

TALOUSVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräistä huoltovarmuuden turvaamisen järjestelyistä rahoitusalaalla ym. (HE 104/2022 vp)

Talousvaliokunta on 28.6.2022 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainittuun hallituksen esitykseen (HE).

Rahoitusala on sitoutunut ylläpitämään ja kehittämään järjestelmiään yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa niin, että rahoitusmarkkinoiden ja maksuliikenteen toimivuus myös vaikeissa häiriötilanteissa kyettäisiin turvaamaan. FA:n näkemyksen mukaan varautuminen onnistuu tehokkaimmin alan ja viranomaisten välisellä hyvällä ja aidolla yhteistyöllä. Sen sijaan kansalliset erityisvaatimukset ja lisäsääntely eivät sovellu harmonisoidulle eurooppalaiselle rahoitusmarkkinalle. Toimialan tekemä konkreettinen esitys varautumisesta valmistui ja toimitettiin valtiovarainministeriölle joulukuussa 2020.

FA:n jäljempänä esittämät eriävät näkemykset HE:n ehdotuksiin eivät liity tavoitteeseen varmistaa päivittäismaksamisen toimivuus, vaan keinoihin, joilla tavoite voidaan saavuttaa mahdollisimman turvallisesti, luotettavasti ja kustannustehokkaasti Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden puitteissa. HE:n ehdottamat ratkaisut voitaisiin ottaa valmiuslain yksityiskohtaisesti määrittelemien poikkeusolojen lisäksi käyttöön myös tarkemmin yksilöimättömissä normaaliolojen häiriötilanteissa, mitä FA pitää ongelmallisena kansallisen ja eurooppaoikeuden näkökulmista.

FA toteaa, ettei HE:stä ole pyydetty Euroopan keskuspankin lausuntoa siten kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 2 kohdassa, 282 artiklan 5 kohdassa ja Euroopan unionin neuvoston päätöksen 98/415/EY 2 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Mainittu päätös sallii sen, että Euroopan keskuspankin lausunnon määräaika voidaan erittäin kiireellisissä tapauksissa ja perustellusta syystä asettaa kuukautta lyhyemmäksi, mutta ei mahdollista sitä, että lausunto jätettäisiin kokonaan pyytämättä.

FA toteaa edelleen, että Euroopan keskuspankin aseman ohella HE:hen liittyy myös muita EU:n perussopimukseen ja niiden nojalla annettuihin asetuksiin, direktiiveihin ja neuvoston päätöksiin liittyviä näkökohtia. EU:hun liittyessään Suomi on sitoutunut Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määriteltyyn vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Mikäli HE:n yhteensopivuus sitovien EU-oikeuden velvoitteiden kanssa on varmistettu tämän periaatteen mukaisesti, asian tulisi käydä ilmi HE:stä.

FA:lla ei ole ollut mahdollisuutta tutustua HE:ssä ehdotettujen päivittäismaksamisen varajärjestelmän, huoltovarmuustilijärjestelmän tai Suomen Pankin ylläpitämän selvitys- ja katteensiirtoratkaisun teknisiin, toiminnallisiin tai hallinnollisiin määrittelyihin. Nämä ovat kuitenkin keskeisiä arvioitaessa järjestelyjen hyötyjä, kustannuksia ja toteuttamiskelpoisuutta. FA pitääkin välttämättömänä, että eduskuntakäsittelyn yhteydessä varmistetaan, ettei tällaisten määrittelyjen kautta jatkossa aiheuteta rahoitusalan toimijoille ennakoimattomia, yllättäviä tai todennettuihin hyötyihin nähden suhteettomia taloudellisia tai hallinnollisia kustannuksia.

Eduskunnan HE:tä koskevassa lähetekeskustelussa 28.6.2022 ministeri Saarikko toi selväsanaisesti esille sen, että viranomaisten tarkoituksena on jatkaa rahoitusmarkkinoiden varautumisvaatimuksia koskevan sääntelyn kehittämistä. FA pitää ehdottoman tärkeänä, että kaikki tällaiset muutokset tai laajennukset toteutetaan normaalin lainsäädäntöprosessin kautta. Jos HE:ssä esitetyt lainsäädäntö- ja määräystenantovallan delegoinnit ylipäätään arvioidaan mahdollisiksi ja tarpeellisiksi, niihin liittyvät laintasoiset perussäännökset ja valtuutussäännökset on määriteltävä selvästi HE:ssä esitettyä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin.

Mika Linna
30.6.2022

FA toteaa, että häiriönhallinnan yhteistyöryhmää koskeva ehdotus on lähes sanatarkka kopio valtiovarainministeriön Varautumisvelvollisuutta rahoitusosalalla koskevan sääntelyn tarkistamista koskevaan työryhmämuistioon (valtiovarainministeriön julkaisu 23/2018) sisältyneestä ehdotuksesta, jota ei syksyllä 2018 nähty mahdolliseksi ottaa jatkovalmistelun pohjaksi.

Mainitun ehdotuksen osalta professori Olli Mäenpää totesi FA:lle antamassaan ja valtiovarainministeriölle toimitetussa asiantuntijalausunnossa seuraavaa (laki- ja pykäläviittaukset perustuvat mainittuun työryhmämuistioon, eivät nyt käsiteltävänä olevaan HE:hen):

Rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmän asema ja tehtävät

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän 7. lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö voisi asettaa rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmän. Sen tehtäviin kuuluisi lakiluonnoksen 2 §:n mukaan 1) suunnitella ja sovittaa yhteen poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnassa tarvittavia toimenpiteitä, 2) hankkia ja toimittaa häiriötilanteiden hallinnassa tarpeellisia tietoja viranomaisten päätöksentekoon sekä välittää ryhmän kokoamaa ja analysoimaa häiriötilanteita koskevaa tietoa alan toimijoille.

Säännösehdoituksen perusteella jää verraten avoimeksi, miten yhteistyöryhmän tehtävät liittyvät 1.–6. lakiehdotuksessa täsmennettyyn luottolaitoksen varautumisvelvollisuuteen ja siihen sisältyviin toimimisvelvollisuuksiin. Myöskään toimenpiteiden yhteensovittamiseen sisältyvien tehtävien sisältö tai niiden toteuttamiseksi mahdollisesti käytettävä toimivalta taikka päätösvalta eivät käy ilmi säännöksestä, vaan ne saattaisivat jäädä yhteistyöryhmän oman päätöksenteon varaan.

Yhteistyöryhmän kokoonpano määräytyisi siten, että sen jäseniksi voitaisiin kutsua 2 §:ssä mainittujen tahojen edustajia, viranomaisia, yrityksiä ja yhteisöjä. Yhteistyöryhmän kokoonpano on määritelty erittäin väljästi, eikä esimerkiksi sen toimikautta ole määritelty.

Yhteistyöryhmän jäseniin sovellettaisiin lakiluonnoksen 4 §:n mukaan julkisuuslain vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevia säännöksiä sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Ehdotettu sääntely viittaa melko vahvasti siihen, että yhteistyöryhmän tehtävät ovat luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, mihin viitataan myös esitysluonnoksen perusteluissa (s. 83). Koska yhteistyöryhmän toimintaan tulevat sovellettaviksi hallinnon yleislait, niiden soveltamista ei voida ehdotetulla tavalla rajoittaa vain esimerkiksi joihinkin julkisuuslain säännöksiin, mikä voitaisiin ymmärtää muiden yleislakien soveltamisen poissulkevana erityissäännöksenä.

Yhteistyöryhmän tehtävien suhde rahoitusmarkkinoiden valvontaan sekä valvonnasta vastaviin viranomaisiin ja niiden valvontatoimivaltaan ei käy ilmi säännösehdoituksista. Yhteistyöryhmää koskeva sääntely vaatisi ilmeisesti esitetyt näkökohdat huomioon ottaen täsmentämistä ja selkeyttämistä, jotta se täyttää perustuslain tällaiselle toimielimelle asettamat vaatimukset.

Yhteenveto: Varautumisvelvollisuus rahoitusosalalla -työryhmän mietintöön sisältyvien säännösehdoitusten julkisoikeudellinen arvio

9. Rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmää koskevan sääntelyn perusteella jää verraten avoimeksi, miten yhteistyöryhmän tehtävät liittyvät 1.–6. lakiehdotuksessa täsmennettyyn varautumisvelvollisuuteen ja siihen sisältyviin toimimisvelvollisuuksiin. Myöskään toimenpiteiden yhteensovittamiseen sisältyvien tehtävien sisältö tai niiden toteuttamiseksi mahdollisesti käytettävä toimivalta taikka päätösvalta eivät käy ilmi säännöksestä, joten ne saattaisivat jäädä yhteistyöryhmän oman päätöksenteon varaan. Yhteistyöryhmän kokoonpano on määritelty erittäin väljästi, eikä esimerkiksi sen toimikautta ole määritelty.

10. Yhteistyöryhmän tehtävien suhde rahoitusmarkkinoiden valvontaan sekä valvonnasta vastaviin viranomaisiin ja niiden valvontatoimivaltaan ei käy ilmi säännösehdoituksista. Yhteistyöryhmää koskeva sääntely vaatisi ilmeisesti esitetyt näkökohdat huomioon ottaen täsmentämistä ja selkeyttämistä, jotta se täyttää perustuslain tällaiselle toimielimelle asettamat vaatimukset.

Mika Linna
30.6.2022

Mäenpään lausunnossa esitettyjen näkökohtien ohella FA toteaa, että yhteistyöryhmää koskeva ehdotus poikkeaa erityisesti ryhmän kokoonpanon osalta muista HE:hen sisältyvistä lain-säädäntöehdotuksista ja myös sen yhteys päivittäismaksamisen varajärjestelmään, huolto-varmuustilijärjestelmään sekä Suomen Pankin ylläpitämään selvitys- ja katteensiirtoratkaisuun jää etäiseksi. FA esittääkin, että hallituksen esitys tältä osin palautetaan jatkovalmisteluun, jossa otetaan huomioon Mäenpään esittämät oikeudelliset näkökohdat ja reunaehdot.

FINANSSIALA RY

Piia-Noora Kauppi
toimitusjohtaja