

Finanssivalvonnalle

Lausuntopyyntö 1/2013 – 21.2.2013

## **FINANSSIVALVONNAN MÄÄRÄYKSET JA OHJEET X/2013 TOIMILUVAT, REKISTERÖINNIIT JA ILMOITUKSET**

Finanssivalvonta on pyytänyt lausuntoa määräys- ja ohjeluonnoksesta X/2013 Toimiluvat, rekisteröinnit ja ilmoitukset (jäljempänä MOK-luonnos) 28.3.2013 mennessä. FK esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

### **1 Kaikkia sektoreita koskevat kommentit**

#### **1.1 Yleiset kommentit**

FK pitää hyvänä sitä, että MOK-luonnos on kirjoitettu sektoreittain. Tämä helpottaa olennaisesti ohjeen lukemista.

FK pitää myönteisenä myös sitä, että toimiluvan hakemiseen tulee tarkempia suuntaviivoja. Laki- ja asetustasoiset säännökset eivät ole kattaneet kaikkia niitä selvityksiä, mitä tosiasiallisesti tulee toimittaa Fivalle toimilupahakemusprosessin yhteydessä. Tarkemmat ohjeet toimiluvan hakemista koskevaan prosessiin poistavat epävarmuutta ja tehostavat hakemusprosessia. Annetut ohjeet helpottavat käytännön työtä toimilupahakemusproesseissa.

Finanssialan toimijan toimiluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään asianomaista toimijaa koskevassa lainsäädännössä sekä valtiovarainministeriön tai sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa. MOK-luonnos toistaa osin lakia ja asetustekstiä, osin taas ei. Jos jokin normi toistetaan, olisi samalla perusteltava, miksi asiaa halutaan erikseen painottaa. Tämä helpottaisi MOK-luonnoksen ymmärtämistä ja luettavuutta. FK esittää edelleen, että Fivan omat lisäykset erottuisivat selkeästi asetustekstistä.

**FK kiinnittää erityistä huomiota siihen, että MOK-luonnoksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, miten toimilupavaatimukset erotellaan olemassa olevan toiminnan vaatimuksista.** Jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita, mitkä selvitykset voivat olla ajallisesti toimitettavissa FIVA:lle toimilupahakemusta jätettäessä. Esimerkiksi rahanpesun estämistä ja asiakasvalituksia koskevien vaatimusten täyttäminen selviää vasta, kun toiminta on saatu käyntiin. Toimilupahakemusvaiheen vaatimukseen lukeutuu myös useita arvoarvostelmia, joiden todellinen sisältö on toimiluvan hakijalle epäselvää (Ks. esim. 4.1. (7) ”johdonmukaisesti ja kattavasti esitetyt tiedot”, 9.3.3. (22) ”monimutkaiset omistusrakenteet”, 9.3.5 (27) ”liiketoiminnasta tai omistusrakenteesta ei saada selkeää kokonaiskäsitystä”). FK painottaa, että toimilupahakemuksen yhteydessä vaadittavat tiedot olisivat sellaisia, että ne on käytännössäkin mahdollista toimittaa Fivalle.



**FK esittää, että toimilupahakemusprosessin yhteydessä sovellettaisiin suhteellisuus- ja olennaisuudenperiaatteita.** Tämä tulisi myös näkyä MOK-luonnoksessa. Ohjeistusta ei tulisi FK:n näkemyksen mukaan tulkita niin tiukasti, että se käytännössä estäisi toimilupahakemuksen jättämisen vähämerkityksellisten tietojen puuttuessa.

**Nyt lausunnoilla oleva MOK-luonnos ei muodosta johdonmukaista kokonaisuutta jo olemassa olevien määräysten ja ohjeiden kanssa.** Esimerkiksi palkitsemista, riskien hallintaa ja sisäistä valvontaa sekä rahanpesua koskevia toiminnallisia ja laadullisia vaatimuksia sisältyy jo olemassa oleviin määräyksiin. Näyttäisi siltä, että olemassa olevat ohjeet ovat osittain ristiriidassa nyt lausunnoilla olevan MOK-luonnoksen kanssa (esim. rahanpesua koskevien vaatimusten osalta). FK esittää, että MOK-luonnoksessa kerrottaisiin selkeästi, jos voimassa olevat ohjeet poistuvat käytöstä kokonaan tai jos jotkut osat ohjeista jäävät voimaan. Säännösten muutostilanne tulisi olla selkeä, jotta määräyksiä ja ohjeita voidaan noudattaa tarkoitetulla tavalla.

Toimiluvan hakemusvaiheeseen liittyvistä rahanpesun estämistä koskevista vaatimuksista säädetään asianomaisessa valtiovainministeriön asetuksessa, eikä MOK-luonnoksen tulisi laajentaa velvoitteita tältä osin. **FK katsoo, että viittaus valtiovainministeriön asetukseen on tältä osin riittävä eikä sääntelyä tulisi laajentaa tai kirjoittaa uudestaan tältä osin.**

## 1.2 Yksityiskohtaiset kommentit

MOK-luonnoksen luvussa 2.4 määritellään säännökset, joiden perusteella Fivalla on määräystenantovaltuus. Luettelossa ei mainita sijoituspalvelulakia.

Finanssialan toimijoita koskevan sääntelykokonaisuuden tulisi olla myös terminologialtaan selkeä ja looginen. Puhuttaessa toimijan ylimmästä johdosta tulisi käyttää samaa terminologiaa kuin käytetään muissa ohjeissa ja määräyksissä.

Kohdassa 4.1 (4) on lisätty ”ainakin” seuraavaan kohtaan: ”Finanssivalvonta myöntää toimilupaa hakevalle yhteisölle toimiluvan, jos ainakin seuraavat edellytykset täyttyvät”. Toimiluvan edellytyksiä listattaessa listan tulisi olla mieluummin tyhjentävä kuin jättää asia avoimeksi.

Kohdissa 5.5.1 (25), 6.5.1 (50), 7.5.1 (17) ja 9.3.1 (15) todetaan: ”Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota hallinnon järjestämiseen, jos kyse on konsernista tai jos liiketoimintaa harjoitetaan useammassa maassa.” Ohjeella, jossa pelkästään kehoitetaan kiinnittämään huomiota johonkin seikkaan, ei ole lisäarvoa toimilupaa hakevalle. Olisi tuotava selkeästi esiin, mitä tämä tarkoittaa toimilupahakemuksen kannalta.

Kohdat 5.8.6, 6.8.6, 7.9.2, 9.3.9 ja 10.2.5 asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisjärjestelmistä aiheuttavat käytännön epäselvyyksiä. Epäselväksi jää se, pitääkö yhtiöiden ottaa käyttöön jotain uusia menettelytapoja rahanpesua koskevan ohjeistuksen lisäksi ja onko tässä yhteydessä tarkoitus muuttaa nykyisiä vaatimuksia rahanpesuun liittyen. Miten esimerkiksi kohdassa (48) mainitut selvitykset liittyvät rahanpesua koskevaan ohjeistukseen ja pitääkö yhtiöiden järjestää erillinen toiminto ja vastuhenkilö rahanpesua varten? Fivan standardissa 2.4 todetaan, että rahanpesu torjuminen ei tarvitse olla erillinen toiminto, vaan



se voi sisältyä yleiseen riskien hallintaan ja sisäiseen valvontaan. Ohjeet vaikuttavat olevan ristiriidassa keskenään.

Kohdissa 5.8.9 (105), 6.8.9 (136) ja 7.9.5 (83) viitataan seikkoihin, jotka on lueteltu ulkoistamista koskevassa ohjeessa (1/2012). Viittaus tulisi selvyuden vuoksi tehdä yksilöidysti tiettyyn ohjeen kohtaan.

## 2 Sektorikohtaiset kommentit

### 2.1 Luottolaitokset

Kohdassa 5.4 Tallettajien ja sijoittajien suojaksi perustettujen rahastojen jäsenyys käsitellään luottolaitoksen velvollisuutta kuulua sijoittajien korvausrahastoon. Ohjeessa viitataan sijoituspalvelulain 11 luvun 1 §:ään. Ohjetta selkeyttäisi, jos edellä mainitun säännöksen lisäksi viitattaisiin sijoituspalvelulain 1 luvun 4 §:ään, jossa määritellään luottolaitoksiin sovellettavat sijoituspalvelulain säännökset.

Kohdan 5.7.2 (62) sisältö on epäselvä toimijoille. FK pyytää, että kohta kirjoitettaisiin selväsanaisemmin.

Koska MOK-luonnoksessa ei tulisi luoda uutta substanssisääntelyä ilman että Fivalle on erikseen annettu tällainen toimivalta, FK katsoo, että kohdan 5.7.4 (66) vaatimukset stressitesteistä ja vaihtoehtoisista skenaarioista sekä kohta 5.8.7 (97) tulisi poistaa.

Kohta 5.8.1 (72) ei FK:n näkemyksen mukaan liity toimiluvan myöntämisvaiheeseen.

Kohdassa 5.8.3 (80) toistetaan valtiovarainministeriön asetustekstiä kuitenkin niin, että asetustekstin sisään on lisätty ”seuranta- ja valvontajärjestelmät”. Sama toistuu kohdassa 5.8.4 (83). Kohdassa 5.3 (5) asetustekstin vaatimuksia on laajennettu vaatimalla harjoitettavaksi aiotun toiminnan kuvaamista *toiminnoittain*. FK toivoo, että Fivan omat lisäykset erottuisivat selkeästi asetustekstistä.

### 2.2 Sijoituspalveluyritykset

Kohdissa 6.3.3 (46) ja 6.8 (98) todetaan, että yksityiskohtaisemmat säännökset ovat kohdassa mainituissa standardeissa. Epäselväksi jää, mitä viittaus tarkoittaa toimilupahakemuksen kannalta.

Kohdassa 6.8.9 (133) todetaan, millä edellytyksillä sijoituspalveluyritys voi ulkoistaa ns. merkittävän muun toiminnon. Kohdassa tulisi selvyuden vuoksi ottaa kantaa myös siihen, liittyykö muun kuin merkittävän toiminnon ulkoistamiseen joitain edellytyksiä. Selvyuden vuoksi olisi hyvä myös todeta, että toimiluvan varaista toimintoa ei voi ulkoistaa muulle kuin toiselle toimiluvan haltijalle.

### 2.3 Rahastoyhtiöt ja säilytysyhteisöt

Rahastoyhtiöiden ja säilytysyhteisöjen osalta FK toteaa, että vaihtoehtoisia sijoitusrahastoja



koskevan direktiivin (AIFMD) kansallinen täytäntöönpano vaikuttaa rahastoyhtiöiden toimintaan. Monet tällä hetkellä rahastoyhtiön toimiluvan omaavat tahot joutuvat hakemaan myös AIFMD:n mukaista toimilupaa. Luvan hakijan kannalta on olennaista, että säännökset on sovitettu yhteen siten, ettei eri toimintojen osalta aseteta ristiriitaisia vaatimuksia eikä prosessissa vaadita selvityksiä asioista, jotka on jo aiemmin toimitettu tai muutoin ovat Fivan hallussa.

FK esittää harkittavaksi, tulisiko MOK:n rahastoyhtiöitä koskevan osion osalta voimaantuloa lykätä niin, että siinä voitaisiin ottaa myöhemmin tänä vuonna voimaan tulevat AIFMD:n toimilupavaatimukset.

## 2.4 Vakuutuslaitokset

### Yleistä

**EU-vakuutus- ja lisäeläkevalvontaviranomainen (EIOPA) julkaisi 27.3 (3-tason) ohjeet siitä, miten vakuutusalan tulisi valmistautua Solvenssi II-sääntelyyn ennen sääntelyn kansallista voimaansaattamista.** Välivaiheen ratkaisut tulevat osittain voimaan näillä näkymin 1.1.2014 ja ne edellyttävät vakuutusyhtiölain muuttamista. Kokonaisuudessaan Solvenssi II-sääntely tulisi kansallisesti voimaan todennäköisesti aikaisintaan 1.1.2016 alkaen, jolloin vakuutusyhtiölakiin on tehtävä lopulliset muutokset Solvenssi II-sääntelyn voimaansaattamisesta johtuen.

Lausunnoilla olevaan MOK-luonnokseen sisältyy säännöksiä, jotka muistuttavat Solvenssi II-pohjaista sääntelyä. **FK katsoo, että Solvenssi II-pohjaisen sääntelyn sisällyttämistä kansalliseen määräys- ja ohjekokoelmaan tulisi vielä pohtia uudelleen ottaen huomioon edellä mainittu aikataulu.** FK pitäisi parempana sitä, että ensin arvioitaisiin EIOPA:n välivaiheen ratkaisujen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän jälkeen arvioitaisiin erikseen tarve antaa Solvenssi II-pohjaisia kansallisia määräyksiä ja ohjeita etukäteen ennen Solvenssi II-sääntelyn lopullista voimaansaattamista. Jos asiassa edetään nyt ehdotetussa aikataulussa, MOK:n sisältöä joudutaan hyvin todennäköisesti tarkistamaan välivaiheen ratkaisusta johtuen ja vielä uudelleen Solvenssi II-sääntelyn tultua lopullisesti voimaan direktiivin maksimiharmonisointitavoitteesta johtuen. FK ei pidä tätä johdonmukaisena ja selkeänä tapana edetä asiassa.

### MOK:n soveltaminen työeläkevakuutusyhtiöihin

Kappaleessa 1.1 todetaan, että MOK-luonnos koskee vakuutusyhtiöitä työeläkevakuutusyhtiöitä lukuun ottamatta. Lisäksi kappaleessa 9.1 kohdassa 3 todetaan, että ”Työeläkevakuutusyhtiön toimiluvan myöntää työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 6 §:n mukaisesti valtioneuvosto”. Selkeyden vuoksi luvun 9 otsikossa voitaisiin viitata vahinko-, henki- ja jälleenvakuutusyhtiöihin taikka kappaleessa 9.1 voitaisiin määrittää, että vakuutusyhtiöllä tarkoitetaan tässä kappaleessa muita kuin työeläkevakuutusyhtiötä.

### Yksityiskohtaiset kommentit

MOK-luonnoksessa viitataan muutamassa kohdassa siihen, että merkittävä sidonnaisuus ei saa vaarantaa tehokasta valvontaa, esim. kohdat 4.1 (4), 9.3.3 (22) ja 9.3.5 (27). Lisäksi luonnoksessa todetaan, että hallinnon järjestämiseen konsernissa pitäisi kiinnittää erityistä



huomiota (kohta 9.3.1 (15)). Näiden pohjalta epäselväksi, millainen hallinto tai rakenne estäisi toimiluvan saannin.

Kohdassa 9.3.1 (17) Hallinnon luotettavuuden arvioinnissa Fivan tulisi tunnistaa ja tunnustaa myös vakuutustoimialalle ominaisen yhtiömuodon eli keskinäisen yhtiön erityispiirteet. Eturistiriitatilanteiden ja ylimmän johdon riippumattomuuden arviointi ovat alueita, joissa erityispiirteet saattavat tyypillisesti tulla esille. Keskinäisessä yhtiössä ylimpien hallintoelinten jäsenet on tyypillisesti yhtiöjärjestyksen mukaan valittava vakuutuksenottajien piiristä, tai milloin osakas on yritys tai yhteisö, kyseisen yrityksen tai yhteisön hallintoelinten piiristä. Pelkän yhtiöjärjestyksen edellyttämän asiakkuuden ei pitäisi luoda riippuvuussuhdetta.

Kohdassa 9.3.1 (17) käytetään pariin kertaan termiä, että vakuutusyhtiön tulee ”taata” joku asia. FK ei pidä sanavalintaa tässä onnistuneena.

Kohdassa 9.3.4 FK ehdottaa sanamuodon tarkistamista. Ehdotamme sanan ”lisäävät” vaihtamisen sanaan ”kannustavat”. Mikäli perustettavalla vakuutusyhtiöllä on johdon ja henkilöstön palkitsemista koskevia järjestelmiä, vakuutusyhtiön tulisi huolehtia siitä, että palkitsemisjärjestelmät eivät sisällä piirteitä, jotka kannustavat yhtiön hallitsematonta riskinottoa tai jotka ovat omiaan vähentämään yrityksen toiminnan vakautta.

Kohdassa 9.3.8 (43) (Sisäinen valvonta ja riskienhallinta) viitataan siihen, että ”Vakuutusyhtiöllä on liiketoiminnoista riippumattomasti järjestetyt raportointi- ja laskentajärjestelmät”. Tulkitsemme tämän tarkoittavan sitä, että raportointi ja laskenta on riittävästi eriytetty niistä, jotka tekevät riskienottamista koskevia päätöksiä. Asian voisi ilmaista myös selkeämmin epäselvyyksien välttämiseksi. Edelleen kysymme, että mistä löytyvät määrittelyt käsitteille ”liiketoiminta” ja ”raportointi - ja laskentajärjestelmät”?

Kohdassa 9.3.10 edellytetään, että toimilupaansa laajentava vakuutusyhtiö joutuu esittämään saman selvityksen kuin hakisi kokonaan uutta toimilupaa. FK ei katso, että tällaiselle vaatimukselle on järkeviä perusteita. Selvitykset mm. yhtiön johdosta ja hallinnosta, palkitsemisjärjestelmistä jne. pitäisi olla Fivan tiedossa tilanteessa, jossa toimiva yhtiö hakee laajempaa toimilupaa. Ehdotettu sääntely poikkeaisi myös muiden finanssisektoreiden toimijoita koskevasta sääntelystä.

### 3 Tekniset huomautukset

Kohdan 5.5.4 (39) toisessa virkkeessä tulisi ilmeisesti lukea ”*Riittävä* henkilöstön määrä on riippuvainen luottolaitoksen toiminnan laadusta ja laajuudesta”.

Kohdassa 5.8.3 (80) ensimmäisestä virkkeestä puuttuu pilkkuja luettelosta. Samaisesta virkkeestä tulisi poistaa maksuvalmius- ja rahoitusriskien mainita, joita koskee kohta 5.8.4.

Kohdan 5.8.2 (78) neljännessä kohdasta on poistettu standardi 1.1:ssä oleva teksti ”organisaation sekä siihen liittyvien yksilöiden, toimielinten ja”. Teksti on kuitenkin jäänyt 5.8.3 (81) viidenteen kohtaan, joka logiikaltaan vastaa kohtaa (78). Ehdotamme tekstin poistamista myös kohdasta (81).

Kohdan 5.11 (114) ja (115) kohtien viittaukset muihin MOK-luonnoksen kohtiin vaikuttavat



virheellisiltä.

Kohdassa 9.2.1 (6) on virheellinen viittaus vakuutusyhtiölain 2 lukuun. Viittaus pitäisi olla VYL 1:15 §:ään.

Kohdassa 10.1.5.1 (23), 5) ei ole enää nimenomaisesti määritelty termiä johto, kuten vanhan ohjeen 1.2.1, 5) kohdassa. Tämän johdosta viittaukset kohtaan 5) uuden tekstin kohdissa 10.1.5.1, 6) ja 7) tulisi poistaa.

Kohdassa 10.1.5.1 Asiamiehen rekisteröinti kohdassa (28) viitataan kohtaan (21). Oikea viittaus lienee kuitenkin (23).

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Lea Mäntyniemi  
johtaja