

VN/4219/2023

Lausuntopyyntö peruspankkipalveluja ja luottolaitoslainsäädäntöä koskevasta arviomuistiosta

## Luottolaitossäätelyä on tarpeen ajantasaistaa, mutta lisävelvoitteet ovat haitallisia

- FA haluaa huomauttaa, että VM:n arviomuistion kattama selvitys ei ole mukana hallitusohjelmassa ja sen sisältö on osin myös ristiriidassa hallitusohjelman kansallisen lisäsäätelyn välttämistä koskevan tavoitteen kanssa, miltä osin hanketta ei tulisi edistää.
- Luottolaitoksia koskeva säätely kaipaa ajantasaistamista erityisesti talletuspankkien yhteenliittymiä koskevan lain osalta.
- Muutostarpeita on myös kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annettuun lakiin (KLP-laki) ja Rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annettuun lakiin (RAVA-laki). Erityisen toivottavia olisivat muutokset liittyen rajat ylittävään väliluottomalliin. Näitä säädöksiä ei kuitenkaan ole muistiossa käsitelty.
- EU:n kriisinratkaisudirektiivin (BRRD) ja vakavaraisuusasetuksen (CRR) toimeenpanoa luottolaitoslaissa koskevat säännökset kaipaisivat myös tarkentamista.
- Peruspankkipalveluja koskevalle sopimuspakolle ja muille lisävelvoitteille ei ole tarvetta. Sen sijaan vahvan sähköisen tunnisteiden antamisvelvoite tulisi poistaa laista.
- Yrityksille tarjoavat tileihin ja maksuihin liittyviä palveluita muutkin kuin toimijat kuin talletuspankit, joten tilanne ei ole yritysten kannalta millään muotoa kohtuuton. Maksutilien tarjoamisvelvoitteen asettaminen puuttuisi kohtuuttomasti pankkien sopimus- ja elinkeinovapauteen. Yritysten ja yhteisöjen pankkipalvelut ovat lähtökohtaisesti laajemmat ja niiden osalta esimerkiksi asiakkaan tuntemisen velvoitteiden täyttäminen vaatii pankeilta huomattavasti enemmän resursseja kuin henkilöasiakkaiden vastaavissa palveluissa, mikä selittää palveluiden erilaisen hinnoittelun.
- Henkilöasiakkaiden osalta ei tule lähteä säätämään raskaita ja Suomen lainsäädännössä poikkeuksellisia palveluaikavelvoitteita. Vaikka pankkipalvelut ovatkin asiakkaille tarpeellisia ja tärkeitä, ei niiden saavutettavuus lähtökohtaisesti ole kriittisempää kuin monien muidenkaan päivittäisten palveluiden

## 1 Peruspankkipalvelut

Peruspankkipalveluvelvoitteita koskevaa lisäsäätelyä ei tarvita.

### 1.1 Yritykset

Muistiossa mainitaan yrittäjien edunvalvontajärjestöille tulleen aiempaa enemmän yhteydenottoja pankkipalveluiden saatavuusongelmiin liittyen. Nämä yhteydenotot edustavat kuitenkin kokonaisuutena hyvin pientä osaa yrityskentästä. Ehdoton valtaosa Suomessa toimivista yrityksistä saa käyttöönsä tarvitsemansa kuluttajien peruspankkipalveluita vastaavat palvelut vailla mainittavia ongelmia. Yritykset ja

yhteisöt voivat myös kuluttajia tehokkaammin hyödyntää taloutensa hoidossa ja rahaliikenteessään muitakin toimijoita kuin pankkeja. Esimerkiksi maksutilejä ja maksutapahtumien toteuttamista tarjoavat myös maksulaitossääntelyn mukaisen toimiluvan haltijat.

Sopimusvapauden ja vapaan kilpailun näkökulmasta olisi haitallista velvoittaa pankkeja tarjoamaan kuluttaja-asiakkaiden peruspankkipalveluita vastaavia palveluja yrityksille ja muille oikeushenkilöille tai muussa kuin kuluttaja-asemassa oleville yksityishenkilöille. Vaikka sopimusvapaudesta paikoin poiketaan lainsäädännössä, tulisi sen erityisesti yritysten välisissä suhteissa säilyä sääntelyn vahvana lähtökohtana.

Peruspankkipalveluiden tarjoamisveloitteen laajeneminen kaventaisi myös pankkien elinkeinovapautta. Pankeilla tulee säilyä mahdollisuus suunnata palvelutarjontaansa tavalla, jota ne pitävät liiketoimintansa kannalta parhaana. Olisi epätarkoituksenmukaista, jos pankki ei esimerkiksi voisi muuttaa asiakashankintansa painotuksia tulevaisuutensa kannalta kestävimpänä pitämäänsä suuntaan. Pankilla on myös oltava oikeus hinnoitella tarjoamansa palvelut kannattavasti.

Yritysten kohtaamat pankkipalveluiden saatavuusongelmat voivat liittyä asiakkaan tunnistamista ja tuntemista sekä rahanpesun torjuntaa koskevan sääntelyn (KYC/AML-sääntely) noudattamiseen. Yrityksen omistajien taustoihin tai liiketoimintamalleihin voi liittyä asiakassuhteen perustamisen estäviä epäselvyyksiä.

Suuri osa KYC/AML-velvoitteista perustuu pakottavaan EU-sääntelyyn eivätkä vaatimukset ole pankin päätöksellä merkittävästi kevennettävissä. Prosessien keventämiseksi usein suositeltu riskiperusteinen lähestymistapa ei kuitenkaan aina olennaisesti vähennä sen tiedon määrää, joka pankin on asiakassuhdetta perustettaessa hankittava, vaikka voikin vaikuttaa asiakassuhteen kestäessä tapahtuvaan tietojen päivittämiseen.

FA suhtautuu sinänsä myönteisesti asiakkaan tuntemiselle ja tunnistamiselle asetettujen kansallisten lisävaatimusten uudelleentarkasteluun. Uudelleentarkastelu on luontevinta tehdä rahanpesuasetuksen ja niin sanotun kuudennen rahanpesudirektiivin edellyttämien sääntelymuutosten valmistelun yhteydessä. Arviomuistiossa ehdotettu viranomaisaloitteinen lisätiedottaminen KYC/AML-velvoitteista on myös kannatettava aloite ja lisännee osaltaan asiakkaiden tietoisuutta pankkien lakisääteisistä vaatimuksista.

Sekä asiakkaiden että pankkien kannalta olisi tärkeää parantaa luotettavan viranomaislähteistä noudettavan tiedon saatavuutta. Esimerkiksi edunsaajarekisterin julkinen luotettavuus keventäisi hallinnollista taakkaa. Myönteinen vaikutus on myös perusteilla olevalla poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden (PEP) henkilötietojen käsittelyyn tarkoitettulla kansallisella tietojärjestelmällä.

Yrityksen pankkipalveluiden saatavuuden esteenä voivat olla myös maksuhäiriöt, jotka voivat olla joko yritykselle itselleen tai yrityksen vastuuhenkilöille rekisteröityjä. Maksuhäiriöt kertovat usein taloudellisista ongelmista, jotka voivat estää asiakkuuteen liittyvien velvoitteiden täyttämisen. Jo maksettuihin velkoihin liittyviin maksuhäiriöiden osalta olisi myös huomioitava, että maksuhäiriömerkintöjen säilytysaika on lyhennetty huomattavasti loppuvuonna 2022 voimaan tulleilla

lakimuutoksilla. Tämän uudistuksen mahdollisia myönteisiä vaikutuksia pankkipalveluiden saatavuuteen ei ole erikseen kartoitettu.

Yritysassiakkaiden pankkiasiointi poikkeaa kuluttaja-asiakkaiden asioinnista. Sopimuskumppanien ja transaktioiden luku- ja rahamäärät ovat yrityksillä tyypillisesti suurempia kuin kuluttaja-asiakkailla. Oikeushenkilöillä asiakkuushallinnointiin liittyy myös tosiasiallisen edunsaajan selvittäminen. Siksi yritysasiakkuuksien hallinnointi vaatii enemmän voimavaroja ja aiheuttaa siten enemmän kustannuksia pankeille kuin kuluttaja-asiakkuuksien.

Luotettavaa tietoa yrityksen omistajuudesta voi olla vaikeaa saada esimerkiksi, jos omistajarakenne ulottuu ulkomaille. Tiliille talletettavien varojen alkuperän selvittäminen voi mutkistua huomattavasti, jos transaktioissa on mukana korkeariskisiksi arvioituja maita tai esimerkiksi virtuaalivaluuttoja. Tällaisissa tapauksissa jo asiakassuhteen perustamiseen kuuluvien tuntemisvelvoitteiden hoitaminen voi viedä useita työpäiviä tehtävään koulutetulta työntekijältä.

Peruspankkipalveluja vastaavien palvelujen tarjoamisvelvoitteen laajentaminen yrityksiin velvoittaisi pankit lisäämään asiakkuuksien käsittelyyn voimavaroja, mikä aiheuttaisi kustannuksia. On todennäköistä, että nämä kulut siirtyisivät muiden kulujen tavoin ainakin pitkällä aikavälillä asiakaskollektiivin maksettaviksi. Uudet velvoitteet voisivatkin lisätä kustannuspaineita olemassa olevillekin asiakkaille.

FA kannattaa toimia, joilla helpotettaisiin Y-tunnusten myöntämistä yhteisetuuksille. Y-tunnuksesta on hyötyä kaikille yhteenliittymille, joiden halutaan voivan tehdä oikeustoimia omissa nimissään. Yhteisetuksien pankkiasiointiin liittyvä työmäärä asiakkuutta kohden on nykyisin huomattava. Rajaa oikeushenkilöiden ja muiden kuin oikeuskelpoisten tahojen välillä ei kuitenkaan pidä hämärtää. Rekisteröimättömät yhteenliittymät, kuten harrastusryhmät eivät voi tehdä sopimuksia omissa nimissään, eikä pankkeja pidä velvoittaa sopimusten tekemiseen tällaisten toimijoiden kanssa. Pankki voi harkintansa mukaan tarjota palveluja näille toimijoille niiden vastuuhenkilöiden nimissä, mutta asiointin sujuvuuden turvaa parhaiten rekisteröityminen.

## 1.2 Yhdistykset

FA katsoo peruspankkipalveluita vastaavien palveluiden olevan riittävästi myös yhdistysten saatavilla, mutta niiden pankkiasiointia hankaloittaa usein yhdistysrekisterin tietojen puutteellisuus. Jos rekisteritiedot eivät ole ajan tasalla, tiedot yhdistyksen hallituksen jäsenistä ja muista vastuuhenkilöistä, toiminnan tarkoituksesta ja muista vastaavista seikoista joudutaan kysymään suoraan yhdistykseltä. Tämä hidastaa asiakkuuden avaamista.

Tilannetta voitaisiin parantaa viranomaistoimin esimerkiksi alentamalla tietojen ilmoittamiskynnystä. Ilmoitusten hinnoittelumallia voitaisiin muuttaa vuosimaksuperusteiseksi. Lisäksi vuosi-ilmoituksia olisi seurattava aktiivisesti. Edellä mainittu asiakkaiden sääntelytietoisuuden lisääminen viranomaisvoimin on myös kannatettava aloite, sillä erityisesti vapaaehtoisvoimin toimivissa yhdistyksissä sääntelyvaatimukset voivat tulla yllätyksenä.

Yhdistyksiä koskevia KYC-velvoitteita voisi olla aihetta keventää yleisemmin riskiperusteiseksi ja pienten yhdistysten tarpeita paremmin huomioivaksi. Tämä ei

kuitenkaan onnistune pelkästään kansallisin toimin, vaan edellyttäisi direktiivimuutoksia.

### 1.3 Yksityishenkilöt

FA ei pidä tarpeellisena säätää nykyistä laajemmin palveluvelvoitteesta yksityishenkilöille.

Arviomuistiossa viitataan useita kertoja valtiovarainministeriön vuonna 2023 teettämässä Ota kantaa -kyselyssä esitettyihin näkemyksiin sekä ministeriölle suoraan saapuneeseen kansalaispalautteeseen. Arviomuistiossa eritellään sinänsä asianmukaisesti näin valikoituneen palautteen puutteita. Arviomuistio ei myöskään ole hallituksen esitys eikä sen ole tarkoitus täyttää kaikkia hallituksen esitykselle asetettuja vaatimuksia. Silti mainitun kyselyn ja satunnaisen kansalaispalautteen kaltaiset palautekanavat eivät ole riittävä peruste edes alustaville sääntelyehdotuksille. Alustavissakin pohdinnoissa olisi turvaututtava tilastollisesti edustavaan joukkoon pankkiasiakkaita kohdistettuihin kyselyihin.

Muistiossa mainittu tyytymättömien joukko edustaa kokonaisuudessaan hyvin pientä osaa pankkiasiakkaista. Tästä palautteesta ei tule vetää liian pitkälle vietyjä johtopäätöksiä, kun pankkiasiakkaat kokonaisuutena ovat palvelutasoon tyytyväisiä eikä asiakastyytyväisyyden taso poikkea muista palvelualoista. Lisäksi asiakaspalveluun tulevien yhteydenottojen laatu ja kiireellisyys vaihtelevat, eikä asiakaspalveluvelvoitteesta säättäminen olisi siksikään helppoa. Palveluajavelvoitteiden asettaminen palveluja tarjoaville yksityisille yrityksille on Suomen lainsäädännössä poikkeuksellista, joten sellaisesta säättämisestä tulisi olla erittäin painavat perustelut.

FA:n alkuvuonna 2024 teettämään tilastollisesti edustavaan tutkimukseen vastanneista useampi kuin neljä viidestä asioi pankkinsa kanssa mieluiten verkkopankissa tai pankin mobiilisovelluksessa. On selvää, ettei näiden kanavien käyttö ole kaikille asiakkaille yhtä luontevaa kuin enemmistölle ja pankit ovatkin ottaneet käyttöön myös vaihtoehtoisia, esimerkiksi iäkkäille ja viittomakielisille suunnattuja palvelumuotoja. Pankit noudattavat esteettömyys- ja saavutettavuussäätelyn velvoitteita, ja esteettömyysdirektiivin toimeenpanoon liittyvien digipalvelulain muutosten edellyttämiä mukautuksia tehdään.

Arviomuistiossa mainitut erot asiakastyytyväisyydessä eri pankkien välillä ovat kilpailutilanteessa tavanomaisia ja toivottaviakin. Korkea asiakastyytyväisyys on erottautumistekijä, jota pankit voivat keskenään kilpaillessaan hyödyntää.

Yksittäisenä selkeyttämistä kaipaavana yksityishenkilön palvelutilanteena FA nostaa esiin pankkipalveluiden tarjoamisen huostaanotetulle lapselle. Huostaanotetulle lapselle voi olla tarpeen avata pankkitili, mikä alle viisitoistavuotiaiden lasten kohdalla yleensä edellyttää huoltajan myötävaikutusta. Huoltajien suostumusta tilin avaamiselle voi olla vaikeaa saada tarpeesta huolimatta. Tulevaisuudessa sääntelyn pitäisi nykyistä joustavammin mahdollistaa alaikäisen pankkiasioiden hoitaminen huostaanottotilanteissa niin, ettei huoltajien myötävaikutusta asiointiin tarvittaisi.

#### 1.4 Vahva sähköinen tunniste osana peruspankkipalveluita tulisi poistaa

Peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoite perustuu EU:n maksutilidirektiiviin. Direktiivin kotimaisessa implementoinnissa on tarjottavien palveluiden joukkoon lisätty vahvana sähköisenä tunnisteena toimivat pankkitunnukset, joiden tarjoamiseen ei siis ole velvoitetta direktiivissä. FA katsoo, että vahvojen sähköisten tunnisteiden tarjoamisvelvoitteesta tulisi luopua. Suomessa vahvan sähköisen tunnistamiseen on jo nyt saatavissa myös matkapuhelinoperaattorien mobiilivarmenne ja valtion varmennekortti. Juuri uudistetun EU:n eIDAS-asetuksen myötä tarjolle tulee lähivuosina myös digitaalinen identiteettilompakko (EUDIW), jonka käytön tulee sääntelyn mukaan olla kuluttajalle ilmaista.

#### 1.5 Oikeus kieltäytyä peruspankkipalveluiden tarjoamisesta ja päättää perusmaksutiliä koskeva puitesopimus

Lainsäädännössä olisi nykyistä yksiselitteisemmin mahdollistettava pankille kieltäytyminen peruspankkipalveluiden tarjoamisesta ja perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen päättäminen, kun se on muun sääntelyn noudattamiseksi välttämätöntä. Lisäksi olisi pohdittava, kuinka sääntelyssä huomioitaisiin tilanteet, joissa sopimussuhteen jatkaminen ei olisi pankin kannalta kohtuullista.

Peruspankkipalvelujen tarjoamisvelvollisuus voi altistaa pankin merkittäville sanktoriskeille myös muita kuin EU:n tai YK:n asettamia pakotteita noudatettaessa. Pankin voi olla käytännössä mahdotonta tarjota peruspankkipalveluita esimerkiksi henkilölle, joka on Yhdysvaltain asettamien pakotteiden alainen. Suomen lainsäädäntö ei tunnista näitä pakotteita, mutta niiden noudattamatta jättäminen merkitsee pankille pahimmillaan joutumista dollarijärjestelmän ja sen seurauksena finanssimarkkinoiden ulkopuolelle, mikä estäisi pankin normaalin liiketoiminnan. Tulevaisuudessa peruspankkipalveluiden tarjoamisesta kieltäytyminen tulisi mahdollistaa, kun sopimussuhteesta aiheutuisi muun kuin nykyisin lainsäädännössä mainitun tahon asettamista pakotteista johtuva kohtuuton riski.

Maksutilidirektiivin tarkoituksena on turvata kuluttaja-asiakkaan peruspankkipalvelut, mutta sääntelyn rajoittamattomuus takaa asiakkaalle periaatteessa rajattoman määrän sopimuksia. Tarveharkinnan puuttuminen direktiivin kansallisista täytäntöönpanosäännöksistä vaikeuttaa muun muassa rahanpesun torjuntaa. Peruspankkipalvelujen tarjoaminen maassa lyhytaikaisesti tai tilapäisesti oleskelevalle kasvattaa joissain tapauksissa esimerkiksi riskiä tilin ja sen käyttövälineiden luovuttamisesta ulkopuoliselle taholle oikean tilinhaltijan poistuessa maasta. Pankilla olisikin oltava mahdollisuus olla tarjoamatta peruspankkipalveluita sekä päättää perusmaksutiliä koskeva puitesopimus, jos asiakkaalla on jo sopimus peruspankkipalveluista toisen palveluntarjoajan kanssa.

Nyky sääntely 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 tekoonsa huolimattomuudesta.

Lisäksi tahallisuuden osoittaminen on vaikeaa. Perusmaksutiliä koskeva puitesopimus olisikin voitava päättää tilin lainvastaisen käytön perusteella silloinkin, kun lainvastainen toiminta on ollut tuottamuksellista. Jotta palvelujen väärinkäyttöön voidaan puuttua tehokkaasti, olisi sopimussuhde voitava päättää jo ennen lainvoimaista rikostuomiota.

Tulisi pohtia, kuinka puitesopimuksen tarjoamisvelvollisuuteen suhtaudutaan tilanteissa, joissa asiakas on syyllistynyt rikokseen pankkia tai sen työntekijää kohtaan. Esimerkiksi erilaisissa uhkailu-, häirintä- ja maalittamistilanteissa ei välttämättä ole kohtuullista velvoittaa pankkia jatkamaan sopimussuhdetta.

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 tiliehtojen vastaisesti elinkeinotoimintaan ja muun tahon kuin tilinhaltijan varojen tallettamista tilille.

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.

## 1.6 Hinnoittelu

Toimialajärjestön jäsenet eivät voi keskenään keskustella palveluidensa hinnoittelusta. Yleisesti FA lausuu seuraavaa:

Markkinataloudessa lähtökohtana on markkinaehtoinen hinnoittelu. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Finen ylläpitämältä pankkipalvelujen hintavertailusivustolta voidaan nähdä palvelujen hinnoissa selkeää vaihtelua. Esimerkiksi tyypillisten kuluttajille tarjottavien palvelupakettien hinnat vaihtelevat viimeisimmän hintavertailutiedon mukaan noin viiden ja 15 euron välillä kuukaudessa.

Kuluttaja-asiakkaiden kohdalla luottolaitoslain (LLL) 15:6 a:ssa edellytetään asiakkailta peruspankkipalveluista perittävien maksujen olevan kohtuullisia ja vastaavan niistä talletuspankille aiheutuvia todellisia kustannuksia. Kustannusten kattaminen on siis lakiin kirjattu vähimmäisvaatimus. Kustannukset voivat olla välittömiä, kuten palvelun toteuttavasta henkilöstöstä aiheutuvat sekä tarvittavien järjestelmien luomisesta ja ylläpidosta koituvat kustannukset. Välillisiä kustannuksia syntyy esimerkiksi lainsäädännöstä (sääntelyn noudattamiseen liittyvät kustannukset, jossa esim. rahanpesun estämisen lainsäädännöllä on merkittävä osuus) sekä toimitiloista.

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

Pääomalle saatava tuotto on erittäin tärkeää pankin kriisinsietokyvyille ja sitä kautta talouden vakaudelle. On tärkeää olla sitouttamatta pankkien pääomia heikosti kannattavaan tai kannattamattomaan liiketoimintaan. Pankin paremmin kannattavat toiminnot eivät voi pysyvästi kannatella heikommin kannattavia toiminnan osa-alueita. 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 tuottopotentiaaliiltaan 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.

Erilaisten kuluttajapalvelujen hintojen keskinäinen vertailu on vaikeaa. Pankkipalveluiden tuottamiseen tarvitaan edistyneitä tietojärjestelmiä, joita on jatkuvasti kehitettävä muun muassa turvallisuussyistä, sekä runsaasti henkilötyövoimaa. Monissa kuluttajille tarjottavissa palveluissa kuukausimaksut vastaavat jotakuinkin pankkipalveluista perittäviä maksuja ja esimerkiksi puhelin- ja tietoliikenneliittymissä ne ovat usein selvästi korkeammat kuin pankkipalveluissa. Halvimmillaan henkilöasiakkaan palvelupaketin voi Finen vertailun tietojen mukaan saada alle kahden HSL:n kertalipun hinnalla. Myös ilmaisia paketteja voi olla tarjolla ainakin osana muita palvelukokonaisuuksia.

Kohtuullisuutta ei voi määritellä yksiselitteisesti laskentakaavalla, minkä vuoksi peruspankkipalveluiden tarjoamisveloitteesta säädettäessä ei pidetty perusteltuna hintakaton asettamista lainsäädännössä. Pankkipalvelujen hinnat eivät yleisesti ottaen ole sellaisella tasolla, joka estäisi palvelujen käytön. Jos sääntely lisätään, kansalliset lisäveloitteet on kilpailuneutraliteetin takaamiseksi ulotettava koskemaan kaikkia Suomeen palveluita tarjoavia luottolaitoksia ja sääntelyn noudattamista on myös valvottava tehokkaasti. 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. Hintasääntelyn kohdentaminen vain tiettyihin kuluttaja-asiakasryhmiin olisi yhdenvertaisuusnäkökulmasta haasteellista.

Yritysten ja yhteisöjen pankkiasiointi eroaa kuluttaja-asioinnista lausunnossa edellä mainituista syistä ja niille on aiemmin mainittuun tapaan tarjolla myös muiden kuin luottolaitosten tarjoamia maksupalveluita. Minkäänlaisen hintasääntelyn kohdistaminen yritysten välisiin sopimuksiin olisi poikkeuksellista ja sen rajaaminen vain luottolaitoksiin tuottaisi epäoikeutettua etua muille samalla markkinalla toimiville palveluntarjoajille.

## 1 Käteinen

FA kannattaa valtiovarainministeriön näkemystä siitä, että tällä hetkellä on tarkoituksenmukaisinta edetä ilman kansallisia erillisiä sääntelyhankkeita, ja pyrkiä vaikuttamaan EU:n käteisasetusehdotusneuvotteluihin (legal tender) siten, että niissä saavutettaisiin Suomen kannalta mahdollisimman hyvä tulos. Käteisasetuksen käsittelyn ollessa kesken, tärkeintä on saada jäsenvaltioille vaikutusmahdollisuuksia. Jäsenvaltiot ovat keskenään erilaisia ja tarvetta on sekä yhteiseurooppalaisille että paikallisille indikaattoreille, joilla käteispalveluita arvioidaan.

Jos komission asetusehdotuksen neuvottelut pitkittyvät ja Suomessa harkitaan kansallisia toimenpiteitä, on jatkoselvityksille tarvetta. Käteisen määrän ja käytön vähentyessä käteispalveluiden tarve vähenee. Käteisnostojen määrä jakeluverkostosta vähenee voimakkaammin kuin itse jakeluverkosto. Käteisen kysynnän ja käytön vähentyessä käteispalvelut tulisi turvata keskuspankin suuremmalla roolilla ja vastuunotolla käteispalveluista ja niiden kustannuksista. Käteisen tarvetta ja käyttöä tulisi arvioida laajemmin osana suurempaa yhteiskunnallista muutosta.

## 2 Asiakkaansuoja- ja menettelytapasääntely

### 1.7 Hyvä pankkitapa

Hyvän pankkitavan sisältöä ei ole lainsäädännössä tarpeen täsmentää ainakaan samassa määrin kuin hyvälle luotonantotavalle on kuluttajansuojalainsäädännössä tehty. Hyvän pankkitavan periaatteet on muotoiltu FA:n piirissä ja ne ovat alan itsesääntelyä, jollaisena niiden olisi säilyttävä tulevaisuudessakin. Hyvän pankkitavan velvoittavuus on jo kirjattu luottolaitoslakiin. Periaatteita päivitetään tarvittaessa ja päivittämiseen voidaan tulevaisuudessa osallistaa asiakkaiden ja viranomaisten edustajia.

Hyvää pankkitapaa noudatetaan keskenään hyvinkin erilaisissa pankkitoiminnan tilanteissa, joten sen joustavuuden säilyttäminen on tärkeää esimerkiksi muistiossakin mainittujen toimintaympäristön muutosten, kuten sähköisen asioinnin vallitsevaksi asiointitavaksi muuttumisen vuoksi.

Asiakkaan edun huomioimista koskevat säännökset ovat luontevia asiakkaan toimeksiantoon perustuvissa pankkipalveluissa, kuten arvopaperimarkkinasääntelyssä ja omaisuudenhoidossa. Ne eivät sellaisinaan istu esimerkiksi luotonantoon, jossa merkittävämpää osaa esittävät lojaliteettiperiaate ja vaihtoehtojen tarjoaminen. Hyvässä pankkitavassa asiakkaan etu mainitaan nykyisinkin.

### 1.8 Luottolaitoslain kytkykauppasäännös

Muistion mukaan sopimusehtoja koskevan luottolaitoslain (LLL) 15:3:een ei tietyvästi ole liittynyt ongelmia. Niinpä säännöksen julki lausuttu tarkoitus edistää kilpailua vaikuttaa täyttyneen. Uuden kytkykauppasäännöksen valmistelulle ei näytäkään olevan tarvetta. Yleisesti ottaen FA suhtautuu tässäkin suhteessa pidättyvästi yritysten ja yhteisöjen välisten sopimusehtojen yksityiskohtaiseen sääntelyyn. On myös mahdollista, ettei tällainen kansallinen lisäsääntely rohkaisisi uusia palveluntarjoajia tulemaan Suomen markkinoille.



### 3 Hallintoon ja ohjaukseen liittyvät kysymykset

#### 1.9 Takaisinmaksettavien varojen määritelmä

Ei kommentteja.

#### 1.10 Kiinteän toimipaikan vaatimus

Kiinteän toimipaikan vaatimus voidaan muistiossa mainituin perustein kumota. Asiakaspalvelun tavoitettavuutta koskevalle erityissäännökselle ei kuitenkaan ole tarvetta. Syitä tähän eritellään edellä yksityishenkilöiden pankkipalveluiden saavutettavuutta koskevassa vastauksessa.

#### 1.11 Kiinteistöomistusta koskevat rajoitukset

Kiinteistöomistusta koskevat rajoitukset voidaan kumota. Ne liittyvät muistiossa eritellyllä tavalla yhteiskunnallisiin olosuhteisiin, joilla ei ole enää samaa merkitystä kuin menneinä vuosikymmeninä. Pankkien riskinottoa rajoittamaan on tullut runsaasti uutta sääntelyä, jota Suomen EU-jäsenyyttä edeltäneinä aikoina ei voitu ennakoida. Kiinteistöriskin erillishallinta LLL:ssa ei ole enää tällaisenaan tarpeen. Elinkeinopoliittisestikaan ei vaikuta todennäköiseltä, että kiinteistöomistus haitallisesti keskittyisi pankeille.

Jos säännöstä ei kumota kokonaan, tulisi soveltamisalaa joka tapauksessa täsmentää sen selkeyttämiseksi, koskevatko rajoitukset luottolaitoksen vuokraamia kiinteistöjä ja kiinteistöyhtiön osakkeita vuokranantajan vai vuokralaisen vai molempien ominaisuudessa.

#### 1.12 Hallituksen kokoonpanoa koskevat riippumattomuusvaatimukset

Luottolaitosdirektiivin mukaisia, hiljattain tarkennettuja riippumattomuusvaatimuksia tiukempi kansallinen sääntely ei ole tarpeellista eikä hallitusohjelman lisäsääntelynvälttämistavoitteiden mukaista. Mahdollista olisi kuitenkin säätää poikkeuksista riippumattomuussäännöksiin täysin omistettujen tytäryhtiöiden hallituksissa. Niissä tällainen sääntely ei ole tarpeen, vaan vaikeuttaa tehokasta konsernihallinnointia. Uuden sääntelyn lähtökohdaksi voitaisiin ottaa pörssiyrityksiä koskevat riippumattomuusvaatimukset. Niissä käytettävä noudata tai selitä -periaate mahdollistaisi tapauskohtaisen harkinnan. Käytännössä monet pörssiyritykset noudattanevat jopa tätä tiukempia vaatimuksia, sillä riittävä hallituksen jäsenten riippumattomuus on yksi keskeinen institutionaalisten sijoittajien ja valtakirjaneuvonantajien asettama edellytys pörssiyritykselle.

Hallintoneuvostojen osalta direktiivin täytäntöönpanosäännöksiä tulisi selkeyttää säätämällä, että hallintoneuvostoihin ja niiden jäseniin sovelletaan, mitä hallituksesta ja sen jäsenistä on säädetty ainoastaan siltä osin kuin hallintoneuvostoille on asetettu yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä muita tehtäviä kuin hallituksen nimittäminen ja luottolaitoksen strateginen ohjaus sekä talletuspankkien yhteenliittymässä keskinäisen vastuun edellyttämään jäsenluottolaitosten keskinäisen vastuun edellyttämän ohjausjärjestelmän perusteet. Luottolaitosten hallinnon nykyinen yksityiskohtainen sääntely on laadittu suurimpienkin luottolaitosten valvontavaatimuksia silmällä pitäen, minkä vuoksi hallintoneuvostojen jäsenille asetettavat vaatimukset tulisi jättää kansallisen lainsäädännön varaan.

### 1.13 Luottolaitoksen omien osakkeiden ja osuuksien rahoituskielto

LLL 5:6:ssa olisi selvyuden vuoksi todettava, ettei luottolaitoksen omien osakkeiden pantiksi sovelleta osakeyhtiölain 15 luvun säännöksiä.

Oman pääoman instrumenttien rahoituskieltoa koskevaa poikkeusta ei pidä purkaa tai kaventaa nykyisestä. Tämä voisi vaikuttaa haitallisesti suomalaisten pankkien kansainväliseen kilpailuasemaan. Erytisen tärkeää on, ettei lainsäädäntö miltei osin estäisi luoton vakuutena olevien rahoitusinstrumenttien lunastamista. Kuten arviomuistiossa todetaan, vakavaraisuusasetus sisältää riittävästi omien varojen instrumenttien hankinnan rahoittamista koskevia rajoituksia.

### 1.14 Kaupankäynti luottolaitoksen omilla osakkeilla

Muistiossa mainittu kansallisesti säädettävä poikkeus arvopaperimarkkinalain (AML) mukaisesta ilmoittamisvelvollisuudesta on perusteltu. Poikkeuksen rajat tulisi kuitenkin määritellä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Lisäksi AML 8:2.1:n mukaisen omien osakkeiden hankintaa koskevan ilmoitusvelvollisuuden suhdetta markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (MAR) mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen olisi selkeytettävä. MAR:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden tulisi olla ensisijainen AML:n mukaiseen velvollisuuteen nähden. Tämä merkitsee, että MAR:n 15 artiklan mukaisessa osakkeiden takaisinostotilanteessa AML 8:2.1:a ei sovellettaisi, vaan soveltamisala rajattaisiin tilanteisiin, joissa kyseessä ei ole MAR:n mukainen takaisinosto-ohjelma.

### 1.15 Palkitseminen

Tasa-arvolain kanssa päällekkäinen uusi sääntely ei ole tarpeellista. Tasa-arvolakiin sisältyy jo tarvittava keinovalikoima lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi. Muuttuvaa palkkionosaa koskevien säännösten soveltaminen koko henkilöstöön ei ole tarpeen, vaan riittävää on pitäytyä luottolaitosdirektiivin mukaisessa soveltamisalassa.

### 1.16 Muita yksittäisiä muutostarpeita

Toimilupamenettelyiden sujuvoittaminen on periaatteessa myönteinen asia. On kuitenkin syytä seurata luottolaitosdirektiivin muutoksia, jottei kansallista sääntelyä jouduttaisi muuttamaan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä liki välittömästi voimaantulonsa jälkeen.

Jos vahingonkorvausvelvollisuutta koskevia säädöksiä muutetaan, olisi keskityttävä sääntelyrakenteen johdonmukaistamiseen. Voitaisiin esimerkiksi arvioida, onko vahingonkorvaussäännökset sellaisinaan tarpeen ulottaa konsolidointiryhmään kuuluvaan yritykseen, joka ei ole luottolaitos.

Muistiossa sivutaan LLL 15:3.2:ta, jonka mukaan luottolaitoksen on toimitettava käyttämänsä vakiosopimusehdot Finanssivalvonnalle. Säännöksen soveltamisalaa voisi tarkistaa tilanteissa, joissa kyse on suomalaisen luottolaitoksen ulkomaisen sivuliikkeen vakioehdoista. Nämä ehdot ovat sivuliikkeen sijaintivaltion sääntelyn mukaisia eikä välttämättä ole tarkoituksenmukaista toimittaa niitä ainakaan kaikissa

tilanteissa Finanssivalvonnalle, kun ehtojen asianmukaisuuden paras asiantuntemus on sivuliikkeen sijaintivaltiossa.

Muistiossa mainittuja LLL 15 luvun menettelytapasäännöksiä olisi erittäin tärkeää selkeyttää tilanteissa, joissa suomalainen luottolaitos tarjoaa talletuspankkipalveluita Suomen rajojen ulkopuolella. Menettelytapanormit ovat asiakkaansuojaa koskevana sääntelynä sidoksissa kullakin markkina-alueella noudatettuun lainsäädäntöön, tapaohjeisiin, markkinointikäytäntöihin ja paikalliseen menettelytapavalvontaan, eikä Suomen sääntelyn soveltaminen sellaisenaan muilla markkinoilla ole aina mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

LLL 15:15:ssä säädetään tietojen luovutuksia koskevista poikkeuksista salassapitovelvollisuuteen. Oikeustilan selventämiseksi olisi yksiselitteisesti mahdollistettava asiakastietojen vaihto sekä finanssialan yritysten ja viranomaisten välillä että finanssialan yritysten kesken. Yritysten ja viranomaisten välinen tietojen vaihto on tärkeää erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi, kun taas alan yritysten keskinäisellä tietojen vaihdolla torjutaan petosrikollisuutta vaihtamalla tietoja ns. muulitileistä. Nykysääntely ja edellä mainitut menettelytapasäännösten soveltamista Suomen rajojen ulkopuolella koskevat epäselvyydet voivat estää esimerkiksi julkisen ja yksityisen toimijan välisen kumppanuuden muissakin luottolaitoksen toimintamaissa kuin Suomessa, vaikka paikallinen sääntely sen mahdollistaisi.

#### 4 Talletuspankkien yhteenliittymät

FA pitää talletuspankkien yhteenliittymästä annetun lain kokonaistarkistusta tervetulleena.

FA kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että nykyinen laki on annettu ennen Yhteisen valvontamekanismin (SSM) perustamista ja ennen kuin EU-lainsäädäntöön on sisällytetty yhteenliittymiä koskevaa suoraan sitovaa EU-lainsäädäntöä. Nämä seikat on syytä ottaa huomioon muun ohessa arvioitaessa lain tarkistustarpeita.

##### 1.17 Yhteenliittymän rakenne

Yhteenliittymämallin liiketaloudellisen tehokkuuden varmistamisen näkökulmasta jäsenluottolaitosten lukumäärän supistamiselle ei tule laissa asettaa rajoituksia. Tämän vuoksi laissa ei ole syytä säätää jäsenluottolaitosten absoluuttisesta eikä suhteellisesta vähimmäismäärästä.

Poikkeusluvan voimassaolon säätäminen yhteenliittymän edellytykseksi olisi loogista, koska yhteenliittymälainsäädännön soveltaminen ei ole tarpeen, jos jäsenluottolaitokset ovat velvollisia noudattamaan kaikilta osin samaa sääntelyä kuin muutkin luottolaitokset. Yhteenliittymät hyödyntävät kuitenkin poikkeuslupia eri tavoin. Poikkeuslupiin perustuen useat keskeiset toiminnot, kuten maksuvalmiuden hallinta, hoidetaan yhteenliittymässä keskitetysti, kun taas esimerkiksi vakavaraisuuden osalta kaikki yhteenliittymät eivät välttämättä hyödynnä poikkeuslupaa. Tämän vuoksi laissa tulisi asettaa yhteenliittymän edellytykseksi, että yhteenliittymälle on myönnetty kokonaan tai osittain poikkeuslupa.

Laissa tulee kuitenkin keskusyhteisön ohjausvallan varmistamiseksi säilyttää valvontaviranomaisen mahdollisuus rajoittaa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä keskusyhteisön oikeutta myöntää yksittäiselle jäsenluottolaitokselle poikkeuksia sekä määrällisistä että laadullisista vaatimuksista, jotta lainmuutokset eivät luo vaikutelmaa yhteenliittymien valvonnan heikentymisestä. Poikkeusluvan soveltamisen edellytyksiä yksittäiseen jäsenluottolaitokseen käsitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa 5.4.

### 1.18 Keskusyhteisön tarkoitus ja tehtävät

FA yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen tarpeesta tarkentaa keskusyhteisön tarkoitusta arviomuistiossa esitetyllä tavalla.

Lisäksi FA kiinnittää huomiota siihen, että keskusyhteisölle sallittu liiketoiminta on määritelty suppeammin kuin pankkikonsernien holdingyhtiöille sallittu liiketoiminta. Esitämme, että nykyisen lain 4 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että keskusyhteisö saisi omistaa osakkeita ja osuuksia samassa laajuudessa kuin luottolaitosten omistusyhteisöt. Keskusyhteisön oikeutta omistaa osakkeita ja osuuksia muissa yrityksissä rajoittaisivat siten - kuten nykyisinkin muiden pankkiryhmien holdingyhtiöissä - ainoastaan EU:n vakavaraisuusasetuksesta seuraavat vaatimukset kuten merkittäviä omistusosuuksia elinkeinoyhteisöissä sekä suuria asiakasriskejä koskevat, ryhmätasolla konsolidoidut rajoitukset. Ehdotetulla muutoksella turvattaisiin tältä osin kilpailuedellytysten tasapuolisuus yhteenliittymien ja muiden luottolaitosryhmien välillä samalla, kun sillä säilytettäisiin säännöksen alkuperäinen tavoite varmistaa, että keskusyhteisö ei itse harjoita varsinaista liiketoimintaa vaan keskittyy yhteenliittymän ja keskusyhteisökonsernin toiminnan ohjaamiseen. Ehdotettu säännös koskisi, kuten nykyisinkin, ainoastaan keskusyhteisön itse harjoittamaa toimintaa eikä rajoittaisi sen tytäryrityksille sallittua toimintaa.

### 1.19 Keskinäinen vastuu ja tukitoimet

FA kannattaa arviomuistiossa esitettyä keskinäistä vastuuta koskevan säännösten selkeämpää jäsentelyä sekä keskinäisen vastuun edellyttämiä tukitoimia koskevaa poikkeusta sisäisten liiketoimien markkinaehtoisuuden vaatimuksesta.

Pääomatuen osalta FA kiinnittää huomiota siihen, että nykyisen lain mukainen jäsenluottolaitoksen sitova vähimmäispääomavaatimus on ristiriidassa suoraan sitovan EU:n vakavaraisuusasetuksen kanssa, jonka nojalla valvoja voi jättää kokonaan soveltamatta vakavaraisuusvaatimusta jäsenluottolaitoksiin. Tämän vuoksi keskusyhteisölle sallittaisiin mahdollisuus myöntää jäsenluottolaitoksille vapautuskokonaan lakisääteisistä solo-tason pääomavaatimuksista. Tällöin pääomatukea koskevat säädökset koskisivat vain tilannetta, jolloin poikkeuslupaa lakisääteisestä vakavaraisuusvaatimuksesta ei ole käytetty.

Maksuvalmiuden turvaamisen ja varainhankinnan järjestelyjen osalta FA ei näe tarpeelliseksi sitä, että keskusyhteisön säännöissä tulisi nimetä yksi tai useampi jäsenluottolaitos, joka vastaa yhteenliittymän varainhankinnasta, tai ainakaan tämän ei tulisi olla pakollista. Keskinäinen luototuskielto 39 § tulisi säilyttää nykyistä

vastaavana eikä sitä tulisi laajentaa esimerkiksi säästöpankkien yhteenliittymään.. Laissa olisi syytä myös tunnistaa vaihtoehtona nykyiselle keskinäisen velkavastuun sääntelylle nykyinen keskinäisen velkavastuun toteuttamista koskeva käytäntö, jossa jäsenluottolaitokset tallettavat likvidit varansa keskusyhteisön osoittamassa jäsenluottolaitoksessa olevalla tilille, jolla olevat varat ovat välittömästi käytettävissä muiden jäsenluottolaitosten erääntyvien velkojen maksuun keskinäisen sopimusjärjestelyn nojalla.

Jos jäsenluottolaitoksille säädetään laissa solo-tason pääomavaatimus, FA kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

Vieraan pääoman ehtoisen ennakkollisen pääomatuen mahdollistamisen osalta on tärkeää, että lainsäädännössä erotetaan selkeästi toisistaan vakavaraisuuden tukeminen (pääomatuki) ja maksuvalmiuden tukeminen (keskinäinen velkavastuu). Tältä osin jää jossain määrin epäselväksi, mitä arviomuistiossa tarkoitetaan. Vakavaraisuutta voidaan tukea tekemällä jäsenluottolaitokseen oman pääoman ehtoisia sijoituksia (ns. T1 -pääoma), pääomalainoja (ns. AT1-pääoma) ja huonompi etuoikeuksisia vieraan pääoman ehtoisia sijoituksia (ns. T2-pääoma). On perusteltua laajentaa pääomatukimahdollisuus T2-instrumentteihin. FA toteaa, että osassa yhteenliittymiä jäsenluottolaitosten likviditeetin hallinta on keskitetty keskusyhteisökonserniin, eikä solo-tason maksuvalmiusvaatimusta siten sovelleta. FA ei pidä tarpeellisena säätää muun vieraan pääoman ehtoisen ennakkollisen tuen kuin edellä mainitun T2-ehtoisen pääomatuen mahdollistamisesta. Toisaalta FA ei vastustakaan tätä.

Pääomatuen antamisen ajankohdan osalta FA pitää perusteltuna arviomuistiossa ehdotettua pääomatuen antamismahdollisuuden aikaistamista. Se tulisi kuitenkin laissa kytkeä selkeästi johonkin objektiivisesti määrättyyn vakavaraisuustasoon. Koska jäsenluottolaitoksille ei aseteta LLL 11 luvussa tarkoitettua harkinnanvaraista pääomavaatimusta eikä pääomasuosituksia, laissa tulisi erikseen säätää vakavaraisuusrajasta, jonka alittuminen laukaisee pääomatuen.

Tukitoimiin osallistumisen, jakoperusteen ja poikkeuslupamenettelyn osalta FA pitää arviomuistiossa esitettyjä lain muutoksia perusteltuina.

FA toteaa, että nykyistä poikkeuslupaa tulisi vakavaraisuuden osalta laajentaa siten, että keskusyhteisö voisi myöntää poikkeusluvan jäsenluottolaitosten lakisääteisistä pääomavaatimuksista kokonaan, jolloin keskusyhteisöllä olisi velvollisuus asettaa jäsenluottolaitoksille sisäiset tavoitteet vakavaraisuuspääomalle ja sisäiset limiitit suurille asiakasriskeille ja merkittäville omistusosuuksille elinkeinoyhteisöissä.

## 1.20 Yhteenliittymän ohjaus

### 1.20.1 Muistiossa esitetyt näkökohdat

Keskeisten sidosryhmien luottamus yhteenliittymämalliin pohjautuu hyvin pitkälti ryhmäohjauksen tehokkuuteen. Valvontaviranomaisten ja esimerkiksi kansainvälisten luottoluokittajien on voitava luottaa siihen, että keskusyhteisö ohjaa jäsenluottolaitoksia tehokkaasti. Voimassa olevan yhteenliittymälain mukaan keskusyhteisö voi antaa jäsenluottolaitoksia sitovia ohjeita ja toimintaperiaatteita.

Arviomuistiossa ehdotetaan terminologian täsmentämistä siten, että ohjeiden ja toimintaperiaatteiden sijasta siirryttäisiin käyttämään molempien osalta samaa terminologiaa. Terminologian täsmentäminen on tervetullutta, mutta samalla on kiinnitettävä huomiota siihen, että ohjeet ja toimintaperiaatteet viittaavat nykylaissa eri asioihin. Lain mukaan keskusyhteisöllä on (1) velvollisuus antaa ohjeita. Nämä ohjeet perustuvat EU-tason vakavaraisuuslainsäädäntöön (CRR/CRD) ja sitä täydentävään kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän lisäksi keskusyhteisöllä on (2) oikeus vahvistaa toimintaperiaatteita yhteenliittymän kannalta merkittävässä toiminnassa. Toimintaperiaateissa voi olla kysymys sellaisista kokonaisuuksista kuten yhteinen strategia, liiketoimintamalli ja brändi.

Arviomuistiossa ehdotetaan nimenomaista kannanottoa ohjeiden sitovuuteen. FA kannattaa sääntelyn selkiyttämistä siten, että ohjeiden sitovuudesta säädettäisiin nimenomaisesti laissa. Samalla tulisi arvioida ”ohje”-terminologian korvaamista sitovammalla termillä. Kannanotto sitovuuteen vastaa hyvin pitkälti nykykäytäntöä. Sitovaa EU-tason lainsäädäntöä pannaan yhteenliittymässä täytäntöön kirjaamalla sääntelyvaateet jäsenluottolaitoksille osoitettuihin ohjeisiin. Myös toimintaperiaatteet koskevat niin keskeisiä teemoja, että niiden noudattamisen tulisi olla sitovaa.

Edelleen arviomuistiossa esitetään olevan tarpeen täsmentää, mitä riskialueita ohjeiden tulisi koskea. FA kannattaa ehdotusta. Alkuperäisen yhteenliittymälain antamisen jälkeen EU:ssa on otettu käyttöön eurooppalaisia luottolaitoksia koskeva yhtenäinen sääntökirja (Single Rulebook), joka perustuu tarkempaan riskialueiden jakoon (luotto-, likviditeetti-, markkina-, operatiiviset jne. riskit). Vastaavasti valvontaa koskevat Euroopan pankkiviranomaisen ja Euroopan keskuspankin pankkivalvonnan normit perustuvat tarkkaan riskialuekohtaiseen jakoon.

FA kannattaa ehdotusta, jonka mukaan keskusyhteisö jyvittäisi jäsenpankkipoikkeukset voimassa olevan lain mukaisesti yhteenliittymän sisällä. Jatkovalmistelussa on kuitenkin otettava huomioon jäsenpankkipoikkeusten EU-tason normiperusta. Suoraan velvoittavaan CRR-asetukseen perustuvien jäsenpankkipoikkeusten (TYL 21 ja 21a §:t) eriyttämismahdollisuudet ovat huomattavasti rajatummalla kuin CRD-direktiiviin perustuvien, TYL 23 §:n mukaisten riskienhallinnallisten poikkeuksien. Esimerkiksi likviditeetin hallinnan ollessa tiiviisti keskitetty ryhmätasolla on tällaisen jäsenpankkipoikkeuksen käyttäminen yksittäisen jäsenpankin ohjaukseen haastavampaa.

Yleisenä tavoitteena yhteenliittymän ohjaukselle tulisi olla, ettei lainsäädännöllä vaikeuteta sellaisten toimintojen keskittämistä, joita ei ole tehokasta hoitaa erikseen kussakin jäsenluottolaitoksissa. Tällaisia ovat mm. likviditeetin hallinta, tilinpäätösperiaatteet ja riskienhallinnan periaatteet. Tämän vuoksi lainsäädännöllä tulee varmistaa, että yhteenliittymällä säilyy mahdollisuus keskittää jäsenluottolaitosten toimintoja keskusyhteisöön yhteenliittymän liiketoiminnan tehokkuuden edellyttämässä laajuudessa siltä osin kuin se ei vaaranna jäsenluottolaitosten luotettavaa hallintoa eikä lakisääteisten vaatimusten täyttymistä koko yhteenliittymän tasolla.

Jäsenpankkipoikkeusta koskevien ohjeiden antaminen jäsenluottolaitokselle ja niiden noudattamisen varmistaminen on keskeisin ohjauksen väline. Tämän vuoksi laissa on myös syytä selkeästi säätää näiden ohjeiden tarkoituksesta siten, että ohjeiden tarkoituksena on varmistaa jäsenluottolaitosten hallinnon luotettavuus ja

luottolaitoksille asetettujen lakisääteisten vaatimusten täytyminen koko yhteenliittymän tasolla.

### **1.20.2 Jäsenpankkipoikkeuksen soveltamista yksittäiseen jäsenluottolaitokseen koskevat periaatteet**

FA esittää, että laista tulisi kumota jäsenluottolaitoksen omia varoja ja maksuvalmiutta koskevat vähimmäisvaatimukset. Nykyinen laki on ristiriidassa suoraan sitovan EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaan, jossa ei rajoiteta valvontaviranomaisen oikeutta poiketa mainitun asetuksen vaatimuksista.

Laissa on toisaalta tarpeen säätää nykyistä tarkemmin niistä periaatteista, joiden mukaisesti keskusyhteisö voi päättää, miltä osin jäsenluottolaitosta ei voida vapauttaa yhteenliittymäpoikkeuksen nojalla jäsenluottolaitoksen lakisääteisistä vaatimuksista.

### **1.20.3 Jäsenpankkipoikkeuksen edellyttämä yhteenliittymän valvonta**

FA yhtyy pääosin muistiossa esitettyihin yhteenliittymän valvontaa koskevan sääntelyn kehittämistarpeita koskeviin näkemyksiin.

On tärkeää, mm. nykyisen perustuslain vakiintunut tulkinta huomioon ottaen, muotoilla laki siten, että keskusyhteisön valvontavelvollisuus ei miltään osin ole sekoitettavissa virkavastuulla tapahtuvaan julkiseen valvontaan eikä se korvaa sitä.

Kuten ohjeidenanto-oikeudenkin osalta, keskusyhteisön valvontaoikeudesta ja -velvollisuudesta tulee säätää selkeästi erikseen yhtäältä yhteenliittymän yleisten toimintaperiaatteiden ja toiminnan yleisen lainmukaisuuden ja toisaalta jäsenpankkipoikkeuksen edellytyksenä olevien ohjeiden noudattamisen osalta.

Jäsenpankkipoikkeuksen soveltamisen ja sen edellytyksenä olevien ohjeiden noudattamisen valvonnan osalta on tarpeen varmistaa, että laista käy selkeästi ilmi keskusyhteisön valvontavelvollisuuden tarkoitus ja keskusyhteisöllä on käytettävissä riittävät keinot varmistamaan näiden ohjeiden noudattaminen.

FA toteaa, että jäsenpankkipoikkeukseen liittyvän valvontavelvollisuuden tarkoitus tulisi tältä osin määritellä selkeästi niin, että valvonnan tarkoituksena on varmistaa jäsenluottolaitosten hallinnon luotettavuus ja luottolaitosten taloudelliselle asemalle asetettujen vaatimusten täytyminen koko yhteenliittymän tasolla.

### **1.21 Yhteenliittymän purkaminen**

FA pitää arviomuistiossa esitettyjä näkemyksiä yhteenliittymän vapaaehtoisen purkamisen tarkemmasta sääntelystä perusteltuina.

## 1.22 Kriisratkaisu ja konkurssi

Kriisratkaisumenettelyn osalta FA ehdottaa lain selkeyttämistä niin, että yhteenliittymä voidaan asettaa kriisratkaisuun ainoastaan yhtenä kokonaisuutena. Se ei näe mahdollisena, että jäsenluottolaitoksia asetetaan kriisratkaisuun yksitellen.

Lisäksi erityisesti resoluutiomenettelyn keskeisenä lähtökohtana olevan no creditor worse off (NCWO)-periaatteen kannalta on FA:n mielestä tärkeää, että yhteenliittymä voidaan asettaa konkurssiin, kuten resoluutiomenettelyynkin, yhtenä kokonaisuutena. FA ei yhdy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että yhteenliittymän ryhmäkonkurssia koskeva sääntely olisi erityisen ongelmallinen verrattuna siihen arviomuistiossa esitettyyn vaihtoehtoon, että kukin jäsenluottolaitos asetettaisiin erikseen konkurssiin mutta ne vastaisivat yhteisvastuullisesti toistensa veloista. Lisäksi, kun yhteenliittymä toimii kotimaisilla ja kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla varainhankinnassaan going concern – tilanteessa yhtenä luottolaitoksena, sijoittajien ja luottoluokituslaitosten näkökulmasta olisi tärkeää, että yhteenliittymä vastaa yhtenä kokonaisuutena veloistaan myös kaikissa gone concern -tilanteissa.

FA kiinnittää huomiota myös siihen, että resoluutiomenettelyn ensisijaisuudesta seuraa, että jäsenluottolaitoksen konkurssia koskeva sääntely olisi luonteeltaan teoreettista ja tarpeen käytännössä ainoastaan NCWO-periaatteen soveltamiseksi. Tämänkään vuoksi yhteenliittymän konkurssimenettelyn sääntelyyn liittyviä haasteita ei tule ylikorostaa.

Sääntelyn lähtökohtana tulisi tältä osin olla<sup>1</sup>, että ainoa kysymykseen tuleva konkurssiinasettamisperuste on jäsenluottolaitoksen maksukyvyttömyys. Tällöin keskinäisestä velkavastuusta seuraa, että jäsenluottolaitos voidaan käytännössä asettaa konkurssiin vain, jos kaikki jäsenluottolaitokset ovat maksukyvyttömiä. FA toteaa, että olisi riittävää säätää seuraavasti:

- 1) keskusyhteisöä ei saa asettaa konkurssiin keskinäisestä velkavastuusta johtuvan maksukyvyttömyyden perusteella ennen kuin jäsenluottolaitosten keskinäiseen vastuuseen perustuva maksukyvyttömyys on todettu (ts. koko yhteenliittymä on maksukyvytön);
- 2) edellä 1 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa kaikki jäsenluottolaitokset on asetettava samanaikaisesti konkurssiin keskusyhteisön kotipaikan toimivaltaisessa tuomioistuimessa;
- 3) jäsenluottolaitosten varoista maksetaan niiden velat niin pitkälle kuin varoja riittää normaalissa konkurssimenettelyssä;
- 4) jäsenluottolaitoksella, jonka varat ylittävät niiden velat, on siirrettävä ylijäämä keskusyhteisön konkurssipesälle;
- 5) näin kertynyt ylijäämä jaetaan niiden konkurssipesien velkojille, jotka eivät ole saaneet täyttä suoritusta saamiselleen;
- 6) jäsenluottolaitoksen konkurssipesälle maksettava osuus määräytyy samassa suhteessa kuin tällaisen jäsenluottolaitoksen velkojille kertyvän jako-osuuden kokonaismäärän ja heidän yhteenlaskettujen konkurssisaataviensa erotus (konkurssipesän ylijäämä) on kaikkien jäsenluottolaitosten ylijäämien yhteenlasketusta määrästä.

<sup>1</sup> Jos edellä ehdotetulla tavalla jäsenluottolaitokset vapautetaan solo-taso pääomavaatimuksista.



FA esittää harkittavaksi samalla sääntelyn selkeyttämiseksi, että jäsenten keskinäistä lisämaksuvelvollisuutta ei sovelleta keskusyhteisön maksukyvyttömyyteen, joka perustuu keskinäisen velkavastuun toteuttamiseen.

Yhteenliittymän valvonnan tehostamiseksi FA esittää lisäksi harkittavaksi, että keskusyhteisöllä olisi oikeus tehdä päätös jäsenluottolaitoksen sulautumisesta toiseen, keskusyhteisön nimeämään luottolaitokseen tilanteessa, joka olisi tarpeen kriisinratkaisumenettelyn ennalta ehkäisemiseksi.

Lisäksi FA ehdottaa, että kriisinratkaisumenettelyn ennalta ehkäisemiseksi Finanssivalvonta voisi tehdä tällaisen päätöksen rahoitusvakausviranomaisen esityksestä, jos LLL 11 luvun 5a §:ssä säädetyt varhaisen puuttumisen edellytykset täyttyvät yhteenliittymän tasolla.

### 1.23 Sanktiojärjestelmä

FA pitää perusteltuna, että sanktiojärjestelmää arvioidaan lain kokonaistarkistuksen yhteydessä. Sitä vastoin lainsäädännön johdonmukaisuuden kannalta ei ole perusteltua laajentaa rikosoikeudellista vastuuta nykyisestä, koska taloudellista asemaa koskevien vaatimusten, joista yhteenliittymälainsäädännössä on kysymys, rikkominen ei muiltakaan osin ole säädetty rangaistavaksi.

### 1.24 Hallinto- ja ohjausjärjestelmä

Keskusyhteisön hallituksen kokoonpanon osalta FA pitää perusteltuna säätää erikseen riippumattomien jäsenten lukumäärästä.

Hallintoneuvostojen roolin tarkentamisen osalta FA kiinnittää huomiota siihen, että hallintoneuvostojen rooli yhteenliittymässä on poikkeuksellinen. Keskusyhteisön hallintoneuvoston tarkoituksena on varmistaa yhteenliittymän strateginen ja toiminnallinen yhtenäisyys ja sen edellyttämä omistajaohjaus. Nykyiset hyvin yksityiskohtaiset laista ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeista johtuvat vaatimukset, jotka on laadittu silmällä pitäen ensisijaisesti suurten liikepankkien hallituksia angloamerikkalaisten corporate governance -periaatteiden pohjalta, eivät sellaisenaan sovellu ylipäätään hallintoneuvostoihin eivätkä etenkin keskitetysti johdetuissa yhteenliittymissä.

Tämän vuoksi FA esittää harkittavaksi lain muotoilemista siten, että

- keskusyhteisön hallintoneuvoston jäsenen ei sovelleta, mitä laissa säädetään hallituksen jäsenelle asetettavista vaatimuksista ainakaan, jos hallintoneuvostolle ei ole säännöissä tai yhtiöjärjestyksessä siirretty muuta kuin hallituksen nimittämiseen, yhteenliittymän yleisen strategian vahvistamiseen ja keskinäisen vastuun edellyttämän ohjausjärjestelmän perusteisiin liittyvää päätösvaltaa;

- laissa tai yhteenliittymäpoikkeuksessa mahdollistetaan, että jäsenluottolaitoksen hallintoneuvoston jäseniin ei sovelleta, mitä laissa säädetään hallituksen jäsenistä.

## 1.25 Muut yhteenliittymää koskevat muutostarpeet

Yhteenliittymän tilinpäätöstä koskevia säännöksiä tulee FA:n mielestä tarkistaa nykykäytäntöä vastaavaksi siten, että rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvan yhteenliittymän ei tarvitse laatia erillistä yhteenliittymän tilinpäätöstä vaan yhteenliittymään kuuluvat yritykset voidaan vastaavin periaattein yhdistellä rahoitus- ja vakuutusryhmittymän tilinpäätökseen.

## 5 Luottolaitosten yhteisölait

FA:lla ei ole lausuttavaa arviomuistioon yhteisölakeja koskevalta osin.

## 6 Muut havainnot ja huomiot

FA haluaa huomauttaa, että VM:n arviomuistion kattama selvitys ei ole mukana hallitusohjelmassa ja sen sisältö on osin myös ristiriidassa hallitusohjelman lisäsääntelyn välttämistä koskevan tavoitteen kanssa.

Lisäksi FA haluaa tuoda esiin seuraavat muistiossa erikseen käsittelemättömät LLL:n uudelleentarkastelutarpeet:

LLL 1:4a:n 1 momentin 1 ja 2 kohdat perustuvat EU:n kriisinratkaisudirektiivin (BRRD) 108 artiklaan. Direktiiviä vastaisi paremmin tulkinta, jossa 1 kohtaa muutettaisiin siten, että kaikilla talletuksilla, jotka korvataan rahoitusvakausviranomaisesta 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 tarkoitettua 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 maksunsaantijärjestyksestä 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.

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

Muistiossa jäivät käsittelemättä myös kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annettuun lakiin (KLP-laki) ja Rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annettuun lakiin (RAVA-laki) liittyvät uudistusehdotukset. Finanssiala toivoo, että nämä ehdotukset otettaisiin käsittelyyn lähitulevaisuudessa. KLP-lakiin ehdotetut muutokset liittyvät rajat ylittävään väliluottomalliin ja muihin teknisluonteisiin tarkennuksiin.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs

Johtaja

FINANSSIALA RY

[Lausunnon antaja]