

Eduskunnan talousvaliokunta (TaV)

HE 171/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Viranomaisten harkintavallan on oltava tarkkarajaista

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 171/2020).

Tiivistelmä

FA pyytää talousvaliokuntaa kiinnittämään huomiota jäljempänä yksilöityihin viranomaisten toimivaltuuksiin koskeviin kohtiin ja ehdottaa seuraavia lisäyksiä ehdotettuihin säännöksiin niiden yhteensovittamiseksi viranomaisen harkintavallan rajoittamista koskevien perustuslain vakiintuneiden tulkintojen kanssa:

1. Järjestelmäriskkejä koskevat vaatimukset

- Viranomaisen tulisi rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävää lisöpääomavaatimusta (järjestelmäriskipuskurivaatimus) asettaessaan määritellä riski, riskin suuruus ja johtaa riskistä pääomavaade. Tarkemmat muutokset voitaisiin tehdä luottolaitoksista annetun lain nojalla säädettävässä Valtiovarainministeriön asetuksessa.
- Luottolaitoksen systeemisen merkittävyyden perusteella määrättävän lisöpääomavaatimuksen ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen (yhdessä järjestelmäriskivaateet) yhteismäärä pidettäisiin 5 %:ssa, mikä on nykyinen järjestelmäriskiä koskevien vaateiden maksimimäärä.

Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää, että mikäli järjestelmäriskivaateiden yhteismäärä ylittäisi 5 %, voidaan tällainen päätös tehdä vain erittäin painavista ja poikkeuksellisista syistä.

2. Finanssivalvonnan toimivaltuudet (mm. varojen jako)

Luottolaitoslain 11 luvun 10 §:n ehdotetut 1, 13 ja 14 kohdat tulisi kumota tai niitä tulisi täydentää lisäämällä seuraava lause näiden kohtien loppuun:

... , niin kuin muualla laissa tarkemmin säädetään.

Jos katsotaan, että edellä esitetty muutos ei tarjoa valvontaviranomaiselle riittäviä toimivaltuuksia, ehdotamme toissijaisesti, että lisäksi muutetaan luottolaitoslain 10 luvun 8 §:ää, jossa valvontaviranomaisen valtuuksia tarkennetaan.

FA:n näkemyksen mukaan edellä mainitut ehdotukset tarkentaisivat säädöksiä tavalla, joka vastaisi viranomaisen harkintavallan rajoittamiselle perustuslain vakiintuneessa tulkinnassa asetettuja vaatimuksia. Seuraavassa on esitetty tarkemmat perustelut lisäysten tarpeesta ja muodosta.

Kokonaisuus on kunnossa, muutama juridis-tekninen tarkennus tulee vielä tehdä

FA on tyytyväinen siihen, miten valtaosaa direktiivien säännöksistä ollaan tuomassa kansalliseen lainsäädäntöön ja kiittää lainvalmistelijoita monien ehdotusten huomioon ottamisesta. Lakiesityksessä on muun muassa hyvin tuotu esille periaate pääomavaatimusten päällekkäisyyden välttämisestä.

Vaikka kokonaisuutena tarkastellen hallituksen esitykseen on vain vähän lisättävää, on esitykseen jäänyt muutamassa kohdassa sellaisia merkittäviä, lähinnä juridisteknisiä puutteita, jotka FA hallintopäätösten kohteiden edustajana toivoo talousvaliokunnan ottavan huomioon.

FA on laatinut tähän lausuntoon ehdotuksia, joilla esiin nostetut perustuslailliset puutteet voitaisiin korjata nyt esitettyyn lainsäädäntöön melko pienin lisäyksin. Puutteet ovat suurimmaksi osaksi luonteeltaan sellaisia, että ne ovat tarkemmin ja perusteellisemmin korjattavissa lain hyväksymisen jälkeen annettavalla valtiovarainministeriön asetuksella. Olennaista olisi, että lainsäädännössä annettaisiin toimeksianto kyseisen työn tekemiselle niin, että juridistekniset puutteet korjaantuvat.

Talouden vakaus on erittäin tärkeä asia luottolaitossectorille, koska vakaa toimintaympäristö mahdollistaa yhteiskunnan rahoittamisen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. FA haluaakin painottaa tapaa, jolla luottolaitoslainsäädäntöä toimeenpannaan, jotta voidaan tehokkaasti yhtä aikaa saavuttaa sekä vakaus että talouden rahoittaminen.

Samalla, kun lainsäädännön tulisi olla tehokasta sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, sen pitäisi haitata mahdollisimman vähän talouden normaalia toimintaa ja ympäröivää yhteiskuntaa. Lisäksi sen olisi oltava lainkäytön kohteen näkökulmasta niin ennakoitavaa kuin mahdollista. Yhteiskunnan taloudelliset taustarakenteet muuttuvat hitaasti ja siten myös rakenteisiin liittyvät riskit kehittyvät yleensä melko pitkän aikavälin kuluessa. Säännöksille, jotka mahdollistavat ennakoimattoman viranomaistoiminnan, ei ole tällöin perustetta.

Viranomaispäätösten tulee olla ennakoitavissa. Pankkien liiketoiminnan suunnittelujänne on useita vuosia ja siksi on ensisijaisen tärkeää, että lainsäädäntö

on riittävän selkeää, jotta pankit pystyvät ennakoimaan viranomaispäätökset. Puutteellinen lainsäädäntö tekee pankkien toimintaympäristöstä ennakoimattoman ja se voi vaikeuttaa tai jopa merkittävästi rajoittaa yhteiskunnan investointien rahoittamista¹. Tällä taas on kielteisiä vaikutuksia yhteiskunnan taloudelliseen toimeliaisuuteen ja siten talouskasvuun.

Lisäksi on otettava huomioon, että viranomaistoimivallan käytöllä voidaan merkittävästi puuttua yksityisten luonnollisten henkilöiden perustuslailla turvattuun omaisuuden suojaan. Pankkien osakkeen- tai osuudenomistajien oikeutta omistamiinsa säästöihin rajoitetaan luottolaitoksille asetettavilla lisäpääomavaateilla tai voitonjaon erillisellä rajoittamisella, millä muutoin jakokelpoisten varojen saamista omistajien käyttöön esimerkiksi osinkojen tai osuuspääoman koron muodossa viranomaispäätöksin estetään. Tämänkin perusteella viranomaistoimivaltuuksien käytölle tulee asettaa selkeät edellytykset.²

FA:n mielestä hallituksen esitykseen liitetyt vaikutusarviot ovat suppeat, eivätkä ne anna kokonaiskuvaa esitettyjen sääntelymuutosten mahdollisista vaikutuksista pankkeihin, niiden toimintaan ja ympäröivään talouteen. Esimerkiksi lisäpääomavaatimusten vaikutuksia talouskasvuun ei ole ilmaistu siinä laajuudessa ja tarkkuudella kuin FA olisi toivonut. Lisäksi pankkisektorin kannattavuus on esitetty liian positiivisessa valossa, sillä kannattavuuden laskua viime vuosina ei ole tuotu esille riittävästi³. Kannattavuuden lasku olisi ollut tärkeä esittää, sillä se on toimialan näkemyksen mukaan ainakin osittain seurausta sääntelyn myötä lisääntyneistä vaatimuksista. Tämänkin perusteella osaltaan sitä, että viranomaistoimivaltuuksien

¹ Esimerkiksi yhden prosenttiyksikön suuruinen muutos pankkien pääomavaatimuksissa voi muuttaa huomattavasti pankkien lainanantokapasiteettia, kuten Finanssivalvonnan (Fiva) makrovakauspäätös 17.3.2020 osoittaa. Fivan tiedotteen mukaan: "Finanssivalvonnan johtokunta päätti tänään ylimääräisessä kokouksessaan laskea suomalaisten luottolaitosten pääomavaatimuksia. Kevennys toteutetaan poistamalla järjestelmäriskipuskuri ja muuttamalla luottolaitoskohtaisia vaatimuksia siten, että kaikkien luottolaitosten rakenteelliset puskurivaatimukset laskevat kokonaisuudessaan **yhellä prosenttiyksiköllä**. ---- Finanssivalvonnan tekemä päätös lisää suomalaisten pankkien luotonantokykyä arviolta 52 mrd. eurolla. Tämä yhdessä muiden maiden makrovakaustalvojen päätösten kanssa lisää **laskennallista luotonantokapasiteettia suomalaisille yrityksille ja kotitalouksille arviolta 30 mrd. eurolla.**" (tummennus lisätty)

² Tämä vaatimus tuodaan myös hallituksen esityksen yleisperusteluissa ilmi: "Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisien kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (PeVL 33/1998 vp, PeVL 15/2004 vp)." Hallituksen esityksessä mainitaan myös se seikka, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on yksityishenkilöiden omaisuuden suojan rajoittamisesta katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on **omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle** (ks. muun muassa PeVL 9/2008 vp s. 4, PeVL 10/2007 vp s. 2, PeVL 54/2005 vp s. 3, PeVL 32/2004 vp s. 2, PeVL 61/2002 vp s. 3—4, PeVL 34/2000 vp s. 2)." (tummennus lisätty) Vastaavaa liikkumavaraa ei näin ollen ole yksityishenkilöiden aseman ollessa kyseessä. Edelleen ehdottomat perusoikeussäännösten rajoitus- ja tulkintasäännöt on perustuslakivaliokunta vahvistanut mietinnössään PeVM 25/1994 s. 4. Näihin sisältyy myös se, että "**Rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.**" (tummennus lisätty)

³ Ks. esim. European Banking Authority Risk dashboard Q4 2019 s.16, joka näyttää Suomen pankkisektorin oman pääoman tuoton olleen alle eurooppalaisen keskiarvon ennen koronakriisiä.

laajuutta tulisi säädellä tarkemmin kuin hallituksen esityksessä on nyt tehty, jotta liian laajat ja puutteellisesti määritellyt toimivaltuudet eivät johtaisi tarpeettomiin toiminnan supistamisiin.

Järjestelmäriskipuskuria koskevat esitykset edellyttävät täsmentämistä

Tällä hetkellä järjestelmäriskipuskuria koskevassa lainsäädännössä ei ole esitetty vaatimuksia riskin määrittelylle ja mittaamiselle. Viranomaisen päätös ei liioin ole tarjonnut päätösten kohteille tietoa siitä, miten määrittely ja mittaaminen on tehty⁴. Näiden seikkojen osalta säädöstyö on jäänyt tekemättä nykyisen lain säätämisen yhteydessä ja se on tarjonnut *viranomaisen toimivaltuuksien käytölle hyvin laaja-alaisen vapauden* Valtiovarainministeriön asetuksessa (VMA) asetettujen mittareiden puitteissa.

VMA:ssa ilmaistut mittarit kuvaavat tosiasiallisen tilanteen, mutta niiden osalta ei ole määritelyä, millaista riskiä tunnusluvun tai mittarin arvon olisi edes tarkoitus kuvastaa. Tämä lisäpääomavaateen määrittämisessä keskeinen asia on jäänyt määrittämättä asetuksessa, ja se tulee FA:n mielestä tulevassa lainsäädännössä korjata. Lainsäädännössä tulisi selkeästi määrittellä, miksi tunnusluvun arvo on riski, kuinka suuri riski se on ja kuinka riskistä on johdettu pääomavaade. Lisäksi tätä tulee edellyttää viranomaisen päätöksenteolta. Päätöksen kohteiden oikeusturvakeinot tehdään tosiasiallisesti tyhjiksi, jos viranomaisen toimivaltaa rajoittavia vaatimuksia ei riittävän selkeästi ilmaista laissa. Päätöksen kohteella ei tällöin ole mahdollisuuksia todeta, onko päätökset asianmukaisin perustein tehty. Tämän tyyppinen tilanne on hiljattain todettu EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä EU-oikeuden vastaiseksi⁵.

Viranomaisten toimivaltuuksien ja niiden käytön perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan noudattamiseksi lainsäädännössä tuleekin asettaa viranomaisvaltuuksille ja valtuuksien käytölle tavanomaiset riittävät vaatimukset järjestelmäriskien määrittämiselle ja pääomavaateen johtamiselle riskeistä. Nämä toimivaltaa ohjaavat vaatimukset eivät sisälly nykyllä lainsäädäntöön eivätkä toteudu myöskään nyt ehdotetussa laissa, mikäli niistä ei nimenomaisesti säädetä.

Hallituksen esitykseen sisältyvät, erikseen tässä lausunnossa yksilöidyt olennaiset puutteet perustuslailla turvattujen oikeuksien toteuttamisessa, johtavat perustuslain säännösten noudattamatta jättämiseen muutamassa kohdassa nyt ehdotetun lain osalta. Koska kyseessä on direktiiviin sisältyvä jäsenvaltio-optio, voitaisiin

⁴ Ks. Finanssivalvonnan johtokunnan päätös rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta (järjestelmäriskipuskuri) 28.6.2019, sivut 9 ja 10, joissa pankit selkeästi ilmaisevat, että **niillä ei ole tietoa siitä, miksi vaatimukset on asetettu eikä yksittäisistä kontribuutioista järjestelmäriskivaateeseen sekä siitä, miten nämä muuntuvat pääomavaateiksi**. Vastineiden mukaan järjestelmäriskipuskurin **mittareissa on myös epäkohtia ja tulkinnanvaraisuutta**.

⁵ Ks. EU-tuomioistuimen päätökset tapauksiin T-411/17, T-414/17 ja T-420/17, annettu 23.9.2020.

järjestelmäriskipuskurivaatimus jättää ehdotetussa muodossaan säätämättä kokonaan ja siirtää näiltä osin jatkovalmisteluun puutteiden korjaamiseksi.

Vaihtoehtoisesti viranomaistoimivaltaa voidaan rajata perustuslain mukaisiksi tekemällä säädöksiin seuraavassa esitettyjä muutoksia.

Finanssialan muutosehdotukset

1. Järjestelmäriskipuskuri

Ehdotettuun 1. lakiesityksen 10 luvun 4 b §:ään tulisi lisätä seuraavan sisältöinen uusi 2 momentti:

- ” Tässä pykälässä tarkoitetun lisäpääomavaatimuksen määrittämistä koskevasta päätöksestä on käytävä ilmi riskit, joihin lisäpääomavaatimus perustuu., tällaisten riskien suuruus sekä kunkin riskin suhteellinen vaikutus määrättävän lisäpääomavaatimuksen määrään”.
- Perustelu: Nykyisen lain soveltamiskäytäntö on osoittanut, että viranomaisen ei tee tällaista arviota vaan arvioi lisäpääomavaatimusten asettamisperusteita ja suuruuksia merkittävää harkintavaltaa käyttäen. Jatkossa säädöspohjan muuttuessa tämä ei täytä perustuslain edellyttämää viranomaisen toimivallan tarkkarajaista määrittelyä. Jos riskiä ei pystytä määrittämään ja mittaamaan, myöskään lisäpääomavaatimuksia ei silloin voida asettaa.

Talousvaliokunnan lausunnossa olisi tärkeää huomioida edellä ehdotetun pykälän soveltamisen kannalta hallituksen esityksen yleisperusteluissa sivulla 131 oleva lause: ”Luottolaitostoimintaan kohdistuu merkittäviäkin laadullisia riskejä ja riskit voivat olla myös ennakoimattomia”. Sen antama tulkintaohjetta antaa ymmärtää, että viranomaisella olisi lähes vapaaksi katsottava harkintavalta. Siksi sitä pitäisi Talousvaliokunnan lausunnossa edellä olevien pykälämuutosten nojalla tarkentaa seuraavalla tavalla:

- ”Riskilaskennan periaatteiden mukaisesti laadulliset riskit tulee saattaa määrälliseen muotoon niiden jälkikäteisen oikeellisuuden arvioinnin mahdollistamiseksi ja eri aikoina tehtävien päätösten vertailukelpoisuuden toteamista varten. Lisäksi ennakoimattomia riskejä ei voida ottaa huomioon ennen kuin ne tulevat ennakoitaviksi, koska tällöin myöskään viranomaispäätökset eivät voisi olla ennakoitavia.”
- Perustelu: Riski on jo itsessään käsitteellisesti jonkin tunnetun asian tuntematon lopputulos. Tälle asialle voidaan vakavaraisuuslaskennan riskilaskennassa määrittellä lukuarvo. ”Ennakoimaton riski” olisi tuntemattoman asian tuntematon lopputulos. Tälle ei voitaisi arvioida minkäänlaista lukuarvoa. Toisin sanoen, hallituksen esityksen muotoilu antaa ymmärtää, että pykälää soveltaessaan viranomaisen voisi ottaa huomioon täysin tuntemattomia seikkoja ja määrätä

näiden perusteella lisäpääomavaatimuksia. Näin suuri, lähes vapaa harkintavalta ei ole perusteltavissa.

2. Luottolaitoksen toiminnan rajoittaminen:

- Luottolaitoslain 11 luvun 10 §:n ehdotetut 1, 13 ja 14 kohdat tulisi kumota tai niitä tulisi täydentää lisäämällä seuraava lause näiden kohtien loppuun:

... , niin kuin muualla laissa tarkemmin säädetään.

- Perustelu: FA:n käsityksen mukaan kohdat eivät ole linjassa viranomaisen harkintavaltaa koskevan perustuslain vakiintuneen tulkinnan kanssa ja perustuvat direktiivin virheelliseen tulkintaan.

Luottolaitosdirektiivin 103 artiklan, samoin kuin vastavantyyppisen kriisinratkaisudirektiivin 63 artiklan, tarkoituksena ei ole luoda viranomaisille muusta sääntelystä riippumatonta lisätoimivaltaa, vaan koota yhteen ne valtuudet, joita aineellisessa lainsäädännössä on erikseen annettu viranomaiselle. Artiklaa ei siten Suomen lainsäädäntökäytännön valossa ole tarpeen panna erikseen täytäntöön, vaan direktiivien kansalliselle täytäntöönpanolle asetettu ekvivalenssivaatimus täyttyy jo muiden laissa säädettyjen ja tässä esityksessä ehdotettujen säännösten sekä suoraan sovellettavan EU-lainsäädännön perusteella.

Esimerkiksi ehdotetussa 13-kohdassa tarkoitettu tase-erien käsittelyä omien varojen vaatimuksen laskemisessa koskevasta viranomaisen harkintavallasta säädetään jo EU:n vakavaraisuusasetuksen 124 artiklan 2 kappaleessa ja useissa muissa asetuksen kohdissa. Jos valvontaviranomaiselle halutaan säätää näiden kohtien lisäksi muuta harkintavaltaa omien varojen vaatimusten laskemisessa, siitä pitäisi säätää tarkkarajaisesti ja perustella lisäsäätely sillä, että nykyinen sääntely ei tarjoa viranomaiselle riittävää harkintavaltaa. Vastaavasti 14-kohdassa tarkoitettu valtuus sisältyy jo ehdotettuihin LLL 10 luvun 10 ja 10a §:ään sekä 11 luvun 8 §:ään eikä perusteita laajemman toimivallan myöntämiseksi ole esitetty. On ongelmallista, jos lainsäädäntöön sisältyy samanaikaisesti yksityiskohtaisia viranomaisen toimivaltaa tietyssä asiassa koskevia säännöksiä ja niiden lisäksi samaa asiaa koskeva yleinen toimivaltasäännös, joka tekee merkityksettömäksi vastaavan yksityiskohtaisen sääntelyn tai ainakin aiheuttaa merkittävää tulkintaepäselvyyttä lainkohtien keskinäisestä merkityksestä.

Jos katsotaan, että edellä esitetty muutos ei tarjoa valvontaviranomaiselle riittäviä toimivaltuuksia, ehdotamme toissijaisesti, että lisäksi muutetaan luottolaitoslain 10 luvun 8 §:ää seuraavasti:

Lisätään 10 luvun 8 §:än uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2-4 momentit siirtyvät uudeksi 3-5 momentiksi.

8 §

Omien varojen määrästä johtuvat voittovarojen käytön rajoitukset

Uusi 2 momentti:

”Finanssivalvonta voi sen lisäksi, mitä 1 momentissa ja muualla laissa säädetään luottolaitoksen voitonjaon rajoittamisesta, vaatia luottolaitosta vahvistamaan omia varojaan rajoittamalla sen voitonjakoa enintään vuoden ajaksi, jos luottolaitoksen lakisääteisten vaatimusten mukaista omien varojen tai maksuvalmiuden riittävyttä suhteessa kokonaisriskiin ei voida muulla tarkoituksenmukaisella tavalla varmistaa. Tässä momentissa tarkoitettu päätös ei koske voitonjakoa, jota koskeva ehdotus on jo esitetty luottolaitoksen ylimmän päättävän hallintoelimen hyväksyttäväksi.”

Lisäpääomavaatimusten yhteismäärä

FA pyytää ottamaan huomioon, että hallituksen esityksen mukaan järjestelmäriskiä varten asetettavien lisäpääomavaatimusten yhteenlaskettu enimmäismäärä nousee 5 %:sta 8 %:iin, kun yleinen ja luottolaitoskohtainen järjestelmäriskipuskuri muuttuvat vaihtoehtoisista vaateista kumulatiivisiksi. Järjestelmäriskeihin liittyvien pääomavaatimusten yhteenlaskettu enimmäisvaade on näin ollen määrältään erittäin merkittävä, sen ollessa yhtä suuri kuin luottolaitosten omien varojen minimivaade, joka on niin ikään 8 % riskipainotetuista eristä. FA pyytää ottamaan huomioon, että jos enimmäisvaade nostetaan hyvin korkeaksi, kuten nyt on hallituksen esityksessä tehty, se ei enää tosiasiallisesti rajaa viranomaisten harkintavaltaa, koska on erittäin epätodennäköistä, että lisäpääomavaatimukset voisivat yhteensä nousta vielä korkeammaksi kuin 8 %.

FA pitää yhteenlasketun vaateen nostoa 8 %:iin tarpeettoman suurena ja esittää sen pitämistä nykyisellä tasollaan eli 5 %:ssa⁶. Hallituksen esityksessä ei ole kunnolla perusteltu, miksi tällainen enimmäistason nosto olisi tarpeen. Lisäksi tason pitämistä nykyisellään puoltavat tähänastiset kokemukset lisäpääomavaatimusten asettamisesta. Järjestelmäriskipuskuripäätökset ovat olleet pankkien näkökulmasta

⁶ Järjestelmäriskivaateiden maksimimäärän nostolle nykyisestä ei FA:n näkemyksen mukaan ole tarvetta, koska Finanssivalvonta oli jo aiemmin ottanut huomioon sekä luottolaitoskohtaiset riskit että järjestelmäriskit (ennen Covid-19 pandemiaa) asettamassaan järjestelmäriskivaateessa. Tämän osoittavat Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan Valtiovarainministeriön pankkipakettityöryhmän mietintöön antamat lausunnot koskien sitä, että luottolaitoskohtaisesta vaateesta (O-SII) ja järjestelmäriskivaateesta vain suurempi on otettu huomioon. Suomen Pankki toteaa: ”Rajoite on tosiasiallisesti tarkoittanut sitä, että **yhdellä makrovakausvälineellä (vaatimuksista suuremmalla) on jouduttu kattamaan kahta järjestelmäriskiä**: luottolaitoksen systeemisen merkittävyyteen liittyvää järjestelmäriskiä ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisista haavoittuvuuksista (kuten pankkisektorin suuresta koosta, keskittyneisyydestä ja kytkeytyneisyydestä) aiheutuvaa järjestelmäriskiä.” (tummennus lisätty) Finanssivalvonta toteaa lausunnossaan saman: ”Nykyisen lainsäädännön mukaan luottolaitoksen on täytettävä O-SII-vaatimuksesta ja järjestelmäriskipuskurista vain korkeampi. Näin ollen **yhdellä makrovakausvälineellä on käytännössä katettu kahta järjestelmäriskiä**: luottolaitoksen systeemiseen merkittävyyteen liittyvää järjestelmäriskiä ja rahoitusjärjestelmän rakenteellisista haavoittuvuuksista aiheutuvaa järjestelmäriskiä.” (tummennus lisätty)

22.10.2020

Olli Salmi

ennakoimattomia ja jopa yllättäviä, koska riskien määrittelyä ja laskemista ei ole säädetty laissa eikä muutenkaan viranomaisten toimesta avattu. Tämä on ollut erittäin ongelmallista perustuslain edellyttämän harkintavallan tarkkarajaisuuden kannalta.

Jos järjestelmäriskihin liittyvien lisäpääomavaatimusten yhteismäärää edellä esitetystä huolimatta nostetaan nykyisestä, tulisi FA:n mielestä luottolaitoslain 10 lukuun viranomaisten toimivallan asianmukaiseksi rajaamiseksi vähintään lisätä, että

”jos järjestelmäriskivaateiden yhteismäärä ylittäisi 5 %, voidaan tällainen päätös tehdä vain painavista ja poikkeuksellisista syistä.”

Lainsäädännön jatkokehittämiselle yhä tarvetta

Pankkipakettityöryhmän työskentelyn yhteydessä pankit esittivät monia välttämättöminä pitämiään uudistusehdotuksia luottolaitoslainsäädäntöön. Näitä ei valitettavasti ehditty käsitellä johtuen suurelta osin siitä, että Covid-19 pandemia sitoi lainsäädäntöresursseja, jolloin lainsäädäntötyötä jouduttiin priorisoimaan. FA:n mielestä valtiovarainministeriön tulisi käynnistää uudistusehdotusten käsittely uudestaan, jotta ne saadaan myöhemmin sisällytettyä lainsäädäntöön.

Kunnioitavasti

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila
johtaja