21.11.2024

Miller Teija

FINANSSIALA

Talousvaliokunta

K 19/2024 vp
Pankkivaltuuston kertomus

Finanssiala toivoo selkeyttä ja johdonmukaisuutta valvontaviranomaisen kannanottoihin

- Finanssiala ry (FA) pitää perusteltuna, että toimiala on säännelty, mutta tämän vastapainona tulisi olla aina selkeys siitä, mitä valvonnan kohteelta odotetaan

Finanssialan toimijat ovat lainsäädännön ohella kattavan EU-viranomaisten antaman normiohjauksen kohteena. Tämän, ns. alemmanasteisen sääntelyn lisäksi valvontaviranomaiset julkaisevat runsaasti erilaisia tulkintasuosituksia, suuntaviivoja ja teknisiä standardeja. Eurooppalaisten finanssivalvontaviranomaisten kannanotot vaikuttavat valvottaviin sekä suoraan että kansallisten valvojien toiminnan kautta.

FA pitää sinänsä myönteisenä, että Finanssivalvonta julkaisee varsinaisen alemmanasteisen säätelyn ohella myös muunlaisia tiedotteita ja havaintoja valvottavien toiminnasta. Tämä voi lisätä läpinäkyvyyttä ja ymmärrystä markkinoilla ilmenevistä hyvistä ja huonoista käytänteistä. Sääntelyn määrän lisäännyttyä on kuitenkin tultu tilanteeseen, jossa kokonaisuus ei ole enää kaikilta osin johdonmukainen.

Olisi tärkeää, että Finanssivalvonnan valvottaville suuntaamat toimintaohjeet perustuisivat aina säädöksiin, eivätkä tosiasiallisesti laajentaisi sitä, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut ja etteivät valvojan kannanotot olisi ristiriidassa muun sääntelyn tai ohjeistuksen kanssa.

Pidämme epätyydyttävänä tilaa, jossa oikeudellinen epävarmuus johtaa toisinaan päällekkäisiin selvityspyyntöihin, epätarkoituksenmukaisiin hallinnollisiin menettelyihin tai jopa palveluiden epäämiseen. Tämän lausunnon liitteessä on kuvattu eräitä esimerkkejä hankaliksi osoittautuneista sääntelyn ja Finanssivalvonnan viranomaiskannanottojen keskinäisestä suhteesta.

Finanssivalvonnan valvottavatiedotteet - statukseltaan ”havaintoja valvottavien toiminnasta” - ovat toisinaan tosiasiallisesti käytettyjen sanamuotojen vuoksi epäselviä sen suhteen, miltä osin Finanssivalvonta pitää näkemyksiään valvottavia sitomattomina suosituksina ja miltä osin sääntelyn pakottavaa sisältöä tai sen oikeaa tulkintaa kuvaavana ja sitä kautta valvottavia sitovana.

On selvää, että havaitut epäselvyydet kumpuavat osin suomalaisten, sääntelyä soveltavien viranomaisten ulottumattomissa olevista seikoista. Tämä korostaakin

valtioneuvoston ja muiden neuvotteluvaltuuksia omaavien tahojen vastuuta tuoda esille ongelmakohtia ja ratkaisuja niihin silloin, kun säädöksistä neuvotellaan.

Toimiala on hyvin tietoinen myös siitä, että osa ristiriitaisuuksista kumpuaa säädösten valmisteluun ja mekanismiinkin sisäänrakennetuista epäsymmetrioista ja toimivaltakysymyksistä esimerkiksi komission pääosastojen välillä. Kysymys on viime kädessä tasapainon tavoittelemisesta ja löytämisestä eri oikeushyvien suojaamisen välillä.

FA viittaa esimerkinomaisesti Pankkivaltuuston kertomuksessakin esiin nostettuun pakotteiden valvontaan ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviin säädöksiin. Näihin sisältyy velvoitteita, jotka ovat osin hankalasti yhteensovitettavissa esimerkiksi peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoitteen tai yksityisyyden suojaamiseen pyrkivän sääntelyn kanssa. Olisi tärkeää, että näiden säädösten keskinäinen hierarkia ei jää epäselväksi. Valvonnan kohteena olevan toimijan ei kuitenkaan pitäisi olla se taho, joka joutuu tämän valinnan tekemään eri suuntiin vetävien velvoitteiden ristipaineessa.

Osa ongelmallisuudesta liittyy myös Finanssivalvonnan ohjeiden ja määräysten muutosten julkaisemisen nopeaan sykliin. Pidämme lähtökohtaisesti hyvänä, että valvojalla on valmius ryhtyä toimiin lyhyelläkin varoajalla silloin, kun kiire on todellinen ja yllättäen esiin nousseet seikat puoltavat välittömiä toimia kaikilta osapuolilta. Olisikin tarkoin pohdittava, onko finanssipalvelujen tarjoaminen sen luontoinen toiminto, joka edellyttää valvojan tekevän uusia valvontalinjauksia näin taajaan.

Ratkaisuehdotuksia

Ongelma on siten pitkälti kokonaisuuden epäjohdonmukaisuudessa. Selkeyttämistä tulisi lähteä tavoittelemaan:

1. Harkitsemalla huolellisesti milloin valtuuksia alemman asteisen sääntelyn antamiseen ylipäänsä tarvitaan, ja silloin kun tämä on välttämätöntä, edellytetään läpinäkyvyyttä näiden normien laatimisprosessiin ja perusteluihin (esimerkiksi makrovakauspäätös)

2. Varmistamalla, ettei ylemmän tason säännösten soveltaminen voi alkaa ennen kuin alemman asteisten normien sisältö on vahvistettu

3. Toteamalla, että silloin kun Finanssivalvonnan vaatimukselle ei löydy tukea laista, valvojan kannanilmaisuista tulisi selvästi näkyä, että kysymys on suosituksesta. Tärkeää olisi, että jokaisesta kannanotosta - missä muodossa se annetaankaan – ilmenisi yksiselitteisesti sen status muuhun sääntelyyn nähden.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs

LIITE

Esimerkkejä Finanssivalvonnan (Fiva) kannanotoista, jotka on laadittu oikeusvarmuutta heikentävällä tavalla

Ote Fivan valvottavatiedotteesta 10/2024, joka on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, vaikka kysymys on suosituksesta

”Tässä raportissa tuodaan esille havaintoja ja Finanssivalvonnan näkemyksiä sellaisista asioista, joissa oli havaittavissa puutteita sääntelyn soveltamisessa tai joihin yhtiöiden tulisi erityisesti kiinnittää huomiota toiminnassaan. Raportin tiedot perustuvat pääasiassa kyselyn kohteena olevien yhtiöiden vastauksiin. Raportissa tuodaan esille myös muita huomioita, joita on tullut esille yhtiöiden jatkuvassa valvonnassa, sekä yleistä tietoa yhtiöiden tuotteista ja palveluista. Rahastonhoitajien ja sijoituspalvelua tarjoavien yhtiöiden ***tulee huomioida*** Finanssivalvonnan esiin nostamat havainnot ja ***ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin*** mahdollisten puutteiden korjaamiseksi ja toimintansa kehittämiseksi.”

Fit & Proper-selvitykset

Lain mukaan Finanssialan yhtiöiden eräisiin keskeisiin toimintoihin kohdistuviin nimityspäätöksiin ei tarvita Fivan ennakkosuostumusta, vaan yhtiön hallitus arvioi henkilöiden sopivuuden ja luotettavuuden (Fit and Proper, FAP). Valvoja kuitenkin näyttää käytännössä edellyttävän, että sillä on ollut mahdollisuus valvottavaa sitovasti ottaa kantaa FAP-selvityksen riittävyyden lisäksi myös sen hyväksyttävyyteen ennen kuin henkilö aloittaa tehtävässään. Erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, joissa valvojan vaatimukset kasvavat prosessin aikana. Tässä tarkoitetut valvojan kannanotot eivät ole myöskään lain tarkoittamia kieltopäätöksiä, joihin valvottava voisi hakea muutosta.

Rahastotoimintaan liittyvät tapaukset

Fiva on uusien rahastojen markkinoinnin aloitusilmoitusten jättämisen yhteydessä edellyttänyt, että ammattimaisille sijoittajille tarjottavien erikoissijoitusrahastojen sääntöjä muutetaan siten, että sijoittajia tulee olla tietty vähimmäislukumäärä ja minimisijoituksen määrä on Fivan määrittelemä euromäärä.

Fiva on lisäksi edellyttänyt, että erikoissijoitusrahastojen sääntöjen sijoituspolitiikassa sovelletaan Finanssivalvonnan näkemyksiä siten, että tiettyjä sijoituskohteita voi olla vain rajattu prosenttiosuus. Finanssivalvonta on myös esittänyt omia näkemyksiä sijoituskohteiden likviditeetistä.

Näille vaatimuksille ei ole osoitettu säädösperustaa. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan näkökulmasta vaikeutena on ollut kannanottojen suullinen esittämistapa.

Näennäiskauppojen tunnistaminen

Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (EU) 596/2014 (MAR) liitteessä I on lueteltu esimerkinomaisia indikaattoreita, jotka huomioidaan mahdollista kaupankäynnin harhaanjohtavuutta arvioitaessa, ja näihin kuuluu mm. ”liiketoimet, jotka eivät johda rahoitusvälineen lopullisen omistajan muuttumiseen”. MAR liitteessä I todetaan

seuraavasti: ”…. seuraavat esimerkinomaiset indikaattorit, joita ei kuitenkaan sinänsä tarvitse katsoa markkinoiden manipuloinniksi, on otettava huomioon markkinaosapuolten ja toimivaltaisten viranomaisten tutkiessa liiketoimia tai kauppaa koskevia toimeksiantoja….”.

Nämä indikaattorit on tarkoitettu kuvaamaan tilanteita, jotka ***voivat olla*** manipulaatiota. Fiva on kuitenkin Markkinat -tiedotteessaan 2/2024 todennut, että ***kaikki*** liiketoimet, joissa rahoitusvälineen lopullinen omistaja ei muutu ovat lähtökohtaisesti MAR:ssa kiellettyä markkinoiden manipulaatiota, ellei toisin todisteta.

Siten kiellettyä on Fiva:n tulkinnan mukaan esimerkiksi rahoitusvälineiden kauppa sellaisten yhtiöiden välillä, joissa sijoituspäätöksen tekee sama henkilö, sekä rahoitusvälineen kauppa luonnollisen henkilön ja hänen omistusyhteisönsä välillä. Tällaisten kauppojen tosiasiallisena tarkoituksena voi kuitenkin olla kertaluonteiset omistusjärjestelyt, kuten esimerkiksi osakepalkkiona saatujen osakkeiden siirtäminen osakeyhtiöön - eikä markkinoiden manipulaatio tai markkinainformaation vääristäminen.

Vaatimusten ulottaminen laissa säädettyä pidemmälle (Valvottavatiedote 10/2024)

Valvottavatiedotteessa edellytetään riippumatonta hallitusten jäsentä toimiluvallisilta vaihtoehtorahastojen hoitajilta (AIFM). Vaatimusta AIFM:n riippumattomista hallituksen jäsenistä perustellaan ei-ammattimaisten sijoittajien etujen suojelulla, mutta Fivan kanta toisaalla tässä valvottavatiedotteessa ja sen liite raportissa ulottaa vaatimuksen riippumattomista hallitusjäsenistä kaikkiin toimiluvallisiin yrityksiin, vaikka näillä ei olisikaan ei-ammattimaisia asiakkaita.

Vaatimus on sääntelyyn perustumaton myös niiden vaihtoehtorahastojen hoitajien osalta, joilla on ei-ammattimaisia asiakkaita.

Samassa valvottavatiedotteessa edellytetään riippumatonta hallitusjäsentä myös pieniltä ja ilman sidossuhteita olevilta sijoituspalveluyrityksiltä, joiden velvollisuuksia nimenomaisesti on vakavaraisuussääntelyssä lähiaikoina nimenomaisesti EU-tasolla pyritty vähentämään.

Finanssivalvonnan vaatimus on nimenomaisen EBA:n ja ESMA:n ohjeen (EBA/GL/2021/06, ESMA35-36-2319, kpl 9.3 kohdasta 87 eteenpäin) vastainen:

”Toimivaltaiset viranomaiset eivät kuitenkaan saa vaatia, että seuraavissa laitoksissa on riippumattomia johtajia:

i. asianomaiset laitokset, jotka ovat asianomaisen toisen laitoksen täydessä omistuksessa, etenkin silloin, kun tytäryritys sijaitsee samassa jäsenvaltiossa kuin emoyrityksenä oleva asianomainen laitos;

ii. sijoituspalveluyhtiöt, jotka täyttävät direktiivin 2019/2034/EU 32 artiklan 4 kohdan a alakohdassa esitetyt kriteerit tai muut kriteerit, jotka asiaankuuluva jäsenvaltio on laatinut direktiivin 2019/2034/EU 32 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisesti”

Saman valvottavatiedotteen liitteenä olevassa raportissa todetaan, että sisäisen tarkastuksen toiminto on oltava, jos se on yhtiön liiketoiminnan luonteen, laajuuden, monimutkaisuuden perusteella asianmukaista ja oikeasuhteista. Myöhemmin tässä samassa asiakirjassa, valvojan näkemyksiä kuvaavassa osiossa todetaan: ”Sääntely edellyttää, että valvottavilla on oltava muista toiminnoistaan ja toiminnastaan erillinen ja riippumaton sisäisen tarkastuksen toiminto ja sen on ylläpidettävä sitä siten, että se on yhtiön liiketoiminnan luonteen, laajuuden, monimutkaisuuden sekä kyseisen liiketoiminnan osana harjoitetun salkunhoidon luonteen ja laadun perusteella asianmukaista ja oikeasuhteista.”

FINANSSIALA RY