

Oikeusministeriö

VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

Lausunto valmiuslain kokonaisuudistuksesta

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

Yleistä

Valmiuslain kokonaisuudistus on laaja esitys, jonka lopullisia vaikutuksia on hyvin haastavaa arvioida. Jaamme näkemyksen siitä, että vakavat poikkeusolot saattavat edellyttää poikkeuksellisia toimia. On myös finanssialan etu, että kansallinen lainsäädäntökehys määrittelee ylätasolla poikkeusoloissa toimimista, kuitenkin kohtuuden rajoissa pysyen. Normaaliusperiaatteen eli valmiuslain käytön viimesijaisuuden tulisi olla kaikessa päätöksenteossa ohjenuorana. Toimivaltuuksien käyttöönotto ei saisi johtaa täysin poikkeuksellisiin tai kohtuuden vastaisiin toimiin. Esimerkiksi valtiolle annettu rajoittamaton oikeus käyttää eläkevaroja poikkeustilanteissa olisi tällainen kohtuuden vastainen toimi.

Kiitämme sitä, että valtuuksilla pyritään mahdollistamaan ainakin osittain myös elinkeinoelämän toimintakyvyn säilyttäminen (esimerkiksi kohtuullistamalla taloudellisia vaatimuksia tai sopimuksiin perustuvia velvoitteita poikkeusoloissa). Finanssialan toimijoiden ja viranomaisten välillä tulisi säilyttää avoin dialogi myös poikkeusoloja koskevien toimenpiteiden suunnittelussa ja poikkeusolojen vallitessa. Finanssialan yhtiöiden omien näkemysten kuuleminen edesauttaa sitä, että viranomaiset eivät joudu laatimaan poikkeusolopäätöksiä tuntematta alan toimintalogiikkaa tai poikkeusoloissa sovellettavien päätösten seurannaisvaikutuksia yhtiöille. Ehdotamme erääksi jatkovalmistelun lähtökohdaksi, että valtiovarainministeriön asettamaa rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan työryhmää (HÄTYR) hyödynnettäisiin paitsi rahoitusmarkkinoita koskevien toimivaltuuksien valmistelussa normaalioloissa, myös siten, että laissa asetettaisiin valtioneuvostolle velvoite kuulla HÄTYR:iä ennen esitetyn 16 luvun lisätoimivaltuuksia koskevan käyttöönottoasetuksen antamista.

Käytännön haasteet toteuttamisessa

Sääntelykokonaisuuden käytännön toteuttamiskelpoisuus jää sen yksityiskohtaisuudesta huolimatta epäselväksi. Työryhmän ehdotuksessa jää edelleen ratkaisematta ad hoc-sääntelyn ongelma: finanssialan poikkeussääntely olisi käytännössä IT-järjestelmiin tehtäviä rajoituksia ja priorisointia sekä hintasääntelyä. Nämä kaikki toimet edellyttävät tietojärjestelmämuutoksia, joita on välttämätöntä pystyä myös testaamaan ennen käyttöönottoa. On epäselvää, edellyttäisivätkö valmiuslain mukaiset

toimivaltuudet finanssialan toimijoiden tietojärjestelmiltä puolia, joita ei edellytetä jo voimassa olevassa ja sovellettavassa tietojärjestelmiä koskevassa erityislainsäädännössä.

Jatkovalmistelussa tulisi jo ennakollisesti suunnitella rajoitusten toteuttamiskelpoisuuden sisällöllisiä reunaehtoja, erityisesti ottaen huomioon pankkisalaisuus ja sen myötä muodostuva tiedon epäsymmetria pankin ja sen asiakkaan välillä. Esimerkiksi käteisen rahan nostorajoituksiin liittyy kysymyksiä maksimimäärän tarkasta kohdentumisesta silloin, kun asiakkaalla on asiakkuus useammassa finanssialan yhtiössä.

Suhde muuhun sääntelyyn

Finanssialaan kohdistuu jo nyt erittäin laajasti alakohtaista erityissääntelyä. Tämä sisältää myös häiriötilanteiden hallintaa ja ennaltaehkäisyä koskevaa sääntelyä. Osana yhteiskunnan välttämätöntä toimintaa rahoittajat ja vakuuttajat ovat yleisesti itsesääntelyn ja muun sääntelyn (mm. vakavaraisuusasetus ja -direktiivi, Solvenssi II ja DORA) perusteella varautuneet erilaisiin poikkeusolosuhteisiin ja säännöllisesti harjoittelevat tällaisia tilanteita silmällä pitäen.

Lainvalmistelijoilla ja lainsäätäjällä tulisi olla selkeä kuva siitä, miten valmiuslain valtuuksien käyttö suhteutuu sitovaan EU-sääntelyyn, ja millä tavoin varmistetaan se, että lain poikkeusoloissa velvoittamat tahot kykenevät noudattamaan niitä sitovaa sääntelyä yksiselitteisesti. Erityisesti 109 §:n mukainen EKP:n toimintakyvyn arvioiminen jää käsitteenä epäselväksi. Mietinnön sisältämät toimivaltuudet ja prosessi niiden käyttämiseksi jättävät auki sen, millä tavoin poikkeustilanteessa tulisi suhtautua sitovaan EU-sääntelyyn, jota kohdistuu huomattavissa määrin finanssialaan. Ilman selvää eurooppalaista mandaattia finanssialan oletus on, että sääntelyä on noudatettava kuten aiemminkin. Ristiriita eri tasoisten noudattamisvelvoitteiden (esimerkiksi esitetyn 121 §:n mukaisten yhteiskunnan kannalta tärkeiden rahoituspalvelujen ohjauksen noudattaminen silloin, kun lopputulos on ristiriidassa EU-sääntelyn asettamien velvoitteiden kanssa, taikka EU-sääntelyyn perustuvien vakavaraisuusmääräysten noudattamatta jättäminen) tulisi ratkaista lakitekstissä.

Uudelleentarkastelutarve

Valmiuslain ajantasaisuutta olisi hyvä seurata jatkossa säännöllisesti siten, että päivitystarvetta arvioitaisiin säännöllisemmin kuin tähän saakka. Moni asia voi muuttua jo muutaman vuoden aikasyklillä. Tarkastelussa tulee kuitenkin olla huolellinen siltä osin, että ei tehdä liian nopeita johtopäätöksiä vastikään ohitetuista kriiseistä.

I OSA Yleiset säännökset ja varautuminen

2 luku Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

Ehdotettu 6 § 2 momentin 9 kohta ja kyseisen lainkohdan perustelut ovat keskenään epäselviä sen suhteen, mikä yhteisö olisi julkista hallintotehtävää hoitaessaan varautumisvelvoitteen piirissä. Olisi selkeämpää ilmasta pykälätasolla, että toimiluvan tai muun viranomaishyväksynnän perusteella julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt eivät ole varautumisvelvollisia valmiuslain puitteissa.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Katsomme, että voimassa oleva valmiuslaki tai nyt esitetty valmiuslain kokonaisuudistus eivät riittävästi huomioi, että mahdolliseen poikkeustilaan on syytä varautua tehokkaasti jo normaalioloissa. Emme viittaa tässä esimerkiksi 6 §:n mukaiseen yleiseen varautumisvelvollisuuteen, vaan siihen, että esimerkiksi finanssialalla olisi mahdollista hyödyntää huoltovarmuusosaamista nykyisessä esityksessä todettua kattavammin. Tässä esitämme, että rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmä HÄTYR:iä tulisi hyödyntää aktiivisesti valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin valmistautumisessa jo ennen varsinaisten poikkeusolojen ilmaantumista tai toteamista.

II OSA Poikkeusoloista päättäminen ja hallinnon erityisjärjestelyt

3 luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

Katsomme, että on mielekästä siirtää yhdistää väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva poikkeusoloperuste osaksi maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuutta koskevaa hybridiperustetta soveltamisalan selkeyden vuoksi. Perusteluissa tulisi kuitenkin tuoda selkeämmin ilmi, että hybridiperusteiden soveltamiskynnyks on uhkan välittömyyden vuoksi korkeampi kuin muilla perusteilla. Tämä olisi tärkeää myös siksi, että väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuvien uhkien aiheuttamien poikkeusoloperusteiden soveltamiskynnyks on nykyisen lain mukaan korkea ("erityisen vakava tapahtuma tai uhka"), kun taas hybridiperusteen soveltamiskynnyks on vaikeammin johdettavissa lainkohdasta.

Huomioimme, että hybridipoikkeusolojen soveltamisala on muotoiltu ehdotetussa lakitekstissä epäselvästi. Tämänhetkinen sanamuoto yhdistää "välittömän uhkan, toiminnan, tapahtuman taikka näiden yhteisvaikutuksen" vain g) kohtaan eli tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen, kun em. poikkeusolo tulisi yhdistää kaikkiin a) -g) kohtiin. Olisi ymmärrettävämpää erottaa tieto- ja viestintätekniset palvelut ja tietojärjestelmien toimivuus erilliseksi g) -kohdakseen ja uhkaa kuvaava osuus selvästi erilliseksi osuudekseen.

Rahoitusmarkkinavaltuuksien käyttöönotto on esityksessä pääosin sidottu 11 §:n 1 momentin 1, 2 sekä 5 kohtiin. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, asettaako näin laaja valtuuksien käyttöoikeus käyttökynnyksen liian matalaksi hybridiperusteiden osalta, kun valtuuksien käyttö edellyttää käytännössä vain markkinoiden vakaan toiminnan vaarantumista. Erikseen nostamme esille ehdotetun 121 §:n, jonka mukaisia toimenpiteitä olisi mahdollista käyttää kaikissa

poikkeusoloperusteissa. Tätä ratkaisua ei perustella mietinnössä. Emme näe syytä ulottaa tällaista toimivaltuutta kaikkiin poikkeusoloperusteisiin ja ensisijaisesti vastustamme yleisesti lainkohdan sisällyttämistä lakiin nykyisessä ehdotetussa muodossaan.

Kannatamme sitä, että poikkeusolojen toteaminen sidotaan lisätoimivaltuuksien käyttöön.

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

21 §:n ja 22 §:n osalta on hyvä, että poikkeusolojen päättymisestä ja soveltamisedellytysten seurannasta säädetään selkeästi lain tasolla. Laissa ei ole kuitenkaan määritelty prosessia poikkeusolojen hallitulle päättämiseksi. Laissa tulisi asettaa viranomaisille velvoite arvioida poikkeusolojen päättämisen seurauksia ja laatia suunnitelma siitä, millä tavoin poikkeusoloista on mahdollista siirtyä hallitusti takaisin normaalioloihin. Tilanne ei varmasti pitkäkestoisen ja ehkä monialaisen kriisin jälkeen palaudu automaattisesti vain sillä, että käyttöönottoasetukset kumotaan ja poikkeusolot todetaan päättyneiksi.

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13–20 §) koskevat huomiot:

Mietinnön perusteluissa ei ole riittävällä tavalla huomioitu sitä, minkälaisia lieveilmiöitä asetusten tai toimivaltuuksien käyttöönottamisella voi pahimmillaan olla sen myötä, että toimivaltuuksien käyttökynnys laskee liian alhaiseksi. Pykälätasolla tulisikin huomioda osana käyttöönottoprosessia se, että 13 §:n mukaisessa lisätoimivaltuuksien käyttöönotossa tulisi huomioda paitsi toimivaltuuksien viimesijaisuus, myös se, minkälaista vahinkoa käyttöönotolla saatetaan aiheuttaa. Esimerkkinä tällaisesta vahingosta voisi olla talletuspako, jonka seurauksena yksittäinen pankki voisi joutua kriisinratkaisuun tai jopa kaatua. Liian alhainen kynnys poikkeusolojen toteamiseen ja lisätoimivaltuuksien käyttöön voisi heikentää rahoitusvakautta.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida huolellisesti, miten lisätoimivaltuuksia tulee poikkeusoloissa priorisoida keskenään. Esimerkiksi talletus- tai pääomapaon ehkäiseminen lienee aikataulullisesti korkeammalle priorisoitava valtuus, kuin esimerkiksi konkurssien ehkäisemiseen tarkoitettu valtuus. Kaikenlaiset rajoitukset, joilla luodaan poikkeuksia siihen, kuinka kansalaisilla on pääsy omistamiinsa varallisuuseriin, tai siihen millä tavoin lainsäädännöllä voidaan puuttua finanssialan toimijoiden ja asiakkaidensa välisiin sopimusehtoihin, ovat vahvasti jännitteisiä perusoikeuksien suojan kanssa. Jos näitä valtuuksia otetaan käyttöön, on oltava erittäin korkea varmuus siitä, että toimet ovat oikeasuhtaisia ja tehokkaita niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

5 luku Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

Määritelmiä (32 §) koskevat huomiot:

Kiinnitämme huomiota siihen, että *ulkomaista maksuvälinettä* ei ole määritelty lain 32 §:ssä. 32 §:n 1 momentin 13 kohdassa ei ole *vakuutuslaitoksen* kohdalla mainittuna ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain 1 luvun 2 §:n mukaisia

vakuutusyhtiöitä. Oletamme, että sääntely on tarkoitus ulottaa myös tällaisiin yhtiöihin. Toisaalta mietinnön säädösehdotuksissa ei ole käytetty vakuutuslaitos-sanaa muualla kuin tämän kyseisen määritelmän kohdalla. Mikäli sanaa ei käytetä muualla laissa, tulisi se poistaa määritelmäosiosta.

III OSA Lisätoimivaltuudet

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun 57 §:n ja 9 luvun 70–73 §:n osalta mietinnössä jää epäselväksi, korvaako valtiolle luovutettujen ajoneuvojen liikenteeseen käyttämisestä aiheutuneet vahingot Valtiokonttori vai ajoneuvon aiempi vakuuttaja. Kohtuullisin ratkaisu olisi, että ajoneuvon vakuuttajalla olisi ajoneuvon valtiolle luovuttaessaan oikeus päättää vakuutus ja liikennevahingoista vastaisi välittömästi luovutuksen jälkeen Valtiokonttori. FA yhtyy tältä osin Liikennevakuutuskeskuksen lausunnossa esitettyihin yksityiskohtaisiin muutosehdotuksiin ja niiden perusteluihin.

12 luku Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

85 §

Lainkohdan mukaisia valtuuksia voidaan käyttää poikkeusoloissa vain väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Mikäli työeläkevakuutusyhtiöt eivät kriisitilanteessa saa maksutuloa ja/tai eivät kykene realisoimaan sijoituksiaan, kyse on työeläkevakuutusyhtiöiden maksuvalmiudesta. Väestön toimeentulo ja valtion maksuvalmiuden varmistaminen eivät saisi olla ainoita perusteita valtuuksien käyttöönnotolle.

Katsomme lisäksi, että säännöstä tulisi tarkentaa siltä osin, millä tavoin lykätty tai leikattu etuus normalisoidaan määräajan tai poikkeusolojen päättymisen jälkeen.

16 luku Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Toteamme yleisesti, että suurin osa muutoksista on tervetullutta kosmeettista valmiuslain modernisointia. Alla eräitä tarkempia huomioitamme:

109 §

Lainkohdan nojalla 110 §-115 §:n mukaisia toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa vain, mikäli Euroopan keskuspankki ja Suomen pankki osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää eivät olisi poikkeusolojen vallitessa toimintakykyisiä. Toimintakykyä tai siitä päättävää tahoa ei ole lain tasolla erikseen määriteltä. Ilman tarkempaa määrittelyä jää hyvin epäselväksi, missä tilanteissa 110–115 § valtuudet olisivat käytettävissä.

On myös epäselvää, millä tavoin EKP:n ja Suomen Pankin toimintakyky nimenomaan keskuspankkiominaisuudessa vaikuttaa yksittäisten kansallisten valtuuksien käyttöönottoon, sillä esimerkiksi ehdotetun 111 §:n mukainen valtuus koskee kaikkia luottoa tarjoavia elinkeinonharjoittajia ja 113 § rahoitusvälineiden

liikkeeseenlaskua. Tällaiset toimet ovat normaalioloissa Finanssivalvonnan tai EKP:n pankkivalvonnan alaisia.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että 115 § koskee myös vakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta. Emme täysin ymmärrä, miksi vakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta koskevan sääntelyn soveltamiskynnys tulisi asettaa EKP:n toimintakykyisyyden alle.

110 §

Lainkohdan viittaus Suomen rahan määräisiin instrumentteihin on epämääräinen. Lainkohdan osalta tulisi laatia tarkempi vaikutusarvio siitä, kuinka hyvin keinoilla on mahdollista turvata *maan talouselämän tarvitsemia pääomia*. Esimerkiksi kryptovarojen osalta on vaikea hahmottaa, millä tavoin esimerkiksi ulkomailla sijaitsevan kryptolomakon voi "viedä" maasta tai "tuoda" maahan. Puhelimen tai älykellon maastavientikielto ei ole tehokas keino pääomapaon hillitsemiseksi, sillä henkilön on mahdollista hankkia muita välineitä, joilla maksuja voidaan suorittaa. Tämä tavoite toteutuu joka tapauksessa 114 §:n mukaisten maksuestojen kautta. Lainkohdan sisältämien käyttörajoitusten osalta tulisi tehdä selväksi, että tarkoitus ei ole rajoittaa sellaista varojen siirtoa, joka johtaisi yhtiöiden sijoitusvarallisuuden menetyksiin. Esimerkiksi pääomarahastojen toimintalogiikka edellyttää, että sijoittajat maksavat sijoitussitoumuksiaan hyvin lyhyillä maksuajoilla (4–10 päivää) rahastoille. Mikäli tämä estetään lakiteitse, voi seurauksena olla hyvin negatiivisia vaikutuksia. 110 §:ssä tällainen toiminta olisi hyvä sijoittaa auki kirjoitettuna 2 momentin poikkeusten piiriin.

111 §

Kuten nykyisessä voimassa olevassa laissa, myös mietinnössä esitetään 111 §:een sisällytettäväksi viimesijaista valtuutta, jonka nojalla finanssialan yhtiöt joutuisivat laaja-alaisesti rahoittamaan valtion toimintaa valtion maksuvalmiuden vaarantuessa sijoittamalla valtion liikkeeseen laskemiin velkasitoumuksiin. Tämä valtuus on dramaattinen poikkeus finanssialan yhtiöiden elinkeinovapauteen, minkä vuoksi sen reunaehdoista tulisi säätää laissa huomattavasti nykyistä tarkemmin.

114 §

On positiivista, että esitetyssä 2 momentissa mahdollistettaisiin asetuksella annettavien, muualla laissa säädettyjä määräaikoja pidempien määräaikojen soveltaminen maksujen suorittamiseen. Tämän osalta pitäisi kuitenkin saada selvyys siitä, miten tällainen asetus suhteutuu sitovaan EU:n maksamisen sääntelyyn.

Esityksessä ehdotetaan elinkeinonharjoittajia koskevien rajoitusten porrastamista yrityksen liikevaihdon tai muun määreen perusteella, tai toimialakohtaisesti. Tällainen rajaaminen mahdollisesti edellyttäisi finanssialan toimijoilta etukäteistä järjestelmäkehitystä tai järjestelmämuutoksia, josta todetaankin sivun 397 perusteluissa *"Pankkien ja maksuvälittäjien järjestelmien tulisi siten olla jo normaaliaikoina sellaisella tasolla, että maksuliikkeen rajoitukset on poikkeusoloissa mahdollista toteuttaa"*. On erittäin haastavaa, jopa

mahdotonta, varmistaa järjestelmien yhteensopivuutta etukäteen tietämättä lainkaan, millaisia rajoitukset voisivat mahdollisesti olla. Teknistä järjestelmäkehitystä ei voi lähestyä siten, että varaudutaan kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin, vaan järjestelmäkehitystä sitovat resurssien puolesta aina tietyt rajoitteet.

Sivun 397 perusteluissa lausutaan edelleen seuraavasti: *"Luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 5 luvun 16 §:n mukaan luottolaitosten on varauduttava muun muassa valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa. Varautumisvelvoitteen voi näin ollen katsoa kattavan myös valmistautumisen tämän pykälän mukaiseen maksuliikkeen rajoittamiseen."* Tämä perustelu on vastoin sitovaa lainsäädäntöä eli luottolaitoslakia. Esitämme suoraan perustelumuutokseksi, että jälkimmäinen lause ("Varautumisvelvoitteen voi näin ollen...") poistetaan ja korvataan esimerkiksi seuraavalla: *Pankkien ja maksuvälittäjien järjestelmien tulisi siten olla normaaliaikoina sellaisella tasolla, että ne mahdollistavat poikkeusoloissa tarvittavien maksuliikkeen rajoitusten teknisen toteuttamisen siinä laajuudessa, kuin kohtuudella voidaan katsoa edellyttävän varautumisvelvoitteen alaiselta rahoitusmarkkinatoimijalta.*

Kuten 110 §:n alla, lainkohdan sisältämien käyttörajoitusten osalta tulisi tehdä selväksi, että tarkoitus ei ole rajoittaa sellaista varojen siirtoa, joka johtaisi yhtiöiden sijoitusvarallisuuden menetyksiin (ks. tarkemmin perustelumme 110 § alla).

115 §

1 momentin laajennus vakavaraisuusvaatimusten ohella myös muihin taloudellista asemaa koskeviin vaatimuksiin sekä esimerkiksi hallintojärjestelmiä ja raportointia koskeviin vaatimuksiin on tervetullut. Nämä vaatimukset muodostavat kokonaisuuden, johon on mielekästä suhtautua harmonisoidusti.

3 momentin mukainen varojenjaon rajoittamista koskeva laajennus on siinä mielessä erikoinen, että vastaavaa toimivaltuutta ei uloteta yleisesti kaikkiin yrityksiin esitetystä valmiuslaissa. Emme näe, että varojenjako muodostaisi kovinkaan suuria riskejä poikkeusoloissa, eikä varsinkaan niin, että tällaiset mahdolliset riskit ja sen myötä rajoitustarpeet koskisivat vain finanssialaa. Sääntelyn tulisi tässä mielessä olla tasa-arvoista.

119 §

Lainkohtaan esitetyt muutokset vaikuttaisivat lisäävän epäsymmetriaa vakuutuksenantajan ja vakuutuksenottajan välillä.. Tämä ilmenee erityisesti vakuutuskorvausten lykkäysmahdollisuuden rajoittamisena sekä velvollisuutena korvata normaalin vakuutussuojan ulkopuolisia vahinkoja. Vakuutusantajan ja vakuutuksenottajan väliseen vakuutussuhteeseen kohdistuvat suhteelliset kiristyksen edellyttävät tarkempia perusteluja mietinnössä, sillä epäsymmetria voisi johtaa vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin poikkeustoimien kohteeksi joutuissa vakuutusyhtiöissä. Kuuden kuukauden enimmäisaika vakuutuskorvausten tai muiden etuuksien lykkäämiselle on lisäksi hyvin joustamaton. Olisi mielekkäämpää sitoa lykkäykset esimerkiksi kolmeen

kuukauteen kerrallaan ilman joustamatonta ylärajaa, sillä on äärimmäisen vaikea arvioida, millaisia valmiuslain soveltamisen taustalla olevat kriisit ovat.

Perustelujen sivulla 408 mainitaan *"Näin ollen toimivaltuutta ei voitaisi soveltaa esimerkiksi tavanomaisen irtaimiston vakuutuksiin"*. Ilmaisu tukevaa kirjausta ei kuitenkaan löydy varsinaisesta lakiluonnoksesta. Emme näe, miksi toimivaltuus ei olisi sovellettavissa irtaimistovakuutuksiin.

Perustelujen sivun 410 mukaan *"Korotus ei näin ollen voisi perustua esimerkiksi vakuutuksenantajan kohonneisiin toimintakuluihin"*. Kuitenkin pykäläluonnoksen mukaan lisämaksun perimisen tulee perustua välttämättömään vakuutuksenantajan taloudellisen tilanteen vakauttamiseen. On todennäköistä, että lisämaksuja perittäessä vakuutuksenantajaa uhkaa nimenomaan sääntelyn asettamista rajoista johtuva taloudellisen tilanteen heikkeneminen. Poikkeusolojen mukaisten määräysten noudattaminen korvaustoiminnassa suhteessa normaalitilanteeseen nostanee pääsääntöisesti myös vakuutusyhtiön toimintakuluja. Perusteluteksti on lisäksi ristiriidassa lakitekstin kanssa.

Tekstissä on perusteluihin nähden eroavaisuutta siinä, missä poikkeusoloissa valtuutta on mahdollista käyttää (lakitekstin mukaan kaikissa 11 § 1 momentin mukaisissa poikkeusoloissa, perusteluiden mukaan 1 momentin 1–2 ja 5 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa). Valtuuden tulisi kattaa samat poikkeusolot kuin muidenkin luvun 16 toimivaltuuksien.

Sotariskistä

Työryhmän mietinnön 119 §:n 1 momentin 4 kohdassa esitetään voimassa olevan valmiuslain 25 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti, että *"vakuutuksenantaja ei saa vedota sellaiseen vakuutussopimuksen ehtoon, jonka noudattamista poikkeusoloissa voidaan pitää kohtuuttomana ottaen huomioon vakuutuksenantajan ja vakuutuksenottajan taloudellinen tilanne, vakuutuksenottajien ja vakuutettujen yhdenvertainen kohtelu tai muut poikkeusolojen aiheuttamat erityiset seikat"*. Sotariskiä koskeva rajoitusehto on aivan keskeinen vakuutusehto poikkeusoloissa. Tämä on todettavissa myös Ukrainan sodan ja sen vakuutusmarkkinoita koskevien kokemusten perusteella. Työryhmän mietintö mainitsee kahdesti sotariskiä koskevan rajoitusehdon. Se ei kuitenkaan ota lainkaan kantaa siihen, voisiko kyseinen ehto olla sellainen 119 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainittu sopimusehto, jonka soveltaminen voisi johtaa kohtuuttomuuteen. Koska kyseinen rajoitusehto on poikkeusoloissa olennainen ja merkittävä ehto, lainvalmistelussa on syytä ottaa kantaa siihen, milloin mahdollisesti voisi olla kyse sellaisista olosuhteista – jos lainkaan – että kyseistä ehtoa ei olisi sallittua soveltaa.

Työryhmän mietinnössä todetaan 119 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa: *"Koska poikkeusolojen vaikutusta vakuutusyhtiöiden toimintaan on mahdotonta arvioida tarkasti etukäteen, pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista alennusten enimmäismääristä ja suorituksen lykkäämisen enimmäisajasta, 3 kohdassa tarkoitetuista hyväksyttävistä irtisanomisperusteista sekä 4 ja 6 kohdissa tarkoitetuista vakuutussopimusehtojen soveltamisen rajoituksista."* Toisin kuin mietinnössä on todettu, poikkeusolojen vaikutuksesta vakuutusmarkkinoihin olisi mahdollista saada ainakin suuntaa antavaa selvitystä

Ukrainan kokemusten pohjalta. Toisaalta lisäksi myös Suomen viime sotien ajalta on olemassa tietoa käytänteistä ja kokemuksista vakuutusmarkkinoista.

Ukrainan vakuutusmarkkinat ovat kansainvälisesti yhteydessä jälleenvakuutusmarkkinoihin ja siellä on toiminut ennen sotaa ja sen syttymisen jälkeenkin useita kansainvälisiä vakuutusyhtiöitä. Ukrainassa sotariskiä koskevan rajoitusehdon perusteella sodan syttymisen jälkeen sodasta johtuvia vahinkoja ei ilmeisesti korvattu juurikaan eikä niitä vakuutettu. Tästä huolimatta vakuutusmarkkinat supistuivat huomattavasti ja ne ovat vasta hiljalleen palautumassa sotaa edeltävälle tasolle. Koska sodasta aiheutuvien vahinkojen rajoittamaton korvaaminen ei ole mahdollista, sotariskiä koskevan rajoitusehdon merkitys on toimialan olemassaolon kannalta kriittinen. Mikäli vakuutusyhtiöt eivät voisi Suomessa poikkeusoloissa koskaan vedota sotariskiä koskevaan rajoitusehtoon, tällä voisi olla lamauttava vaikutus vakuutusmarkkinoihin. Koska sotariskiehdon soveltamisen tai soveltamatta jättämisen poikkeusoloissa on oltava tapauskohtaista, ei etukäteisten edellytysten tarkka määrittely ole tarkoituksenmukaista. Olisi kuitenkin tärkeää, että perusteluissa kuvattaisiin yleisellä tasolla se, että valtioneuvoston päätös tehdään ottaen huomioon sodan aiheuttaminen tuhojen laajuus suhteessa vakuutustoimialan kantokykyyn.

121 §

Suhtaudumme esitettyyn säännökseen nykymuodossaan hyvin kriittisesti.

Peruspankkipalvelujen tarjoamisvelvoite asetetaan jo nyt luottolaitoslaissa, eivätkä muut kuin luottolaitokset tarjoa pankkipalveluita. "Muita yhteiskunnan kannalta olennaisia rahoituspalveluita" ei myöskään ole määritelty esitettyssä lainkohdassa, ja maininta on tällaisenaan liian epämääräinen. On vaikea nähdä, millä tavoin useimpien finanssialan yhtiöiden tarjoamat palvelut ovat poikkeusolotilanteessa yhteiskunnan kannalta välttämättömiä siten, että niiden tarjontaan tulisi puuttua poikkeustoimin. Tarjottavien palveluiden osalta on hyvä muistaa, että esimerkiksi maksupalveluiden osalta ei riitä se, että rahaa pystytään siirtämään tililtä toiselle tai asiakas pystyy toteuttamaan maksutapahtuman kaupan kassalla, vaan pankin on poikkeusoloissakin kyettävä varmistamaan sitovaan EU-sääntelyyn ja kansalliseen sääntelyyn perustuvien vaatimusten noudattamisesta. Emme näe, millä tavoin EU:sta tulevien velvoitteiden puitteissa valtiovarainministeriöllä olisi mahdollisuutta ohjata rahoitusalan välttämättömiä palveluita. Suomea sitovat ylikansalliset velvoitteet ovat kaiketi voimassa myös poikkeusoloissa.

Ehdotettu palveluntarjontapakko ei huomioi sitä perustavaa seikkaa, että velvoitetulla yhtiöllä ei välttämättä ole vaihtoehtoa sille, että se joutuu tarjoamaan palveluitaan supistetusti tai lakkauttamaan kokonaisuudessaan joitakin palveluitaan. Poikkeusolot saattavat pakottaa finanssialan yhtiöitä toteuttamaan toimenpiteitä, kuten sulkemaan tiettyjä konttoreitaan, kannattavuutensa ja elinkelpoisuutensa varmistamiseksi. Pakotetussa tilanteessa tapahtuvat yhtiöiden toimenpiteet eivät ole mielivaltaisia, vaan niiden taustalla on liiketoimintaan ja elinkelpoisuuteen liittyvä tarkoin harkittu peruste. Pelkkä valtiovarainministeriön ohjaus ei tue yhtiön elinkelpoisuutta poikkeustilanteessa.

Rahastojen osalta on tärkeää huomioida, että 16.4.2026 voimaantulevat rahastolainsäädännön muutokset (1444/2025 ja 1445/2025) antavat

Finanssivalvonnalle toimivallan määrätä poikkeuksellisissa olosuhteissa rahastojen merkintöjen ja lunastusten keskeyttämisestä tai keskeytyksen päättämisestä. Esitetyn valmiuslain säännöksen perustelujen valossa myös valmiuslain mukainen sääntely ulottuisi merkintöihin ja lunastuksiin liittyvän toiminnan ohjaamiseen. Tämän päällekkäisen ohjausmekanismin tarpeellisuutta ja yhteensopivuutta rahastolainsäädännön kanssa on syytä arvioida jatkovalmistelussa. Sääntelyratkaisu, jossa kaksi eri viranomaista voivat poikkeuksellisen tilanteen vallitessa kohdistaa samaan toimintoon tosiasiallisesti saman velvoitevaikutuksen (merkintöjen ja lunastusten keskeytys tai sen päättäminen) kahden eri säädöksen nojalla, on omiaan heikentämään sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta.

Luvun 16 rahoitusmarkkinatoimivaltuuksien käyttämisen osalta olisi tärkeää, että kaikkia toimivaltuuksia olisi mahdollista käyttää yhtenäisin perustein. 121 §:n käyttöala on luonnoksessa huomattavasti laajempi kuin muiden toimivaltuuksien, eikä tätä laajempaa käyttöalaa ole perusteltu millään tavoin. Johdonmukaisuussyistä 121 §:n tulisi lisäksi sisältyä 109 §:n pääsäännön piiriin, sillä se kytkeytyy läheisesti mm. maksupalvelujen tarjontaan. Käytön tulisi edellyttää EKP:n toimintakyvyttömyyttä. Lisäksi jää epäselväksi, kuka tekee päätöksen tarkempien esivaatimusten (väestön toimeentulon, valtion maksuvalmiuden, yhteiskunnan välttämättömän taloudellisen toiminnan tai rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaaminen) täyttymisestä. Lainkohdasta ei myöskään yksiselitteisesti käy ilmi, minkälaisella instrumentilla valtuudesta säädettäisiin. Lainkohdan alussa puhutaan päätöksestä ja lopussa asetuksesta.

Edellä mainitut korjausehdotukset ovat siinä mielessä toissijaisia, että näkemyksemme lainkohdasta on kokonaisuus huomioiden kielteinen. Lainkohta on kirjoitettu liian laveasti ja epämääräisesti eikä siitä käy ilmi, millainen tosiasiallinen positiivinen vaikutus toimilla olisi yhteiskuntaan. Valtuutta ei tulisi ainakaan esitetyssä muodossaan sisällyttää valmiuslakiin.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs