EUROOPAN KESKUSPANKKI

**EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,**

**annettu 18 päivänä syyskuuta 2002,**

**Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä, joka koskee ehdotusta hallituksen esitykseksi rahoitustarkastuslaista**

**(CON/2002/23)**

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 22 päivänä heinäkuuta 2002 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee rahoitustarkastuslakia ja tiettyjä muita siihen liittyviä lakeja (jäljempänä ”ehdotus”). Ehdotuksen tarkoituksena on korvata voimassa oleva rahoitustarkastuslaki 503/1993 uudella lailla ja tehdä samalla vastaavat tekniset muutokset muihin siihen liittyviin lakeihin.

   Uudessa rahoitustarkastuslaissa säädettäisiin Rahoitustarkastuksen tavoitteesta ja tehtävästä, joita ei ole määritelty voimassa olevassa rahoitustarkastuslaissa. Myös säännöksiä Rahoitustarkastuksen toimintatavoista muutettaisiin ja täydennettäisiin vastaamaan rahoitusmarkkinoilla ja niiden valvonnassa tapahtuneita merkittäviä muutoksia. Toimivalta myöntää ja peruuttaa tiettyjen valvottavien toimiluvat siirrettäisiin valtiovarainministeriöltä Rahoitustarkastukselle. Ehdotuksessa Rahoitustarkastuksen toimivaltaa määrätä valvottaville seuraamuksia laajennettaisiin myös. Ehdotuksen mukaan uusien toimintatapojen ja seuraamuksia koskevien valtuuksien olisi heijastuttava Rahoitustarkastuksen päätöksentekoa ja johtamista koskeviin sääntöihin, joten myös niitä muutettaisiin.

2. EKP:n toimivalta lausunnon antamiseen perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohtaan ja kansallisten viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 annetun neuvoston päätöksen 98/415/EY[1] 2 artiklan 1 kohdan kuudenteen luetelmakohtaan, koska ehdotukseen sisältyy rahoituslaitoksiin sovellettavia sääntöjä, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

3. Rahoitustarkastuksen tavoite. Uuden rahoitustarkastuslain mukainen tavoitteen määrittely ei muuttaisi Rahoitustarkastuksen asemaa Suomen Pankin yhteydessä toimivana viranomaisena. Ehdotuksen mukaan Rahoitustarkastuksen tavoitteena on *”luottamuksen säilyminen rahoitus*

---

1 EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

*markkinoiden toimintaan"*. EKP haluaa tässä yhteydessä muistuttaa siitä, että Suomen Pankki vastaa osaltaan Suomessa rahoitusjärjestelmän yleisestä luotettavuudesta ja tehokkuudesta Suomen Pankista annetun lain 214/1998 3 §:n mukaisesti.

EKP suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksessa määritellään ensimmäistä kertaa nimenomainen tavoite Rahoitustarkastuksen toiminnalle. Tavoitteen määrittelemisellä lisättäisiin avoimuutta, ja myös markkinoiden olisi helpompi muodostaa käsitys Rahoitustarkastuksen toiminnasta. EKP huomauttaa kuitenkin, että täsmällisellä tavoitteenasettelulla voi olla hyvin tärkeä merkitys sille, miten viranomaisen toiminta ymmärretään. Tämä näkökanta huomioon ottaen EKP esittää kaksi huomautusta. Ensinnäkin määritellyn tavoitteen tulisi sisältää suora viittaus rahoitusmarkkinoiden vakauden ylläpitämiseen sen lisäksi, että siinä viitataan luottamuksen säilymiseen rahoitusjärjestelmään. On tärkeää korostaa rahoitusmarkkinoiden vakautta, sillä näin voidaan viestittää, että tavoitteena ei ole kaikkien yksittäisten rahoituslaitosten toiminnan turvaaminen kaikissa mahdollisissa tilanteissa, vaan rahoitusjärjestelmän yleinen vakaus. Näin painotettaisiin tehokkaan markkinakurin tärkeyttä – myös sitä seikkaa, että jokin markkinoilla toimiva yritys voi epäonnistua – sekä rahoituslaitosten omaa vastuuta asianmukaisesta riskienhallinnasta. Nämä toteamukset heijastavat myös kansainvälisessä yhteistyössä hyväksyttyjä käsityksiä rahoitusvalvonnan tavoitteista[2]. Toiseksi, ehdotuksen mukaisesta tavoitteenasettelusta voi saada sen käsityksen, että Rahoitustarkastus on ainoa Suomessa rahoitusmarkkinoiden vakautta ja luottamusta rahoitusjärjestelmään edistävä viranomainen. Tämän vuoksi ehdotuksessa voitaisiin todeta, että Rahoitustarkastuksen tavoitteena on omalta osaltaan ja yhteistyössä muiden viranomaisten, kuten Suomen Pankin, kanssa ylläpitää rahoitusjärjestelmän vakautta sekä luottamusta siihen.

4. Rahoitustarkastuksen toimivalta myöntää toimilupia. Ehdotuksessa muutettaisiin ja täydennettäisiin Rahoitustarkastuksen toimintatapoja koskevia sääntöjä. Ehdotuksessa Rahoitustarkastukselle annettaisiin toimivalta myöntää ja peruuttaa luottolaitoksen, sijoituspalveluyrityksen ja panttilainauslaitoksen toimiluvat. Voimassaolevan rahoitustarkastuslain mukaan toimivalta näiden toimilupien osalta kuuluu valtiovarainministeriölle. Vaikka toimilupia koskevan toimivallan siirtäminen Rahoitustarkastukselle vahvistaa merkittävästi sen valvontavaltuuksia, valtiovarainministeriölle jäisi edelleen toimivalta monia muita rahoitusmarkkinoilla toimivia valvottavia koskevissa lupa-asioissa. Valtiovarainministeriö olisi näin ollen toimivaltainen viranomainen muun muassa vakuusrahaston, talletussuojarahaston, sijoittajien korvausrahaston, arvopaperipörssin, selvitysyhteisöjen ja arvopaperikeskuksen toimilupien osalta.

EKP suhtautuu myönteisesti ehdotukseen siltä osin kun toimilupa-asiat ja rahoitusvalvonta yhdistettäisiin Rahoitustarkastuksen tehtäväksi. Rahoitusvalvonta tehostuisi, kun sama viranomainen valvoo sekä liiketoiminnan aloittamista että valvottavien toimintaa markkinoilla, jolloin

---

2 Ks. erityisesti Baselin pankkivalvontakomitean antamat "Pankkivalvonnasssa noudatettavat perusperiaatteet" *(Core Principles for Effective Banking Supervision issued by the Basel Committee on Banking Supervision)* (syyskuu 1997). Periaatteissa todetaan mm., että "*rahoitusvalvonta ei voi, eikä sen pitäisi asettaa takuita siitä, että pankit eivät epäonnistu toiminnassaan. Markkinataloudessa epäonnistuminen on osa riskinottoa"*.

toimiluvan peruuttamista voidaan käyttää ankarimpana seuraamusmuotona[3]. EKP toteaa kuitenkin, että syyt toimivallan eriyttämiselle toimilupa-asioissa ja rahoitusvalvonnassa tiettyjen, edellä mainittujen yhteisöjen osalta eivät ilmene ehdotuksesta selkeästi. Rahoitusvalvonnan tehostumisen lisäksi myös valvottavien tasapuoliset toimintaedellytykset kehittyisivät, jos yksi viranomainen olisi toimivaltainen toimilupa-asioissa kaikkien samoilla markkinoilla toimivien eri yhteisöjen osalta. Yhteistyö viranomaisten välillä on varmistettava siltä osin, kuin rahoitusvalvonta ja toimilupa-asiat pysyvät eriytettyinä.

5. Rahoitustarkastuksen valtuudet määrätä seuraamuksia. Rahoitustarkastuksen seuraamusvalikoimaa laajennettaisiin sen suorittaman valvonnan tehostamiseksi sekä valvonnan kehittämiseksi ennakoivampaan suuntaan. Nykyisten seuraamusten lisäksi mahdollisia seuraamuksia olisivat julkinen huomautus, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Julkinen huomautus voitaisiin antaa, jos valvottava menettelee säännösten, määräysten tai muiden sitä koskevien sääntöjen vastaisesti, esimerkiksi jos valvottava laiminlyö ilmoitus- tai tiedottamisvelvollisuutensa Rahoitustarkastukselle. Julkinen varoitus voidaan antaa mikäli laiminlyönti on toistuvaa taikka muuten sellaista, ettei julkista huomautusta ole pidettävä riittävänä. Julkisen huomautuksen tai varoituksen lisäksi voitaisiin tiettyjen edellytysten täyttyessä määrätä enintään 50 000 euron seuraamusmaksu.

   EKP pitää Rahoitustarkastuksen tehostettuja valtuuksia määrätä seuraamuksia erittäin myönteisenä, sillä ne ovat osa tehokasta rahoitusvalvontaa[4].

6. Rahoitustarkastuksen päätöksentekoelimet. Ehdotuksessa muutettaisiin myös Rahoitustarkastuksen päätöksentekoa ja johtamista koskevia säännöksiä sen varmistamiseksi, että Rahoitustarkastuksen toiminta vastaa sen uusia valtuuksia. Ehdotuksen mukaan, toisin kuin voimassa olevassa laissa, Rahoitustarkastuksen johtaja ei enää olisi Rahoitustarkastuksen johtokunnan jäsen. Johtaja osallistuisi johtokunnan kokoukseen pysyvänä asiantuntijana ilman äänioikeutta. Johtaja johtaisi Rahoitustarkastuksen toimintaa ja vastaisi siitä, että Rahoitustarkastukselle kuuluvat tehtävät hoidetaan tehokkaasti ja taloudellisesti sekä annettujen toimintalinjojen mukaisesti. Rahoitustarkastuksen johtokunta asettaisi yleiset tavoitteet sekä antaisi ohjeet ja tulkintalinjat asioissa, joilla on periaatteellista merkitystä. Lisäksi johtokunnan toimivaltaa lisättäisiin Rahoitustarkastuksen suorittamaa valvontaa koskevien ydintoimintojen osalta, mukaan lukien ehdotuksen mukaiset uudet toimivaltuudet. Johtokunta päättäisi esimerkiksi toimilupien myöntämisestä ja seuraamusten määräämisestä. Sekä johtajaa että johtokuntaa valvoisi pankkivaltuusto, jonka asemaa ehdotuksessa myös vahvistettaisiin.

   EKP kannattaa Rahoitustarkastuksen selvemmin määriteltyä ja parannettua päätöksentekomenettelyä siltä osin, kuin johtokunnan asemaa vahvistetaan Rahoitustarkastuksen toiminnan yleisessä ohjaamisessa. Kuitenkin EKP toteaa, että kun otetaan huomioon Rahoitustarkastuksen

---

3 Ks. myös periaatteet 2 ja 3 em. pankkivalvonnan perusperiaatteista.

4 Ks. myös periaattee 22 em. pankkivalvonnan perusperiaatteista.

johtokunnan valtuuksien vahvistaminen ja sen uusi kokoonpano, saattaisi olla tarkoituksenmukaista lisätä nimenomainen säännös, jonka mukaan Rahoitustarkastuksen johtokunnan jäsenen edellytetään toimivan tehtävässään henkilökohtaisessa ominaisuudessaan.

EKP toteaa lisäksi, että riittävä asiantuntemus johtokunnan päätöksenteossa on varmistettava. Tästä syystä se, että Rahoitustarkastuksen johtaja olisi edelleen johtokunnan täysivaltainen jäsen, todennäköisesti parantaisi päätöksenteon laatua. Samalla myös päätösten hyväksyttävyys ja uskottavuus saattaisivat parantua rahoitusmarkkinoilla. Tällä tavoin myös Rahoitustarkastus itse voisi toiminnassaan tiiviimmin sitoutua päätösten täytäntöönpanoon.

7. EKP ei vastusta sitä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset julkistavat tämän lausunnon.

Annettu Frankfurt am Mainissa 18 päivänä syyskuuta 2002.

*EKP:n puheenjohtaja*

[allekirjoitus]

Willem F. DUISENBERG