä) maksulaiminlyöntitilanteessa olisi hakea, tai se että joku muu hakee, liikkeeseenlaskijan omaisuuden luovuttamista konkurssiin. Tämä ei välttämättä ole hyvä asia Suomen katettujen joukkolainojen markkinan kannalta.

Kansainvälisesti katsottuna ehdoton ulosmittauskielto ei kuitenkaan olisi ollut lainsäätäjältä ainoa mahdollinen ratkaisu ja esimerkiksi Ruotsin tai Saksan laissa ei ole vastaavanlaista katettujen joukkolainojen vakuuksia koskevaa ulosmittauskieltoa. Saksan laissa on esimerkiksi säädetty, että ulosottoa ja turvaamistoimia vastaavia toimenpiteitä saa kohdistaa joukkolainarekisteriin merkittyihin omaisuuseriin, mutta vain niistä katetuista joukkolainoista ja johdannaissovimuksista, joita kyseiset omaisuuserät turvaavat, aiheutuvien velvoitteiden maksamiseksi.

Laissa tulisi täsmentää, mitä ovat ”hallinnointi- ja selvityskulut” ja se, onko kyse samoista kuluista kuin ”katettujen joukkolainojen alasajokustannukset”.

Laissa käytetyt käsitteet on otettu suoraan katettuja joukkolainoja koskevasta direktiivistä, mutta niiden täsmällinen sisältö kaipaisi selkeytystä. Nykytilanne johti siihen, että jokainen liikkeeseenlaskija joutui tekemään asiasta oman tulkintansa hakiessaan KLPL 8 §:n mukaista lupaa Finanssivalvonnalta.

Luonteva lähtökohta on, että ”hallinnointi- ja selvityskuluilla” tarkoitetaan samoja kuluja kuin ”katettuihin joukkolainoihin liittyvillä alasajokustannuksilla”. Lain yleisperusteluissa ja määritelmiä koskevan 2 §:n perusteluissa viitataan myös ”hallinnointi- ja alasajokustannuksiin”.

Katettujen joukkolainojen ”alasaajo” tapahtuu käytännössä liikkeeseenlaskijan konkurssissa tai selvitystilassa, joten luontevaa olisi katsoa, että näillä kuluilla viitataan nimenomaan konkurssissa pesänhoitajan ja selvitystilassa selvitysmiehen palkkioihin sekä Finanssivalvonnan KLPL 40 §:n mukaisesti asettaman asiamiehen palkkioihin ja muihin asianomaisesta menettelystä aiheutuviin kuluihin. Jälkimmäisten kirjo voi olla laaja käsittäen esimerkiksi katepoolin hallinnoinnista ja tietojärjestelmien ylläpidosta aiheutuvat henkilöstökulut ja muut juoksevat kulut.

Maksuvalmiusluottojen alisteinen asema maksunsaantijärjestyksessä ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen.

Vanhan lain mukaiseen oikeustilaan tehty muutos todennäköisesti vähentää potentiaalisten luotonantajien halukkuutta antaa maksuvalmiusluottoa liikkeeseenlaskijan konkurssitilanteessa.

Perusteluna muutokselle on mainittu CBD 4 artiklan 1 kohdan b alakohta, jonka mukaan katettujen joukkolainojen haltijoiden ja johdannaisvelkojen saatavien tulee saada etuoikeutettu asema katepooliin sisältyviin vakuuksiin. CBD 4 artiklassa ei kuitenkaan

eksplisiittisesti todeta, ettei kansallisessa lainsäädännössä olisi mahdollista antaa yhtäläinen etuoikeusasema muillekin saataville. Vertailun vuoksi myös Ruotsin laissa konkurssipesänhoitajalla on oikeus ottaa konkurssipesän lukuun lainaa, jonka velkojalla on Förmånsrättslag (1970:979) 3 a §:n mukainen etuoikeus katepoolin varoihin.

Laki talletuspankkien yhteenliittymästä (599/2010, yhteenliittymälaki, TYL)

Yhteisvastuumekanismi

Kuinka yhteenliittymien jäsenluottolaitosten ja keskusyhteisön välinen keskinäinen vastuu nykysäätelyn mukaan näkemyksenne mukaan toimii?

Säännösten toimivuutta ei ole käytännössä jouduttu testaamaan mutta niiden toimivuutta ei ole aihetta kyseenalaistaa. Käytännössä keskinäinen velkavastuu voi toimia esimerkiksi automaattisesti keskusyhteisökonsernin ylläpitämien jäsenluottolaitosten tilien kautta, joilla olevia varoja voidaan käyttää tarvittaessa muiden jäsenluottolaitosten velkojen maksuun. Lain selkeyttä voisi lisätä siten, että tällainen järjestely mainittaisiin laissa vaihtoehtona nykyisessä laissa kuvatulle järjestelylle.

Lain 5 lukua voitaisiin selkeyttää yhteenliittymämallin ymmärrettävyyden parantamiseksi. Suomessa toimii kolme talletuspankkien yhteenliittymää ja niiden yhteinen markkinaosuus on suuri. On tärkeää, että lainsäädännön selkeys osaltaan tukee kansainvälisten sijoittajien, luottoluokituslaitosten ja viranomaisten luottamusta yhteenliittymämalliin. EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR) 10 artiklaan perustuvia yhteenliittymiä on Suomen lisäksi Ranskassa ja Itävallassa. Asetusta täydentävä vahva, selkeä ja ajantasainen kansallinen lainsäädäntö ylläpitää yleistä luottamusta.

Olisiko keskusyhteisön ja jäsenten välistä keskinäiseen vastuuseen liittyvää säätelyä tarpeen kehittää? Olisiko keskinäistä vastuuta perusteltua syventää tai rajata nykyisestä? (TYL 5 luku)

Yhteenliittymän pääomavaatimuksia tulisi linjata vastaamaan CRR 10 artiklan periaatetta. Lain 21 §:n 4 momentissa on asetettu jäsenluottolaitokselle erillinen vakavaraisuusvaatimus. Tämä asetukseen perustumaton solo-vakavaraisuusvaatimus tulisi kumota. Tässä tapauksessa keskusyhteisö myöntäisi vapautuksen jäsenpankille nykysäätelyn mukaisesti.

Mikäli 21 pykälän 4 momenttia muutetaan siten, että keskusyhteisö voi antaa vapautuksen kokonaan vakavaraisuusvaatimuksesta eikä 80%:sesti, pitäisi vastaavasti tarkastella myös 26 pykälän sisältöä uudelleen.

Yhteenliittymämallin luotettavuutta tulisi edelleen vahvistaa. Lakiin voitaisiin ottaa säännökset keskinäisen vastuun edellyttämän ohjausjärjestelmän periaatteista. Näissä periaatteissa tulisi kuvata ne toimenpiteet, joihin keskusyhteisö voi ryhtyä sellaisen jäsenluottolaitoksen suhteen, joka ei noudata keskusyhteisön ohjeita.

Täsmenävät kysymykset

Yhteenliittymän jäsenluottolaitokset ovat ja TYL 25 §:n ja osuuskuntalain 14 luvun säännösten perusteella rajattomassa lisämaksuvelvollisuudessa keskusyhteisön konkurssitilanteessa. Lisäksi kriisinratkaisumenettelyssä jäsenluottolaitoksen varoja voidaan käyttää toisen jäsenluottolaitoksen tai keskusyhteisön tappioiden kattamiseen ja pääomittamiseen (TYL 27 a §). Ovatko TYL 26.1 §:ssä säädetty ennakkollisia tukitoimia koskeva rajoitus (max. 0,5 % taseesta) ja TYL 30 §:ssä säädetty poikkeus jäsenluottolaitoksen maksuvelvollisuudesta tarkoituksenmukaisia tässä kokonaisuudessa?

Lähtökohtaisesti keskusyhteisöön liittyvän korvausvelvoitteen tulisi olla rinnastettavissa jäsenluottolaitokseen ilman varsinaista rajoitetta. Keskusyhteisö ei harjoita liiketoimintaa, jolloin sen toimintaan liittyvä riskiasema tulee lähtökohtaisesti olla rajattu ja sen rahoituspohja perustuu yhteenliittymän jäsenluottolaitoksien maksuosuuksiin.

Koska jäsenluottolaitoksen vakavaraisuuden alittuminen ei sinänsä täytä kriisinratkaisun eikä konkurssin edellytyksiä säännökset tulisi säilyttää, jos laissa säilytetään jäsenluottolaitoksen 21 pykälän 4 momentin mukainen 80%:n solo- vakavaraisuusvaatimus. Viitaten edellä olevaan, yhteenliittymän vakauden kannalta ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää osallistumista pääomatukeen, jos se johtaisi lakisääteisten vaatimusten alittumiseen ja siten viime kädessä toimiluvan menettämiseen. Tältä osin on huomattava, että koska jäsenluottolaitoksilla ei ole maksuvalmiusvaatimuksia, osallistuminen toisen jäsenluottolaitoksen velan maksamiseen ei vaikuta sinänsä jäsenluottolaitoksen lakisääteisten toimintaedellytysten säilymiseen. TYL 30 §:n soveltaminen rajoittuu siten pääomatuen antamiseen muille jäsenluottolaitoksille.

Tulisiko yhteenliittymän yhteisvastuuta selkeyttää keskusyhteisön tai sen jäsenluottolaitoksen konkurssitilanteissa? Olisiko ryhmäkonkurssi tarkoituksenmukainen vaihtoehto? Tulisiko yhteisvastuuta muuttaa keskusyhteisön tai jäsenluottolaitoksen konkurssitilanteissa lisämaksuvelvollisuutta laajemmaksi yhteisvastuuksi?

Yhteenliittymän yhteisvastuuta tulisi selkiyttää tältä osin. Laissa tulee varmistaa jäsenluottolaitoksen velkojen samanlainen kohtelu kriisinratkaisussa ja konkurssissa. Tämä on tarpeen sen varmistamiseksi, ettei kriisinratkaisun edellytyksenä oleva ”No creditor worse off” -vaatimus hankaloita kriisinratkaisua. Siksi laissa tulisi säätää yhteenliittymän ryhmäkonkurssista.

Tämä johtuu siitä, että keskinäisen vastuun täysimääräisestä toteuttamisesta ja siitä johtuvasta keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten samanaikaisesta (likviditeetti)konkurssiin asettamisesta huolimatta jäsenluottolaitoksiin jää erilainen nettovarallisuus.

Mahdollisia kommentteja yhteenliittymän yhteisvastuusta kriisinratkaisun näkökulmasta:

Ks. edellinen vastaus.

Muut mahdolliset huomiot yhteenliittymän yhteisvastuusta:

Yhteenliittymän ohjaus ja valvonta

TYL 17 §:ssä säädetään keskusyhteisön ohjeidenanto-oikeudesta. Säännöksen perusteella keskusyhteisöllä on oikeus antaa jäsenluottolaitoksilleen ohjeita maksuvalmiudesta ja vakavaraisuudesta sekä näihin liittyvien riskien hallinnasta, luotettavasta hallinnosta, sisäisestä valvonnasta ja ryhmittymän tilinpäätösperiaatteista. Ovatko nämä aihealueet riittävät keskusyhteisön tehtävien ja kansallisen ja EU-säätelyn näkökulmasta sekä yhteenliittymän (sekä keskusyhteisö että jäsenluottolaitokset) tehokkaan toiminnan näkökulmasta?

Riskienvälvönnän tehokkaan toteutuksen näkökulmasta oikeus sitovan ohjeistuksen antoon tulee sisällyttää riskienhallinta ja muu sitova sääntely kokonaisuudessaan, eikä rajausta voi tehdä vain Yhteenliittymälainsäädännön mahdollistamiin poikkeuslupakäytäntöihin liittyviin riskialueisiin.

Yhteenliittymän ohjauskeinoissa tulee huomioida edellytykset toimenpiteisiin, joilla parannetaan yhteenliittymän kriisikestävyyttä esimerkiksi likviditeettikriisissä. Keskusyhteisöllä tulee olla edellytys antaa sitovia ohjeita riskienhallinnan vaatimien toimenpiteiden järjestämiseksi likviditeettiaseman turvaamiseksi poikkeustilanteisiin varautumisessa.

Laissa tulisi määritellä uudelleen jäsenpankkipoikkeuksen edellytyksenä olevien sitovien ohjeiden tarkoitus siten, että näiden ohjeiden tulee varmistaa koko yhteenliittymälle asetettujen lakisääteisten ja valvonnallisten vaatimusten täyttyminen eikä, kuten nykyisin, yksittäisten jäsenluottolaitosten vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden turvaaminen.

Nykyinen laki on tältä osin epä johdonmukainen, koska ohjeiden tarkoituksena on nimenomaan mahdollistaa se, että jäsenluottolaitoksiin ei tarvitsi solo-tasolla soveltaa maksuvalmiusvaatimuksia eikä yhteenliittymätason vakavaraisuuden turvaamistakaan ole tarkoituksenmukaista sitoa yksittäisten jäsenluottolaitosten lakisääteiseen vakavaraisuuteen, koska vaikka nykyinen lakisääteinen solo-tason vakavaraisuusvaatimus säilytettäisiinkin laissa, se ei olisi riittävä turvaamaan yhteenliittymän konsolidoitua vakavaraisuutta.

Näiden ohjeiden kattavuuden tulisi lisäksi vastata niitä alueita, joista lain mukaan voidaan myöntää jäsenpankkipoikkeus. Luotettavaa hallintoa koskevasta ohjeidenanto-oikeudesta pitäisi sen vuoksi lain selkeyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi säätää erillään näistä ohjeista.

TYL 17 §:ssä säädetään, että keskusyhteisö voi lisäksi antaa yhteenliittymän toimintaa koskevia yleisiä toimintaperiaatteita noudatettavaksi yhteenliittymän kannalta merkittävässä toiminnassa. Havaintojanne säännöksen toimivuudesta ja sen mahdollisista kehittämistarpeista? Olisiko toimintaperiaatteiden ja TYL 17.1 §:n mukaisten ohjeiden keskinäistä roolia tarpeen selkeyttää?

TYL 17 §:ää tulisi selkeyttää siten, että yhteenliittymän yleistä ohjausta koskevat ohjeet, mukaan lukien lainsäädännön yhtenäistä soveltamista yhteenliittymässä koskevat ohjeet ja luotettavaa hallintoa koskevat ohjeet, erotettaisiin nykyistä selkeämmin vakavaraisuutta, maksuvalmiutta, riskienhallintaa, sisäistä valvontaa ja tilinpäätöstä koskevista

lakisääteisistä ohjeista, joiden noudattaminen on CRR 10 artiklan nojalla jäsenluottolaitoksille myönnettävien vakavaraisuus- ja maksuvalmiuspoikkeusten edellytyksenä.

Kumpienkin ohjeiden osalta tulisi säätää ohjeiden sitovuudesta esim. niin, että keskusyhteisön säännöissä on määrättävä keskusyhteisön oikeudesta antaa tällaisia ohjeita jäsenluottolaitokselle sekä asettaa säännöissä määrättävät riittävät sanktiot jäsenluottolaitokselle, joka laiminlyö ensiksi mainittujen ohjeiden noudattamisen tavalla, joka vaarantaa yhteenliittymän tehokkaan ja luotettavan johtamisen yhtenäisten toimintaperiaatteiden mukaisesti tai luotettavan hallinnon, taikka viimeksi mainittujen ohjeiden noudattamisen tavalla, joka merkittävästi lisää yhteenliittymän riskejä tai muuten voi merkittävästi vaikuttaa yhteenliittymän taloudelliseen asemaan.

Mikä on pankkivalvojan (Finanssivalvonta/EKP) rooli yhteenliittymälain mukaisten ohjeiden ja toimintaperiaatteiden antamisessa tällä hetkellä käytännössä? Miten tätä roolia tulisi mahdollisesti kehittää?

Valvoja edellyttää saavansa käyttöönsä yhteenliittymän poikkeuslupiin liittyvät sisäiset ohjeet, mutta mitään palautetta näiden osalta ei tapahdu / anneta välittömästi. Tältä osin on ristiriitaista, että jos toimitettujen asiakirjojen aihealueeseen kohdistuu myöhemmin Fivan tarkastuksia, niin mahdolliset puutteet asiakirjoissa nostetaan puutteina esiin vasta silloin, vaikka sitovat ohjeet on nimenomaan vaadittu aiemmin läpikäytäväksi.

Yhteenliittymälainsäädännön yhtenä taustatavoitteena on, että pankkivalvoja voi kohdistaa valvonnan pääasiallisesti keskusyhteisöön. Käytäntö, jossa yhteenliittymän valvonta keskittyy keskusyhteisön antamien ohjeiden ja toimintaperiaatteiden sekä niiden noudattamisen valvontaan on toimiva.

EU:n vakavaraisuusasetuksen ((EU) No 575/2013) 10 artiklassa säädetään niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä pankkivalvoja voi antaa poikkeuksen yhteenliittymään kuuluvalla luottolaitokselle jättää soveltamatta tiettyjä vakavaraisuusvaatimuksia yksittäisen luottolaitoksen tasolla. Miten yhteenliittymälain mukainen ohjaus- ja valvontamekanismi tästä näkökulmasta toimii ja onko tässä aihealueessa kehittämistarpeita?

CRR 10 artiklassa säädetyt yleiset edellytykset (keskinäinen vastuu, konsolidoitu valvonta ja keskusyhteisön oikeus antaa ohjeita jäsenluottolaitoksille) on riittävästi säännelty lukuun ottamatta edellä ehdotettuja ohjeidenanto-oikeutta koskevia tarkistuksia.

Jäsenpankkipoikkeuksen myöntämismenettely ei ole aiheuttanut käytännön ongelmia. Keskeistä on säilyttää keskusyhteisön rooli niiden laadullisten vaatimusten yksilöinnissä, joita jäsenluottolaitostasolla on noudatettava.

Voimassa olevassa lainsäädännössä yhteenliittymän keskusyhteisöllä ei ole varsinaisia ohjaus- ja valvontakeinoja ryhmittymän sisäisiin yritysjärjestelyihin, lukuun ottamatta keskusyhteisön oikeutta hyväksyä jäsenluottolaitoksen sääntömuutokset. Ottaen huomioon ryhmittymien sisäinen rakennekehitys, tulisiko sääntelyä kehittää tästä näkökulmasta (esimerkiksi edellyttämällä sulautumisilta, jakautumisilta ja muilta yritysjärjestelyiltä keskusyhteisön puoltavaa lausuntoa)?

Keskusyhteisön säännöissä voitaisiin edellyttää määräystä, jonka mukaan keskusyhteisö voi määrätä sellaisen jäsenluottolaitoksen sulautettavaksi toiseen jäsenluottolaitokseen (tämän suostumuksella), joka on merkittävästi ja toistuvasti laiminlyönyt noudattaa keskusyhteisön ohjeita edellä kohdassa IV.1.8/TYL 17 § sanotulla tavalla, jolle on jätetty myöntämättä jäsenpankkipoikkeus, tai jonka toiminta on ollut jatkuvasti tappiollista laissa määritellyn ajan. Tällä voitaisiin mm. torjua ennalta koko yhteenliittymän joutumista resoluutiomenettelyn kohteeksi.

Tätä tulisi selventää siten, että keskusyhteisön sääntöihin voidaan ottaa säännös em. asiasta, mutta ei ole pakottavaa velvoitetta ottaa säännöstä. Keskusyhteisölle ei siten tulisi antaa pakottavaa velvoitetta antaa tällaista sääntöä.

Viimeistään pankkidirektiivin (CRD6) kansallisessa täytäntöönpanossa tulisi varmistaa, että valvontaviranomaisen luvan sijasta yhteenliittymien sisäisiin rakennejärjestelyihin riittää keskusyhteisön lupa.

Ovatko keskusyhteisön nykyisen lainsäädännön mukaiset ohjaus- ja valvontakeinot selkeät ja riittävät vai tulisiko niitä edelleen kehittää ryhmittymän tehokkuuden, tarkoituksenmukaisen toiminnan tai muusta näkökulmasta? Tulisiko esimerkiksi kehittää keinoja, joilla ohjataan yhteenliittymää ja jäsenluottolaitoksia nykyistä laajemmin ja ongelmia tehokkaammin ennaltaehkäisevästi?

Ks. vastaukset edellä.

Yhteenliittymän keskusyhteisölle tulisi antaa vahvempi toimivalta puuttua jäsenluottolaitoksen ohjaukseen, mikäli sen taloudellinen asema tai tuloksellisuus niin edellyttää. Edellä kuvattu puuttumisoikeus on erittäin oleellinen osa edellytyksiä ohjata yhteenliittymän toimintaa maineriskiä (esimerkiksi rahoituksen saatavuutta) ajatellen.

Yhteenliittymän ohjauskeinoissa tulee huomioida edellytykset toimenpiteisiin, joilla parannetaan yhteenliittymän kriisikestävyyttä esimerkiksi likviditeettikriisissä. Keskusyhteisöllä tulee olla edellytykset antaa sitovia ohjeita riskienhallinnan vaatimien toimenpiteiden järjestämiseksi likviditeettiaseman turvaamiseksi poikkeustilanteisiin varautumisessa.

Muut mahdolliset huomiot yhteenliittymän ohjauksesta ja valvonnasta?

Keskusyhteisön julkinen valvontarooli ja toimiminen virkavastuulla pitäisi poistaa laista, koska se ei vastaa nykyisen perustuslain vakiintunutta tulkintakäytäntöä julkisen vallan delegoinnista yksityiselle taholle.

Keskusyhteisön ja yhteenliittymän hallinnon järjestäminen

Voimassa olevassa yhteenliittymälaiissa ei ole erillisiä säännöksiä yhteenliittymän hallinnon järjestämisestä. Millaisia muutostarpeita tässä aihealueessa on havaittu? Tulisiko esimerkiksi keskusyhteisön lakisääteisen valvontaroolin edellyttämien tehtävien riippumattomuuden varmistaminen huomioida nykyistä tarkemmin?

Nykyinen 18 § on riittävä.

Tämä ei liene varsinaisesti ongelma, haasteena on laajuus ja syvyys, joilla keskusyhteisön riippumattomien toimintojen odotetaan puuttuvan jäsenluottolaitoksen toimintaan. Tältä osin keskusyhteisön roolia ja hallinnon koostumista tulisi täsmentää lainsäädännössä yksityiskohtaisemmin.

Muita kommentteja keskusyhteisön ja yhteenliittymän hallinnon järjestämiseen:

Lakiin tulisi sisällyttää erillinen säännös jäsenluottolaitosten hallintoneuvostosta ja sille asetettavista vaatimuksista, jonka perusteluissa voisi todeta, että kyseessä ei ole CRD:ssä tarkoitettu hallintoelin (management body), johon sovelletaan EU-lainsäädäntöä.

Keskusyhteisölle sallittu liiketoiminta

Yhteenliittymälain 4.2 §:ssä säädetään keskusyhteisölle sallituista omistuksista ja keskusyhteisölle sallitusta muusta toiminnasta. Säännöksen mukaan ”Keskusyhteisö saa tarjota yhteenliittymään kuuluvien yritysten tarvitsemia palveluja, omistaa osakkeita ja osuuksia yhteenliittymään kuuluvissa yrityksissä ja harjoittaa muuta yhteenliittymän kannalta perusteltua sijoitustoimintaa. Keskusyhteisö ei saa harjoittaa merkittävässä määrin muuta liiketoimintaa.” Havaintojanne sääntelyn mahdollisista selkeyttämis- ja muutostarpeista, ottaen huomioon myös yhteenliittymän keskusyhteisön nimenomaiset tehtävät yhteenliittymän ohjauksessa ja yhteisvastuumekanismissa?

Keskusyhteisölle tulisi erilaisten ryhmärakenteiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi sallia oikeus omistaa muiden yritysten osakkeita ja osuuksia samassa laajuudessa kuin liikepankkikonsernien holding-yhtiöille.

Lainsäädännössä tulisi yksiselitteisemmin avata sallittu liiketoiminnallisen ohjauksen mahdollisuus, eli missä määrin voidaan käyttää yhteisen elinkeinoharjoittajan statusta ja ohjausvoimaa yhteisten hinnastojen ja toimintatapojen toteuttamisen varmistamiseksi.

Muut aihepiirit

Muita huomioita ja sääntelyn kehittämistarpeita talletuspankkien yhteenliittymien näkökulmasta?

Laista pitäisi kumota 21 §:ssä säädetty jäsenluottolaitosten solo-vakavaraisuusvaatimus. Se on ristiriidassa EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR) 10 artiklan kanssa, jonka mukaan valvoja voi myöntää poikkeuksen koko vakavaraisuusvaatimuksesta. Joka tapauksessa pitää varmistaa, että vakavaraisuusvaatimuksia koskeva poikkeus kattaa CRR 10 artiklan mukaisesti myös CRR:n 6 osan vaatimukset (leverage ratio), jotka on lisätty CRR:ään vasta TYL:n säätämisen jälkeen. Laki on tältä osin jäänyt ilmeisesti epähuomiossa täydentämättä.

Laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (699/2004, rava-laki)

Mahdollisia huomioita ja kehitysehdotuksia rava-lakiin liittyen?

RavaL ja sen taustalla oleva Ficod-direktiivi, on annettu ennen nykyisen laajuista sektorikohtaista lainsäädäntöä. Sen vuoksi useat lain säännökset ovat käyneet tai käyvät viimeistään meneillään olevan Solvenssi II -direktiivin tarkistuksen johdosta tarpeettomiksi. Tämän vuoksi lain 11-15 voidaan kumota tarpeettomina.

Sisäisten liiketoimien valvonnasta ei ole tarpeen säätää erikseen RaVAL:ssa, koska ryhmittymään kuuluvien luottolaitosten välisiä liiketoimia valvotaan luottolaitossäätelyn mukaisesti ja vakuutusyhtiöiden keskinäisiä sekä vakuutusyhtiön ja luottolaitoksen välisiä liiketoimia vakuutusyhtiölain 26 luvun 50 §:n mukaisesti. Koska Ficod-direktiivin tarkoituksena ei ole ollut muuttaa luottolaitosten konsolidoitua valvontaa koskevaa sääntelyä, RaVAL:ssa riittäisi todeta, että ryhmittymän riskikeskittymiin ja ryhmittymään kuuluvan vakuutusyhtiön ja muun ryhmittymään kuuluvan yrityksen välisiin liiketoimiin sovelletaan, mitä vakuutusyhtiölain 26 luvun 50 §:ssä säädetään.

Laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista

Huomioitanne yritysjärjestelyitä koskevan sääntelyn toimivuudesta (2–3 luvut) ja kehittämistarpeista?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Huomioitanne liiketoiminnan luovutusta koskevan sääntelyn (4 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Huomioitanne toimiluvan luopumista koskevan sääntelyn (5 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Huomioitanne selvitystilaa ja konkurssia koskevan sääntelyn (6 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia liikepankkilakiin liittyen?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista

Huomioitanne varojen jakoa ja sidottua omaa pääomaa koskevan sääntelyn (2 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Huomioitanne yritysjärjestelyitä koskevan sääntelyn toimivuudesta (3–4 luvut) ja kehittämistarpeista?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Huomioitanne liiketoiminnan luovutusta koskevan sääntelyn (5 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Huomioitanne toimiluvan luopumista koskevan sääntelyn (6 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia osuuspankkilakiin liittyen?

Muutostarpeita ei ole havaittu.

Säästöpankkilaki

Voimassa oleva säästöpankkilaki on vuodelta 2001. Eri yhteyksissä säästöpankkilain on havaittu tarvitsevan **uudistuksia**. Missä teemoissa ovat keskeisimmät uudistustarpeet? Aseta esiin nostamasi teemat tärkeysjärjestykseen.

Vuosina 2012–2015 päivitettiin paljon pankkialan lainsäädäntöä, kuten laki luottolaitostoiminnasta (610/2014), laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista (423/2013) ja osuuskuntalaki (421/2013). Säästöpankkilakia ei kuitenkaan ole uudistettu vastaavasti esimerkiksi rakenteeltaan ja kirjoitusasultaan. Voimassa oleva laki ei näiltä osin vastaakaan nykyaikaista lainsäädäntöä, ja se on lakiteknisesti haastava lukea. Koska kaikkia luottolaitoksia olisi säänneltävä mahdollisimman yhdenmukaisin perustein yhtiömuodosta riippumatta, tulisi myös säästöpankkilakia uudistaa sen saattamiseksi vastaamaan nykyaikaisen yritystoiminnan vaatimuksia ja sen omaksuttavuuden parantamiseksi.

Esimerkiksi säästöpankin perustamismenettely tulisi saattaa samankaltaisemmaksi muita luottolaitoksia koskevan sääntelyn kanssa muun muassa luopumalla perustamiskokousvaatimuksesta. Myös säästöpankkilain 4 §:n yksityiskohtainen luettelo säästöpankin sääntöjen määräyksistä tulisi ottaa tarkasteltavaksi. Edelleen säästöpankkilain 6 luvun liiketoiminnan luovutuksia koskevat pykälät sisältävät menettelytapojen osalta viittauksia jakautumista koskeviin pykäliin, joita noudatetaan soveltuvien osin. Tämä tekee säästöpankkilaista vaikeaselkoisen.

Kilpailuneutraaliuden kannalta keskeisintä on kantarahaston ja kantarahasto-osuuksien uudelleenarviointi sekä mahdollisen uuden pääomainstrumentin luominen, jotta turvataan eri yhtiömuodoilla toimivien luottolaitosten yhtäläiset toimintaedellytykset.

Havaintoja kantarahasto-osuuksia ja säästöpankin oman pääoman hallintaa liittyvän sääntelyn toimivuudesta? Mitä uudistustarpeita on havaittu tähän liittyen?

Kantarahasto-osuudet ovat vaihdettavia, mutta niiden jälkimarkkinat ovat rajalliset.

Säästöpankkilain mukaan säästöpankin hallintojärjestelmä rakentuu säästöpankin isännistä ja säästöpankin hallituksesta. Säästöpankin hallintorakenne määritetään tarkemmin säästöpankin säännöissä. Säännöissä määritetään muun muassa säästöpankin isäntien valinta (esimerkiksi säästöpankkikokouksessa) sekä se, onko säästöpankilla hallintoneuvosto. Kehitysehdotuksia säästöpankin hallintorakenteen sääntelyyn liittyen?

Säästöpankkilain 88 §:n 2 momentin mukaan säästöpankki voi luovuttaa liiketoimintansa siten, että luovuttavan säästöpankin kaikki varat ja velat siirtyvät yhdelle tai useammalle

vastaanottavalle osakeyhtiömuotoiselle luottolaitokselle. Luovuttava säästöpankki voi tällaisessa liiketoiminnan luovutuksessa muuttua säätiöksi. Säästöpankin pitäisi pystyä luovuttamaan liiketoimintansa myös toiselle säästöpankkimuotoiselle pankille siten, että luovuttava säästöpankki voi tässäkin tapauksessa muuttua säätiöksi.

Jos säästöpankki luovuttaa säästöpankkilain 90 §:n mukaisesti kaikki varansa, velkansa ja sitoumuksensa sekä muut oikeutensa ja velvoitteensa yhdelle luovuttavan säästöpankin toimintaa jatkavalle perustettavalle osakeyhtiömuotoiselle luottolaitokselle, ja luovuttava säästöpankki kuuluu jäsenenä talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa (599/2010) tarkoitettuun keskusyhteisöön, myös säästöpankkiosakeyhtiön olisi liityttävä keskusyhteisön jäseneksi.

Lisäksi lainsäädännössä olisi mahdollistettava säästöpankkiosakeyhtiön muuttaminen takaisin säästöpankkimuotoiseksi säästöpankiksi.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia säästöpankkilakiin liittyen?

Muita muutostarpeita ei ole havaittu.

Laki hypoteekkiyhdistyksistä

Voimassa oleva Hypo-laki on vuodelta 1978. Missä teemoissa ovat keskeisimmät uudistustarpeet? Aseta esiin nostamasi teemat tärkeysjärjestykseen.

Hypoteekkiyhdistyksen laissa olevia jäsenyysehtoja tulisi laajentaa siten, että liiketoiminnan sovittaminen nykyaikaiseen yritysraenteeseen ja palveluvalikoimaan helpottuisi.

Vastaavalla tavalla kuin säästöpankkeja koskevaan lakiin ehdotetaan, myös hypoteekkiyhdistysten yritysjärjestelyjä koskevia säännöksiä tulisi nykyaikaistaa kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi.

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia Hypo-lakiin liittyen?

Terminologian nykyaikaistaminen.