



Toimilupia, rekisteröintejä ja ilmoituksia koskevat määräykset ja ohjeet – yhteenveto ja palaute lausunnoista

Yleiset kommentit	
Ohjeiden oikeudellinen luonne	Finanssivalvonnan kommentti
<p>VM</p> <p>Valtiovarainministeriön toimialan laeissa olevat norminantovaltuudet Finanssivalvonnalle ovat yksinomaan määräystenantovaltuuksia. Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) tai toimialan erityislaeissa ei ole määritelty ohjetta. Valtiovarainministeriön mielestä Finanssivalvonnan ohje tulisi käsittää ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetun lain (189/2000) mukaisesti, jonka esitöiden mukaan (HE 174/1999) ohje on ymmärrettävä yleiskielen tarkoittamalla tavalla johonkin menettelyyn tai toimintaan opastavaksi lausumaksi, neuvoksi tai kehotukseksi. Ohjeiden oikeudellisen luonteen selventämiseksi Finanssivalvonnan määräyksessä tai ohjeessa, jäljempänä MOK, tulisi nimenomaisesti todeta, että siihen sisältyvät ohjeet eivät ole sitovia ja että ne ovat Finanssivalvonnan tulkintoja tai näkemyksiä tai kannanottoja mainittujen säännösten edellyttämistä menettelyistä tai toimintatavoista.</p> <p>Valtiovarainministeriö kehottaa asian jatkovalmistelussa kiinnittämään huomiota siihen, että jos MOK:ssa ei tiettyä valvottavaryhmää koskien ole lainkaan määräysosioita, vaan pelkkiä ohjeita, niin MOK saatetaan juridisesti tulkita suositukseksi asianomaisen valvottavaryhmän osalta. Valtiovarainministeriön mielestä tämä on ongelmallista, koska ohjeet sisältävät myös lakiviittauksia. Lisäksi, kun asiakirjan nimi sisältää sanan ”määräykset” (”Määräykset ja ohjeet”), mutta eräitä valvottavaryhmiä koskevat osiot koostuvat ainoastaan ohjeista, niin asiakirjan tosiasiallisen sitovuuden tasoa voi olla vaikea hahmottaa.</p>	<p>Finanssivalvonnan ohjeet sisältävät käytännön toimintaohjeita ja -suosituksia sekä Finanssivalvonnan tulkintoja voimassa olevan sitovan sääntelyn sisällöstä. Ohjeet eivät sellaisenaan ole velvoittavia. Ohjeet on erotettu velvoittavista määräyksistä väliotsikoin. Lisäksi ohjeiden/suositusten ja määräysten välistä eroa on luonnoksessa pyritty selkeyttämään; luonnoksen kansilehteen on lisätty ohjeiden ja määräysten oikeudellista luonnetta koskeva kuvaus ja lisäksi ohjeiden ja määräysten sanallinen muotoilu on muutettu paremmin vastaamaan niiden oikeudellista luonnetta. Finanssivalvonnan verkkosivuille on lisätty tarkempaa kuvausta määräysten ja ohjeiden rakenteesta ja oikeudellisesta luonteesta. Määräysten ja ohjeiden varsinaiseen asiasisältöön ei ole tältä osin tehty muutoksia.</p>



Määräysten ja ohjeiden rakenne		Finanssivalvonnan kommentti
VM	<p>MOK:ssa ei tule lähtökohtaisesti toistaa lain tai asetuksen säännöksiä tai niiden osia. Näin oikeuslähteet voidaan vaikeuksitta erottaa toisistaan. Joissakin tapauksissa MOK:n ymmärrettävyys saattaa vaatia, että MOK:ssa viitataan säädökseen. Valtiovarainministeriö on 12.3.2012 antamassaan lausunnossa Finanssivalvonnan lausuntopyyntöön 2/2012 kiinnittänyt huomiota siihen, että jos MOK:ssa on tarpeen viitata lakiin, tulisi määräyksestä tai ohjeesta käydä selkeästi ilmi, että kysymys on viittauksesta. Valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan on voitava vaikeuksitta erottaa, miltä osin on kysymys laki- tai pykäläviittauksesta ja miltä osin kysymyksessä on Finanssivalvonnan antaman MOK:n varsinainen sisältö.</p>	<p>Lainkohdat on pääsääntöisesti kirjoitettu auki MOK:ssa väliotsikon ”Määräys” tai ”Ohje” yläpuolella. Joissakin kohdin auki kirjoittamisesta on poikettu MOK:n luettavuuden edistämiseksi.</p> <p>Väliotsikon ”Määräys” tai ”Ohje” alla lainkohtaa ei yleensä ole kirjoitettu auki. Tällä on pyritty varmistamaan se, että viittaukset lakiin erottuvat riittävän selkeästi Finanssivalvonnan omista määräyksistä ja ohjeista.</p>
FK	<p>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.</p>	<p>Ks. Finanssivalvonnan kommentti yllä.</p>



<p>VM</p>	<p>Valtiovarainministeriö ehdottaa harkittavaksi, että 2.4 alaluvussa ("Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus") lueteltaisiin lakikohtaisesti ne MOK:n kohdat, jotka sisältävät kyseisten valtuutusten nojalla annetut Finanssivalvonnan määräykset. Samassa luvussa voitaisiin myös todeta, jos määräystä ei valtuutuksesta huolimatta ole annettu.</p> <p>MOK:ssa olisi paitsi informatiivisuuden myös EU-sääntelyn täytäntöönpanon läpinäkyvyyden vuoksi ilmoitettava, mitä EU:n direktiivien artikloja määräyksillä on pantu täytäntöön.</p>	<p>Finanssivalvonta on ottanut kommentin huomioon ja lisännyt alalukuun 2.4 (Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus) lakikohtaisesti ne MOK:n kohdat, jotka sisältävät kyseisten valtuutusten nojalla annetut Finanssivalvonnan määräykset.</p> <p>EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyviä viittauksia on täsmennetty.</p>
<p>VM</p>	<p>Jos lain nimestä käytetään lyhennettä ja lyhenne on määritelty MOK:n alussa, niin lain nimeä ei tule toistaa myöhemmin tekstissä, vaan lyhenne riittää (ks. esim. s. 36, 6.1 alaluku). Lisäksi on toivottavaa, ettei lakilyhenteen käyttö aiheuttaisi sekaannuksen mahdollisuutta vakiintuneeksi katsottaviin lakilyhenteisiin (ks. esim. s. 10, 2.1 alaluku: "VKL").</p>	<p>Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa.</p>
<p>VM</p>	<p>Valtiovarainministeriö suosittelee, että säädösnumeron käyttö olisi johdonmukaista kautta tekstin (ks. esim. s. 37, 6.3.1 alaluku, kohta 16 tai s. 52, 6.8.5 alaluku, kohta 122).</p>	<p>Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa.</p>
<p>SPL</p>	<p>Määräys- ja ohjeluonnoksessa ei ole otettu huomioon, mitä valtiovarainministeriön asetuksessa on säädetty säästöpankin yhteisömuodon muutoksen yhteydessä tehtävään toimilupahakemukseen liitettävistä selvityksistä. Määräys- ja ohjekokoelmaan tulee sen vuoksi lisätä esim. samalla tavoin, kuin yhteenliittymän keskusyhteisön toimiluvan osalta on tehty, oma kohta säästöpankin ja osuuspankin yhteisömuodon muutoksen yhteydessä vaadittavista selvityksistä.</p>	<p>Finanssivalvonta on lisännyt määräyksiin ja ohjeisiin oman kohdan säästöpankin ja osuuspankin yhteisömuodon muutoksen yhteydessä vaadittavista selvityksistä.</p>



Toimilupaa, rekisteröintejä ja ilmoituksia koskevien määräysten ja ohjeiden suhde muihin Finanssivalvonnan määräyksiin ja ohjeisiin		Finanssivalvonnan kommentti
FK	<p>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 tarkoitettulla tavalla.</p>	<p>Finanssivalvonnan määräyksiin ja ohjeisiin sekä standardeihin sisältyvät toiminnalliset ja laadulliset vaatimukset ovat samat toimiluvan hakijoille kuin jo Finanssivalvonnan valvonnassa oleville yhteisöille. Hakemusprosessin helpottamiseksi vaatimukset on sisällytetty myös MOK-luonnokseen, joka perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Toiminnalliset ja laadulliset vaatimukset tullaan yhdenmukaistamaan ja saattamaan voimassaolevaa sääntelyä vastaavaksi siinä vaiheessa kun voimassa oleviin ohjeisiin tehdään muutoksia tai kun ne muutetaan uuden määräys- ja ohjekokoelman mukaisiksi määräyksiksi ja ohjeiksi. Finanssivalvonta on käynyt läpi olemassa olevan asiakkaan tuntemista koskevan ohjeen verraten sitä käsittelyssä olevaan MOK-luonnokseen ja pyrkinyt selventämään ristiriitaisilta vaikuttavia kohtia.</p>
Toimiluvan yleiset edellytykset ja toimiluvan hakeminen		Finanssivalvonnan kommentti
FK	<p>FK esittää, että toimilupahakemusprosessin yhteydessä sovellettaisiin suhteellisuus- ja olenaisuudenperiaatteita. 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.</p>	<p>Finanssivalvonta on määräyksissään ja ohjeissaan pyrkinyt ottamaan suhteellisuusperiaatteen huomioon. Yhtenä ohjeiden tavoitteena on ollut koota yhteen sääntelyn eri lähteitä,</p>



		<p>mikä helpottaa erityisesti pienempien yhtiöiden käytännön toimintaa. Pienemmät toimiluvanhakijat ovat usein toivoneet Finanssivalvonnalta yksityiskohtaista käytännön ohjeistusta, kun taas suuremmille toimiluvanhakijoille riittäisi yleisluontoisempi ohjeistus.</p>
FK	<p>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 Fivalle toimilupahakemusta jätettäessä. Esimerkiksi rahanpesun estämistä ja asiakasvalituksia koskevien vaatimusten täyttäminen selviää vasta, kun toiminta on saatu käytiin.</p>	<p>Toimilupavaatimuksilla ja jo olemassa olevan toiminnan vaatimuksilla ei sinänsä ole eroa; kun toimiluvan hakija saa toimiluvan ja aloittaa toimintansa, sen on käytännössä kyettävä heti noudattamaan olemassa olevan toiminnan vaatimuksia.</p>
FK	<p>Toimilupahakemusvaiheen vaatimukseen lukeutuu myös useita arvoarvostelmia, joiden todellinen sisältö on toimiluvan hakijalle epäselvää (esimerkiksi ”johdonmukaisesti ja kattavasti esitetyt tiedot”, ”monimutkaiset omistusrakenteet”, ”liiketoiminnasta tai omistusrakenteesta ei saada selkeää kokonaiskäsitystä”). FK painottaa, että toimilupahakemuksen yhteydessä vaadittavat tiedot olisivat sellaisia, että ne on käytännössäkin mahdollista toimittaa Fivalle.</p>	<p>Finanssivalvonta haluaa tuoda toimiluvan hakijalle tiedoksi jo ennen toimilupahakemuksen jättämistä sen, että esimerkiksi monimutkaiset, tehokkaan valvonnan estävät omistusrakenteet estävät toimiluvan myöntämisen.</p>
FK	<p>Sana ”ainakin” on lisätty 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.</p>	<p>Sana ”ainakin” on sisällytetty lauseeseen siksi, että kyse on vähimmäisvaatimusten täyttämisestä suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Finanssivalvonta on pitänyt tarkoituksenmukaisena välttää tässä tyhjentävän luettelon esittämistä, koska toimilupaedellytysten täyttämässä on eroja toimiluvan hakijan liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta sekä sen sisältämisistä riskeistä riippuen.</p>



FK	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.	Ohjeella Finanssivalvonta haluaa kiinnittää toimiluvan hakijan huomiota siihen, että jos hakijan aikomuksena on harjoittaa toimintaansa konsernina tai muuallakin kuin Suomessa, hallinnon järjestämiseen liittyvät vaatimukset ovat tiukemmat.
FK	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 5 (6) huomiota (kohta 9.3.1 (15)). Näiden pohjalta epäselväksi, millainen hallinto tai rakenne estäisi toimiluvan saannin.	Voimassa olevan lainsäädännön mukaan (esim. LLL 37 §) merkittävä sidonnaisuus ei saa vaarantaa toimilupavalvottavan tehokasta valvontaa. Merkittävät sidonnaisuudet, jotka vaarantavat tehokkaan valvonnan, ovat esteenä toimiluvan myöntämiselle. Samoin sellaiset monimutkaiset yhtiö- ja konsernirakenteet, joiden hallinnon ja valvonnan järjestäminen voisi olla erityisen vaikeaa, estäisi mahdollisesti toimiluvan saannin.
Rahanpesun estämistä koskevat ohjeet toimilupavaiheessa		Finanssivalvonnan kommentti
FK	Toimiluvan hakemusvaiheeseen liittyvistä rahanpesun estämistä koskevista vaatimuksista säädetään asianomaisessa valtiovarainministeriön asetuksessa, eikä MOK-luonnoksen tulisi laajentaa velvoitteita tältä osin. FK katsoo, että viittaus valtiovarainministeriön asetukseen on tältä osin riittävä eikä sääntelyä tulisi laajentaa tai kirjoittaa uudestaan tältä osin	Finanssivalvonnan antamilla ohjeilla on tarkoitus avata valtiovarainministeriön asetuksessa asetettujen edellytysten sisältöjä konkreettisiksi asioiksi ja tätä kautta helpottaa hakijan työtä.
FK	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 kohdas-	Finanssivalvonnalla on määräyksenantovaltuus asiakkaan tuntemisessa noudatettavista menettelytavoista ja riskienhallinnasta. Näiden valtuuksien nojalla Finanssivalvonta on stan-



sa (48) mainitut selvitykset liittyvät rahanpesua koskevaan ohjeistukseen ja pitääkö yhtiöiden järjestää erillinen toiminto ja vastuuhenkilö 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.

Standardissa 2.4 antanut muutamia määräyksiä sekä lisäksi lukuisia soveltamisohjeita ja -esimerkkejä asiakkaan tuntemis- sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä sääntelyn soveltamisesta. Toimilupa-MOKissa on asiakkaan tuntemisen ja rahanpesun/terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien toimilupaedellytysten osalta viitattu myös standardiin 2.4. Tarkoituksena ei ole ollut edellyttää tai suosittaa toimilupaa haettaessa eri toimintatapoja kuin mitä varsinaisen toiminnan aikana joudutaan tai on suositeltavaa noudattaa.

Ohjeiden ei ole tarkoitus olla ristiriidassa keskenään asiakkaan tuntemistoiminnon organisoimisen osalta - standardissa 2.4 kappaleessa 5.2 kerrotaan Finanssivalvonnan soveltamisohjeita asiakkaan tuntemistoiminnan organisoimisen osalta ja toimilupa-MOKissa pyydetään vastaavasti luvanhakijaa antamaan selvitys asiakkaan tuntemistoiminnon organisoinnista. Standardissa 2.4 Fiva on antanut sitovan määräyksen rahanpesun estämisestä vastaavan yhteyshenkilön nimittämisestä valvottavan organisaatioon, ja koska luvanhakijalla tulee olla toimintaa aloittaessaan sääntelyn mukainen organisaatio olemassa, asiaa kysytään myös jo toimilupaa haettaessa.



Käytetty terminologia		
FK	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.	Terminologisesti ylimmän johdon käsite on määräys- ja ohjeluonnoksessa voimassa olevaan sääntelyyn perustuva. Finanssivalvonnalla on vielä myös toistaiseksi voimassa olevia standardeja, joissa ylimmän johdon käsite on vanhaan sääntelyyn perustuva. Terminologia tullaan tältä osin yhdenmukaistamaan ja saatamaan voimassaolevaa sääntelyä vastaavaksi siinä vaiheessa kun kyseisiin standardeihin tehdään muutoksia tai kun ne muutetaan uuden MOK-kokoelman mukaisiksi määräyksiksi ja ohjeiksi.
VM	Valtiovarainministeriö ehdottaa lisäksi, että MOK:n käsitteet yhdenmukaistetaan rahoitusmarkkinalainsäädännön kanssa.	Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa.
VM	Valtiovarainministeriö suosittelee myös, että EU-säädösten lyhenteet ovat yhtenevät laissa käytettyjen lyhenteiden kanssa (ks. 2.2 alaluku ja ”komission asetus”).	Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa.



Yksityiskohtaiset kommentit

Luottolaitoksen toimilupa	Finanssivalvonnan kommentti
<p>FK</p> <p>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.</p> <p>Kohdan 5.7.2 (62) sisältö on epäselvä toimijoille. FK pyytää, että kohta kirjoitettaisiin selväsanaisemmin.</p> <p>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 stressiteististä ja vaihtoehtoisista skenaarioista sekä kohta 5.8.7 (97) tulisi poistaa.</p> <p>Kohta 5.8.1 (72) ei FK:n näkemyksen mukaan liity toimiluvan myöntämisvaiheeseen.</p> <p>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).</p> <p>Kohdassa 5.3 (5) asetustekstin vaatimuksia on laajennettu vaatimalla harjoitettavaksi aiotun toiminnan kuvaamista <i>toiminnoittain</i>. FK toivoo, että Fivan omat lisäykset erottuisivat selkeästi asetustekstistä.</p>	<p>Lainkohta on lisätty määräysten ja ohjeiden kohtaan 5.4</p> <p>Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa</p> <p>Kyseiset kohdat ovat asiaan liittyvää Finanssivalvonnan ohjeistusta, ei sitovaa sääntelyä.</p> <p>Ohje tulee ottaa huomioon jo toimilupaa haettaessa, koska kysymys on joka tapauksessa heti ajankohtainen, kun toimiluvan saanut toimija aloittaa toimintansa.</p> <p>"seuranta- ja valvontajärjestelmät" -tekstit on poistettu ao. kohdista.</p> <p>Sana "toiminnoittain" on poistettu kyseisestä kohdasta.</p>



Sijoituspalveluyrityksen toimilupa		Finanssivalvonnan kommentti
FK	MOK-luonnoksen luvussa 2.4 määritellään säännökset, joiden perusteella Fivalla on määräystenantovaltuus. Luettelossa ei mainita sijoituspalvelulakia.	Fivalla ei ole sijoituspalvelulain perusteella oikeutta antaa toimiluvan hakemista koskevia määräyksiä.
FK	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 selvyiden vuoksi ottaa kantaa myös siihen, liittyykö muun kuin merkittävän toiminnon ulkoistamiseen joitain edellytyksiä. Selvyiden vuoksi olisi hyvä myös todeta, että toimiluvan varaista toimintoa ei voi ulkoistaa muulle kuin toiselle toimiluvan haltijalle.	Kyseisillä viittauksilla Finanssivalvonta on halunnut ohjeistaa toimiluvan hakijan tutustumaan tarkemmin asiakohdista koskevaan yksityiskohtaisempaan sääntelyyn jo ennen toimilupahakemuksen jättämistä. Ulkoistamisesta on säännelty yksityiskohtaisesti Finanssivalvonnan määräyksissä ja ohjeissa 1/2012 Ulkoistaminen.
VM	MOK:n 6.3.3 alaluvun kohdassa 36 tulisi ottaa huomioon, ettei sijoituspalvelulain (747/2012), jäljempänä <i>Sipal</i> , 10:4.2 koske myöskään rahoitusvälineiden säilyttämistä. Alaluvun 6.5.7 kohdassa 74 tulisi poistaa viittaukset omistajiin rinnastettaviin henkilöihin, koska mainittua käsitettä ei käytetä <i>Sipal</i> :ssa eikä myöskään valtiovarainministeriön asetuksessa 1024/2012. <i>Sipal</i> :n mukaan omistus voi olla joko suoraa tai välillistä.	Finanssivalvonta on korjannut määräys-ohje-luonnoksen ministeriön esittämällä tavalla.
Rahastoyhtiön ja säilytisyhteisön toimilupa		Finanssivalvonnan kommentti
FK	Rahastoyhtiöiden ja säilytisyhteisöjen osalta FK toteaa, että vaihtoehtoisia sijoitusrahastoja 4 (6) koskevan direktiivin (AIFMD) kansallinen täytäntöönpano vaikuttaa rahastoyhtiöiden toi-	Finanssivalvonta on harkinnut asiaa ja päätyntynyt siihen, että se ei aseta rahastoyhtiöitä kos-



	<p>mintaan. 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.</p> <p>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.</p>	<p>kevaan osioon lykkäävää voimaantulosäännöstä.</p>
VM	<p>Alaluvussa 7.9.2 ei ole mainittu RahastoVMA 12 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Kohdassa 71 annetaan ohjeita, jotka ovat osittain päällekkäisiä tämän asetuksen pykälän kanssa. Selvitykset on annettava lain ja sen nojalla annetun asetuksen nojalla. Kohdassa 71 annettavien ohjeiden tulisi ainoastaan selostaa tai avata asetuksessa säädettyjä vaatimuksia.</p>	<p>RahastoVMA:n vaatimukset on kirjoitettu kohtaan 71 auki perustuen siihen, että toimilupa-vaatimuksilla ja jo olemassa olevan toiminnan vaatimuksilla ei sinänsä ole eroa; kun toimiluvan hakija saa toimiluvan ja aloittaa toimintansa, sen on käytännössä kyettävä heti noudattamaan olemassa olevan toiminnan vaatimuksia.</p>
VM	<p>Alaluvun 7.3.1 kohdassa 8 mainittua selvitystä ja kuvausta edellytetään rahastoyhtiön ja säilytisyhteisön toimilupahakemukseen, kolmannen maan rahastoyhtiön Suomessa olevan sivuliikkeen toimilupahakemukseen sekä sivuliikkeen perustamista ulkomaille koskevaan lupahakemukseen liitettävistä selvityksistä annetun valtiovainministeriön asetuksen (147/2012), jäljempänä <i>RahastoVMA</i>,) 9.1 §:n 1 ja 2 kohdassa. Kohdasta tulee käydä ilmi, ettei vaatimus selvityksen ja kuvauksen esittämisestä perustu yksinomaan Finanssivalvonnan ohjeeseen.</p> <p>Alaluvun 7.5.3 kohdassa 27 ”säännöksiä”-sana tulee korvata ”ohjeita”-sanalla.</p> <p>Alaluvun 7.5.5 kohdassa 40 viitataan omistajiin rinnastettaviin henkilöihin ja kohdassa 41 pe-</p>	<p>Finanssivalvonta on korjannut kohdat esitetyllä tavalla.</p>



	<p>rustajiin. Näitä termejä ei enää käytetä sijoitusrahastolaissa (laki sijoitusrahastolain muuttamisesta 765/2012), minkä vuoksi ne on syytä poistaa edellä mainituista kohdista.</p> <p>Alaluvun 7.8 kohtaan 65 ehdotetaan lisättäväksi maininta ”komission riskienhallintadirektiivin täytäntöön panemiseksi” kuten on tehty saman alaluvun 59 kohdassa.</p>	
<p>Vakuutusyhtiön toimilupa</p>		<p>Finanssivalvonnan kommentti</p>
<p>FK</p>	<p>Solvenssi II-pohjaisen sääntelyn sisällyttämistä kansalliseen määräys- ja ohjekokoelmaan tulisi vielä pohtia uudelleen ottaen huomioon sen, että EIOPA julkaisi 27.3.2013 (3. tason ohjeet) siitä, miten vakuutusalan tulisi valmistautua SII-sääntelyyn ennen sääntelyn kansallista voimaansaattamista. Välivaiheen ratkaisut tulevat osittain voimaan 1.1.2014 ja ne edellyttävät vakuutusyhtiölain muuttamista. Ensin tulisi arvioida EIOPAn välivaiheen ratkaisujen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän jälkeen arvioitaisiin erikseen tarve antaa SII-pohjaisia kansallisia määräyksiä ja ohjeita etukäteen ennen SII-sääntelyn lopullista voimaansaattamista</p> <p>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.</p> <p>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 koske-</p>	<p>EIOPAn ohjeet ja niihin liittyvät vakuutusyhtiölain (VYL) muutokset tulivat voimaan 1.1.2014. EIOPAn ohjeet on otettu osaksi Fivan määräys- ja ohjekokoelmaa kuoriMOK:na. VYL-muutokseen liittyvät Fivan määräykset ja ohjeet annetaan vuoden 2014 aikana.</p> <p>Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa.</p> <p>Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa.</p>



	<p>vasta sääntelystä.</p> <p>Finanssivalvonta on pyytänyt FK:lta kommentit varsinaisen lausuntokierroksen jälkeen vakuutusyhtiön toimilupaa koskevaan 2 lukuun tehdyistä muutoksista, jotka johtuvat solvenssi 1,5 johdosta ehdotetuista muutoksista vakuutusyhtiölakiin (981/2013).</p> <p>FK esitti kommentissaan muutoksia muun muassa asioiden esittämisjärjestykseen sekä otsikointiin.</p> <p>FK toteaa, että MOK-luonnoksessa viitataan termiin luotettava hallinto, jota VYL ei terminä tunne. FK esittää harkittavaksi, että terminologiaa ja MOK-luonnosta ryhmiteltäisiin VYL:n käsitteistä lähtien epäselvyyksien välttämiseksi. FK on toistanut kommentissaan lisäksi aikaisemmassa lausunnossaan esittämänsä näkökohdat.</p>	<p>Otsikointia koskevat korjausehdotukset on tehty. Esittämisjärjestystä on osittain muutettu FK:n ehdottamalla tavalla.</p>
<p>STM</p>	<p>VYL 2 luvun 3 § sisältää säännökset toimiluvan hakemisesta ja muun muassa toimilupahakemuksen liitteistä. Vastaavasti luvun 6 §:ssä on säädetty toimiluvan myöntämisen edellytyksistä. Toimilupa on annettava, jos 1) aiotusta vakuutustoiminnasta ja vakuutusyhtiön 3 §:ssä tarkoitetuista toimintasuunnitelmasta ja osakkaista saadun selvityksen perusteella voidaan arvioida vakuutusyhtiön noudattavan toiminnassaan terveitä ja varovaisia liikeperiaatteita; 2) vakuutusyhtiön johto täyttää sille asetetut vaatimukset; ja 3) vakuutusyhtiön peruspääoma on vähintään 1 luvun 18 §:ssä mainitun suuruinen.</p> <p>MOK-luonnoksen 9.3.1 lukuun on sisällytetty ohjeita vakuutusyhtiön johtamisesta ja toiminnan järjestämisestä. Ohjeissa korostetaan vakuutusyhtiön hallinnon luotettavuuden merkitystä. Luvun 17 kohdassa on esitetty listaus seikoista, joihin Fiva kiinnittää erityisesti huomiota luotettavuutta arvioidessaan.</p> <p>Toisin kuin esimerkiksi luottolaitoksilla, voimassa olevan VYL:n perusteella toimiluvan myön-</p>	<p>VYL 2 luvun 6 §:ää on 1.1.2014 lukien muutettu siten, että yhtenä toimiluvan myöntämisen edellytyksenä on se, että vakuutusyhtiön voidaan arvioida pystyvän toimimaan VYL 6 luvun mukaisen hallintojärjestelmän edellyttämällä tavalla.</p>



tämisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole luotettavan hallinnon järjestäminen, eikä Fiva voi evätä lupaa näillä perusteilla. Vakuutusyhtiöillä ei ole velvollisuutta esittää toimilupaa hakieksaan selvitystä esimerkiksi korvaustoiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi sisäisen tarkastuksen järjestämistä, joka on esitetty yhtenä arviointikriteerinä 17 kohdan listauksessa, ei edes edellytetä VYL:ssä. Toimilupahakemukseen liitettävään toimintasuunnitelmaan on STM:n asetuksen 681/2008 nojalla sisällytettävä selvitys yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävästä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallintajärjestelmistä. Tätä koskien on MOK-luonnoksen 9.3.8 luvussa kuitenkin omat ohjeensa.

Hallinnon luotettavuutta koskevien seikkojen tuominen toimilupaa koskevaan MOK:aan ei siten voida nähdä voimassa olevan VYL:n 2 luvun 6 §:n 1 tai 2 kohdan kannalta perusteltuna. Toimilupia koskevan MOK:n tulisi sisältää vain sellaiset seikat, joilla tosiasiallisesti on voimassa olevaan lakiin perustuen merkitystä arvioitaessa toiminnalle asetettujen edellytysten täyttymistä.

Palkitsemisjärjestelmiä koskevaa 9.3.4 lukua ei ole myöskään syytä sisällyttää ohjeisiin, sillä kyse ei ole toimiluvan hakemiseen varsinaisesti liittyvästä edellytyksestä. Itse ohje sopisi paremmin vakuutusyhtiöitä koskevaan voimassa olevan MOK:n hallintoa ja tilinpäätöstä koskevaan osioon.

STM:ssä on parhaillaan valmisteilla VYL:n muuttamista koskeva hallituksen esitys vakuutusyhtiön hallintojärjestelmälle asetettavista vaatimuksista. VYL:n toimiluvan hakemista ja myöntämistä koskeviin 2 luvun säännöksiin tultaneen tässä yhteydessä lisäämään vaatimus selvittää yhtiön edellytyksiä toimia yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävän hallintojärjestelmän edellyttämällä tavalla. Uudistuksen todennäköinen voimaantuloajankohta on 1.1.2014. STM esittää, että 9.3.1 ja 9.3.4 lukujen ohjeet annettaisiin vasta sen jälkeen, kun vakuutusyhtiölain muutos on toteutettu.

Korvaustoiminta on merkittävä osa vakuutusyhtiön vakuutustoimintaa. VYL 2 luvun 3 §:n mukaisen aiotun vakuutustoiminnan arvioimiseksi Finanssivalvonnan on välttämätöntä saada selvitystä myös korvaustoiminnan järjestämisestä.

VYL:n muutos on tullut voimaan 1.1.2014.



	<p>Finanssivalvonta on pyytänyt STM:ltä kommentit varsinaisen lausuntokierroksen jälkeen vakuutusyhtiöiden toimilupaa koskevaan 9 lukuun tehdyistä muutoksista, jotka johtuvat solvenssi 1,5 johdosta ehdotetuista muutoksista vakuutusyhtiölakiin (83/2013).</p> <p>STM katsoi lausunnossaan, että laissa ei edellytetä, että vakuutusyhtiön hallintojärjestelmä tosiasiallisesti täyttää jo toimilupaa haettaessa kaikki 6 luvun hallintojärjestelmältä vaadittavat edellytykset.</p>	<p>Vakuutusyhtiölain 2 luvun 3 §:n mukaan yhtiön tulee aina selvittää toimilupahakemuksessaan, että se pystyy toimimaan hallintojärjestelmän edellyttämällä tavalla. Tämän johdosta STM:n lausunto ei anna aiheutta määräysten ja ohjeiden muuttamiseen.</p>
Rekisteröinnit ja ilmoitukset		
Vakuutusyhdistykset		
STM	<p>Vakuutusyhdistykset eivät tarvitse vakuutustoiminnan aloittamiseen toimilupaa mutta yhdistysjärjestyksen vahvistamismenettely muistuttaa osittain toimiluvan hakemista. VakYhdL:n 2 luvun 4 §:n 2 momentissa on säädetty edellytyksistä, joilla vakuutusyhdistyksen yhdistysjärjestys tai sen muutos on jätettävä vahvistamatta. Fiva ei saa vahvistaa yhdistysjärjestystä tai sen muutosta, jos aiottu vakuutusliike on sellaista, jonka harjoittamisesta aiheutuvat velvoitteet ovat yhdistyksen toimintaedellytykset huomioon ottaen ilmeisessä epäsuhteessa sen vastuunkantokykyyn.</p> <p>Vaikka edellytykset on suoraan määritelty laissa, ne jättävät kuitenkin Fivalle käytännössä harkintavaltaa. MOK luvussa 10.1.1 olisi perusteltua mainita kyseisen lainkohdan sisältö, koska yhdistysjärjestyksen vahvistamiseksi ei riitä pelkästään, että se on lainmukainen.</p>	<p>MOK:issa ei ole mainittu niitä päätöksenteoedellytyksiä, joilla Finanssivalvonta myöntää toimiluvan tai vahvistaa esimerkiksi yhdistysjärjestyksen. Ehdotettua lainkohtaa ei lisätä luonnokseen.</p>
Vakuutusedustajat		
STM	<p>Voimassa olevassa vakuutusedustajia koskevassa MOK:ssa on käsitelty vakuutusedustajan rekisteröinnissä tarvittavien asiakirjojen käännöksiä sekä valvojan oikeutta saada rikos- ja sakkorekisteriote. Määräys- ja ohjeluonnoksen 4 luvun 2 kohdassa (4.2 Toimiluvan hakemi-</p>	<p>Rikos- ja sakkorekisteritietoja koskeva edellisessä Määräys- ja ohjekokoelmassa ollut huomautus on lisätty.</p>



	nen) on todettu toimiluvan hakemisessa käytettävästä kielestä sekä Finanssivalvonnan oikeudesta saada rikos- ja sakkorekisteriote. Luku koskee kuitenkin vain varsinaisia toimilupa-valvottavia. Selvyyden vuoksi vakuutusedustajat tulisi joko sisällyttää 4 luvun 2 kohtaan tai asiaa tulisi käsitellä 10 luvussa (esimerkiksi viittaamalla 4 lukuun), koska ohjeiden tulisi näiltä osin koskea myös vakuutusedustajia.	Asiakirjojen käännöstä koskeva edellisessä Määräys- ja ohjekokoelmassa ollut huomautus on lisätty.
STM	Kiinnitämme lisäksi huomiota, että voimassa olevaan MOK:aan on sisällynyt määräykset vakuutusedustajan sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden käyttämisestä ilmoittamisesta Finanssivalvonnalle (2 ja 4 luku). Näitä määräyksiä ei ole enää sisällytetty määräys- ja ohjeluonnokseen.	Määräyksiä ei ole tarkoituksella sisällytetty uuteen määräys- ja ohjekokoelmaan. Tämä menettely on yhdenmukainen kaikkien toimijoiden suhteen.
STM	Teknisenä korjauksena huomautamme, että sisäiset viittaukset eivät täsmää luvun 18, 28, 31 ja 39 kohdissa.	Kommentit on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa.
Ilmoitusvelvollisuus tarjottaessa maksupalveluja ilman toimilupaa		
VM	Alaluvun 10.2.1 kohdassa 53 annetaan määräyksiä, jotka ovat osittain päällekkäisiä lain vaatimusten kanssa. Liiketoimintasuunnitelma ja selvitys tietyistä luonnollisista henkilöistä on annettava lain nojalla (MLL 8.1 §).	Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa
VM	Määräys alaluvun 10.2.4 kohdassa 63 on ongelmallinen suhteessa MOK:ssa mainittuun lain valtuutussäännökseen. MOK:ssa mainittu valtuutussäännös (MLL 8.4 §) kuuluu seuraavasti: ”Finanssivalvonta antaa valvonnan kannalta tarpeelliset tarkemmat määräykset tässä pykälässä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä.” Finanssivalvonnan oikeuteen antaa MLL 8.4 §:n mukaisesti tarkempia määräyksiä ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä ei sisälly oikeutta määrätä, miten suojaamisvelvollisen tulee sijoittaa varojaan (ks. s. 101, 10.2.4 alaluku, kohta 63).	Kommentti on otettu huomioon MOK:n jatkovalmistelussa



Lyhenteiden selitykset:

FK	Finanssialan Keskusliitto
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
VM	Valtiovarainministeriö
SPL	Säästöpankkiliitto