

14.2.2006

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 21.12.2005: OM 32/41/2003

LAUSUNTO VALMIUSLAKITOIMIKUNNAN MIETINNÖSTÄ
KOMITEAMIETINTÖ 2005:2

Oikeusministeriö on pyytänyt Rahoitustarkastukselta (Rata) lausuntoa valmiuslakitoimikunnan mietinnöstä (oikeusministeriön komiteamietintö 2005:2), joka sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Mietinnön mukaan siihen sisältyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.9.2007.

Vastauksena pyyntöön Rata esittää kunnioittaen seuraavan lausunnon.

1 Yleistä

Kansallisen valmiuslainsäädännön tarve on ilmeinen. Kansainväliset suositukset liiketoiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi tarvittavista toimituksista sellaisenaan kaikissa oloissa ole riittävät. Mietintöön sisältyvien ehdotusten perusteluissa onkin onnistuneesti tuotu esiin seikkoja, jotka edellyttävät kansallisia toimia ja oikeuttavat ne. Kansallisen päätöksenteon tarve korostuu poikkeusoloissa, jolloin on toimittava nopeasti, mikä ei olisi mahdollista, jos päätöstä tehtäessä olisi kuultava kovin monia tahoja.

Valmiuslakitoimikunta on onnistunut lainsäädännön uudistustehtävässään. Uudistuksen kaksi päätavoitetta on saavutettu. Ensiksi sääntely on toteutettu tavalla, joka täyttäneen osiltaan vuoden 2000 perustuslain vaatimukset ja toiseksi viranomaisten toimivaltuudet on ajanmukaistettu. Lisäksi on täsmennetty säännösten kirjoitustapaa itse poikkeusolojen määritelmästä alkaen. Myös säännösten perusteluihin liittyvien vaihtoehtojen pohdinnoissa on selkeästi esitetty ne syyt, joiden nojalla on päädytty kulloiseenkin valintaan.

Valmiuslaki ei sellaisenaan muuta Ratan tehtävää sen valvottavien ja muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien toiminnan valvojana. Muutos lähinnä siinä, että valvonnassa huomioon otettava säännöstö muuttuu, kun valtioneuvosto antaa lain 4 luvussa tarkoitettuja asetuksia, joista joidenkin toimeenpano (siis noudattamisen valvonta) on säädetty Ratankin tehtäväksi.

14.2.2006

Seuraavassa Rata esittää näkemyksensä niistä mietinnön asiakokonaisuuksista tai yksittäisistä säännöksistä, joihin se on erityisesti kiinnittänyt huomiota.

2 Yksittäisiä säännöksiä koskevat kommentit

2.1 Poikkeusolojen määritelmä (lain 3 §)

Onnistuneena ratkaisuna on pidettävä sitä, että mietintö ei sääntelyehdotuksessaan rajoita poikkeusoloja vain perustuslain 23 §:n ja siihen rinnastuvan kansainvälisen sääntelyn mukaisiin tilanteisiin. Kuten mietintöön sisältyvästä kansainvälisestä vertailusta ilmenee, niin yleinen kehityspiirre vertailumaissa on, että sotaa ja sen kaltaisia uhkia todennäköisemmiksi uhkiksi ovat nykyisin nousseet kansainvälinen terrorismi, luonnonkatastrofit ja vaaralliset tartuntataudit. Tämän vuoksi onkin paikallaan muun muassa rahoitusmarkkinoiden toiminnassa ulottaa mahdollisuus poikkeuksellisten valtuuksien käyttöön myös tilanteisiin, joissa esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti. Poikkeusolojen käsitteen laajentamisella mahdollistetaan myös se, että rahoitusmarkkinoiden muuttuneen toimintaympäristön toiminnalle asettamat vaatimukset voidaan riittävästi ottaa tulevaisuudessa poikkeusoloissa huomioon.

Rata ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, että poikkeusoloja koskevan määritelmän kohdat 3 ja 4 yhdistettäisiin.

2.2 Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaaminen (lain 4 luku)

2.2.1 Mietinnössä valitut poikkeusvaltuuksien käyttämiseksi vaadittavat uhat (14 ja 16–25 §)

Mietinnössä on lähdetty siitä, että luvussa 4 säädellyt poikkeukselliset toimet edellyttävät toteuttamiseksi ankaruudeltaan toisistaan poikkeavia poikkeusoloja.

Poikkeusolot on jaettu kolmeen kategoriaan sen mukaan, kuinka vakavasta tilanteesta kulloinkin on kyse. Ankarin taso on perustuslain 23 §:nkin sisällön mukainen poikkeustila eli valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohtien mukainen tilanne (aseellinen hyökkäys ja sen välitön jälkitila sekä säännöksessä määritelty aseellinen uhka). Toiseksi ankarimmalla tasolla riittää, että tilanne on vähintään lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdan mukainen (väestön toimeentulon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuus olennaisesti vaarantuu). Kolmas ankaruustaso eli lievin oleva tilanne on kyseessä silloin, kun tilanteen katsomiseen poikkeusoloksi riittää, että se täyttää 3 §:n 4 kohdan edellytykset (erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti).

14.2.2006

Riippumatta siitä, yhdistetäänkö poikkeusolomääritelmän kohdat 3 ja 4, olisi kuitenkin vielä aihetta harkita, edellyttääkö lainsäädäntömme todellakin valitun kaltaista kolmijakoa. Eikö riittäisi jako kahteen, niin että ankaruustasot kaksi ja kolme yhdistettäisiin tasoksi kolme? Tämä tarkoittaisi sitä, että 14 §:n mukaisiin toimiin ja 25 §:n mukaiseen kiellon antamiseen voitaisiin ryhtyä vain, kun kyseessä olisivat lain 3 §:n 1-2 kohdan tarkoittamat poikkeusolot, mutta kaikki muut 4 luvussa nimetyt toimet olisivat käytettävissä jo kaikissa 3 §:n tarkoittamissa poikkeusoloissa. Muiden kuin 14 ja 25 §:n toimien osalta voitaneen katsoa, että ne eivät kohdistu perusoi-keuksiin siinä määrin, että niiden käyttämisen olisi edellytettävä perustuslain 23 §:n (valmiuslain 3 §:n kohdat 1 ja 2) mukaisia poikkeusoloja.

2.2.2 Rahoitusmarkkinoita koskevat määritelmät (13 §)

Määritelmiin sisältyvä "maksuvälineen" määritelmä sanoo maksuvälineeksi sähköisen rahan ja jättää maksuvälineeksi mainitsematta sekä ja maksamisessa käytettävän kortin (pankkikortti, luottokortti yms. maksukortti). Määritelmään sisältyvä "sähköinen raha" ei ole väline vaan arvo, joka on tallennettu tietylle välineelle. Toisaalta taas määritelmästä pois jätetyt kortit puolestaan on esimerkiksi maksuvälinerikoksia koskevassa rikoslain 37 luvussa määritelty maksuvälineiksi. Luvun 12 §:ssä säädetään seuraavasti:

Määritelmät. Tässä luvussa tarkoitetaan:

1).....

2) *maksuvälineellä* pankki-, maksu- tai luottokorttia, shekkiä tai muuta välinettä taikka tallennetta, jolla voidaan suorittaa maksuja, tilinostoja tai tilisiirtoja tai jonka käyttäminen on välttämätön edellytys mainittujen suoritusten tekemiseksi

2.2.3 Rahoitus- ja maksuvälineitä koskevat toimet (14 §)

On huomattava, että jos maksuvälineen määritelmää muutetaan edellä esitetyn mukaisesti niin, että sekä ja erilaiset kortit tulevat mukaan, niin säännöksiä maasta vietävistä ja maahan tuotavista maksuvälineistä, maksuvälineiden kotiuttamisvelvollisuudesta ja Suomessa asuvan omistuksessa tai hallussa olevien ulkomaisten maksuvälineiden määrästä ja laadusta on syytä tarkistaa.

2.2.4 Varojen vastaanoton, luotonannon ja sijoitustoiminnan rajoittaminen (16 §)

Siihen nähden, että takaus on käsitteenä varsin tiukkarajainen ja muilla takauksen kaltaisilla sopimuksilla päästään samaan tulokseen, olisi syytä harkita, että säännöksen 2) kohdassa nimettyihin sitoumuksiin lisättäisiin maininta muista, takauksen kaltaisista sopimuksista. Lisäyksen jälkeen 2 kohta voisi alkaa esimerkiksi seuraavasti (lisäys alleviivattu):

" Edellä 1 kohdassa tarkoitettut yhteisöt saavat myöntää luottoja ja luotonantoon liittyviä takauksia sekä tehdä muita niihin verrattavia sitoumuksia vain niihin tarkoituksiin ... "

14.2.2006

2.2.5 Arvopaperitoiminnan rajoittaminen (18 §)

Myös liikkeeseenlaskun tarkoitus on syytä kirjata tekijäksi, jota voidaan rajoittaa säännöksen 1 momentin 1 kohdassa annettavalla asetuksella. Lisäyksen jälkeen mainittu kohta voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti (muutos alleviivattu):

1) arvopapereita saa laskea liikkeeseen vain siinä tarkoituksessa ja yhteiseltä raha-arvoltaan, laadultaan tai lajiltaan vain rajoitetusti sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään;

2.2.6 Maksuliikkeen rajoittaminen (19 §)

Säännöstä hieman modifioimalla siihen saisi näkyviin, että rajoituksia olisi asetettava muullekin maksuliikkeelle kuin tilisiirroille. Tämän nyt perusteluista ilmenevän seikan nostamiseksi lain tasolle pykälän voisi kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti (muutokset alleviivattuna):

"Maksuliikkeen sekä sitä koskevien selvitysjärjestelmien häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa maksuliikettä voidaan säännöstellä siten että määrättyjä maksutapahtumia, kuten tilisiirtoja, ei saa tehdä määrällisesti enempää, raha-arvoltaan suurempina tai pienempinä taikka laadultaan tai lajiltaan muunlaisina kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Niiden suorittamiselle muualla laissa säädettyjen tai muuten velvoittavien määräaikojen sijasta sovelletaan valtioneuvoston asetuksella säädettyjä pitempiä määräaikoja."

2.2.7 Poikkeukset vakavaraisuusvaatimuksista (20 §)

Tämänkin säännöksen osalta olisi suotavaa, että myös vakava suuronnettomuus ja yleensäkin jo 3 §:n 4 kohdankin tarkoittama poikkeusolo riittäisi tässä säädettyihin toimiin. Lisäksi tässä tulisi säätää mahdolliseksi poiketa myös ryhmätason vakavaraisuusvaatimuksista.

Rahastoyhtiöt ovat jääneet pois luettelosta, johon on sisällytetty tahot, joiden vakavaraisuusvaatimuksista voidaan poiketa.

Muutettuna säännös voisi alkaa esimerkiksi seuraavasti (muutos alleviivattuna):

Rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa luottolaitoksiin, sijoituspalveluyrityksiin, rahastoyhtiöihin, vakuutus- ja eläkelaitoksiin, niiden konsolidointiryhmiin tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymiin sovelletaan valtioneuvoston asetuksella säädettyä laissa säädettyä alempaa vakavaraisuusvaatimusta, jos ...

14.2.2006

Erillisenä huomiona nostettakoon esiin, että laissa olisi syytä mahdollistaa poikkeaminen myös maksuvalmiusvaatimuksesta silloin, kun tällainen vaatimus on tietyllä yhteisötyypille asetettu.

2.2.8 Poikkeukset korvausrahastoille asetetuista vaatimuksista (21 §)

Tässäkin jo 3 §:n 4 kohdankin mukainen poikkeusolo voitaisiin katsoa riittäväksi säännöksen tarkoittamiin toimiin.

Säännöksen 1 kohdassa olisi käytettävä sanaa "talletuspankki" (sanan "luotolaitos" asemesta) tarkoitettaessa talletussuojarahaston jäsentä.

Esitetyn huomioon ottamisen jälkeen säännös voisi näyttää puheena olevilta osiltaan esimerkiksi tältä (muutokset alleviivattu):

Rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan:

1) valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeuksia laissa säädettyistä velvoitteista kartuttaa talletussuojarahastoa, sijoittajien korvausrahastoa, kirjausrahastoa ja selvitysrahastoa, jos rahaston kartuttamista on poikkeusoloissa pidettävä talletuspankeille, sijoituspalveluyrityksille ...

2.2.9 Poikkeukset konkurssia, selvitystilaa, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevista vaatimuksista (22 §)

Tässäkin jo 3 §:n 4 kohdankin mukainen poikkeusolo voitaisiin katsoa riittäväksi säännöksen tarkoittamiin toimiin.

Vaatimuksista, joista voitaisiin poiketa, olisi lisättävä myös talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä annetun lain vaatimukset. Tällaisesta lisäyksestä johtuu, että myös viranomaisia, joiden tehtäväksi tässä pykälässä tarkoitettun asetuksen täytäntöönpano säädetään, tulisi lisätä kirjaimella mukaan myös valtiovarainministeriö, jolla on toimivalta toiminnan keskeyttämisessä.

Tässä esitetyt kommentit muuttaisivat kohdissa, joihin ne sopivasti voidaan liittää, tekstiä seuraavasti (muutokset alleviivattuina):

Rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ...

1) konkurssiin ja selvitystilaan asettamista sekä toiminnan väliaikaista keskeyttämistä koskevista edellytyksistä ...

Rahoitustarkastus, Vakuutusvalvontavirasto ja valtiovarainministeriö huolehtivat ...

14.2.2006

2.3 Hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistaminen (5 luku)

Sähkötoimituksen keskeyttäminen (38 §)

Perusteluissa olisi syytä selventää, keitä ovat ne huoltovarmuuden kannalta tärkeät sähkön käyttäjät, joille sähkötoimitusta ei saa ilman pakottavaa syytä keskeyttää. Tällaisina käyttäjinä tulisi mainita myös merkittävimmät rahoitusmarkkinatoimijat.

2.4 Laki arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Yksityiskohtaisissa perusteluissa arvo-osuusrekisteriä verrataan aivan oikein kiinteistörekisteriin esittäessä perusteluja sille, että keskeisten tietojenkäsittelylaitteiden sijoituspaikan tulee olla Suomessa. Erotuksena kiinteistörekisteristä kirjaukset arvo-osuusjärjestelmään perustuvat useimmiten erillisen selvitysjärjestelmän käyttöön. Esillä olevassa sääntelyssä tätä eroa ei kuitenkaan ole otettu huomioon arvopaperimarkkinalaissa tarkoitetun selvitysyhteisön osalta. Lisäksi perusteluissa mainittu riittävän osaamisen ylläpitäminen Suomessa olisi syytä nostaa lakitekstiin. Muutoin on ainakin periaatteessa olemassa vaara, että Suomesta löytyy laitteisto arvo-osuusjärjestelmää varten, mutta täällä ei ole henkilöstöä, joka osaisi sitä käyttää.

RAHOITUSTARKASTUS

Kaarlo Jännäri
johtaja

Markku Lounatvuori
päälakimies