



Viite Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 16.8.2018, VM115:00/2016

Asia Poikkeusoloihin varautumista rahoitusalalla koskevan lainsäädännön tarkistaminen

Johdanto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa 27.9.2018 mennessä työryhmämietinnöstä, joka koskee poikkeusoloihin varautumista rahoitus- alalla koskevan lainsäädännön tarkistamista. Työryhmä ehdottaa luottolaitoslain, maksulaitoslain, sijoituspalvelulain ja sijoitusrahastolain varautumisvelvollisuutta koskevia säännöksiä täydennettäväksi siten, että näiden säännösten mukaiset valmistelut ja toimenpiteet tarkoittavat keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarastojen ylläpitämistä Suomessa. Ehdotusten tavoitteena on varmistaa rahoitusmarkkinapalvelujen vakaa ja häiriötön toiminta myös häiriö- ja kriisitilanteissa. Mietintöön sisältyy luonnos hallituksen esitykseksi.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman (VNT 1/2015) mukaisesti kokonaisturvallisuus- ajattelua vahvistetaan kansallisesti, Euroopan unionissa ja kansainvälisesti. Tämä koskee erityisesti uusien ja laaja-alaisten uhkien, kuten hybridivaikuttamisen, kyberhyökkäysten ja terrorismin torjuntaa. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisiä rahoitusmarkkinapalveluja suojataan ja että niiden jatkuvuus varmistetaan häiriö- ja kriisitilanteissa. Kansallisia rahoitusmarkkinapalveluja koskevien valmiuksien vahvistaminen tukee myös rahoitusmarkkinoiden toimintaa unionin tasolla.

Rahoitusmarkkinoihin kohdistuvien hybridiuhkien torjuminen Euroopan unionissa

Euroopan unioni on Suomelle tärkeä turvallisuusyhteisö. Jäsenvaltioiden välinen keskinäisriippuvuus on kasvanut. Häiriö- ja kriisitilanteet ovat yhä useammin monimutkaisia ja laaja-alaisia sekä jäsenvaltioiden rajat ylittäviä. Suomen turvallisuus on vahvasti sidoksissa muiden jäsenvaltioiden turvallisuustilanteeseen.

Euroopan unionin turvallisuustilanne on heikentynyt, ja siihen liittyy myös ilmiöitä, joi- ta voidaan kuvata hybriditoimintana. Jäsenvaltioihin kohdistuviin hybridiuhkisiin vas- taaminen ja kriisinkestokyvyn parantaminen edellyttävät unionin tason yhteistyötä. Unioni on vahvistanut toimintaansa Euroopan komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan annettua keväällä 2016 laaja-alaisen tie- donannon yhteisestä kehyksestä hybridiuhkien torjumiseksi (JOIN(2016) 18 final). Tiedonantoon sisältyvistä 22 toimenpiteestä yksi koskee toimia rahoitus- ja maksujär- jestelmien suojaamiseksi kyberiskuilta. Tiedonannon mukaan muun muassa uhkia kos- keva tietojenvaihto rahoitusmarkkinoiden toimijoiden kesken ja asianomaisten viran- omaisten, tärkeimpien palveluntarjoajien tai asiakkaiden kanssa, on keskeistä, mut- ta sen on myös oltava turvallista ja tietoturva vaatimusten mukaista. Yhteisen kehyk- sen täytäntöönpanoa seurataan unionissa säännöllisesti. Komissio ja korkea edustaja ovat nostaneet rahoitusmarkkinoiden osalta esiin muun muassa kyberuhkia koskevien tietojen vaihtamiseen tarkoitettujen verkostojen ja alustojen kehittämisen (JOIN(2018) 14). Osana kehyksen jatkotoimia komissio ja korkea edustaja antoivat 13.6.2018 yhteisen tiedonannon kriisinkestokyvyn ja valmiuksien kehittämisestä hyb- ridiuhkien varalta (JOIN(2018)16 final). Suomi on edistänyt kehyksen toimeenpanoa sen eri osa-alueilla.

Euroopan unionin sisämarkkinaoikeus

Mietinnön 2.2.1 kohdassa arvioidaan lakiehdotuksia Euroopan unionin oikeuden näkö- kulmasta. Valtioneuvoston kanslian edustaja on osallistunut jakson valmisteluun.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotettu sääntely voi vaikuttaa rajoittavasti EU:n perussopimuksissa vahvistettujen sisämarkkinavapauksien ja erityisesti sijoittau- tumisoikeuden käyttämiseen. Kuten mietinnössä todetaan, kansalliset rajoittavat toi- menpiteet voidaan kuitenkin oikeuttaa tiettyjen edellytysten täytyessä vetoamalla tarpeeseen turvata tärkeät kansalliset edut ja intressit. Ottaen huomioon kansallisessa ja eurooppalaisessa turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset, voidaan olettaa, että tällaiseksi perusteeksi tunnustettaisiin jäsenvaltion tavoite suojata varajärjestely- jä koskevalla vaatimuksella kansallisia turvallisuusetujaan sekä tukea kansallista huol- tovarmuutta, edistää rahoitusmarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja huolehtia rahoit- tussäädösten käyttäjien (kuluttajien) eduista.

Kuten mietinnössä esitetään, EU:n sisämarkkinavapauksien käyttämiseen kohdistu- vien rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Näkökohtia, joiden va- lossa periaatteen toteutumista voidaan tarkastella, sisältyy muun muassa mietinnön osiin, joissa arvioidaan erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja (3.2 kohta) sekä lakiehdotus- ten taloudellisia vaikutuksia (4.1.4 kohta) ja ehdotusten suhdetta perustuslakiin (4 kohta). Varautuminen on rahoitusmarkkinoiden kannalta parempi ja markkinoiden toimintaan vähemmän vaikuttava ratkaisu kuin sellaisen tilanteen syntyminen, jossa rahoitusmarkkinapalvelujen jatkuvuus häiriintyisi. Ehdotuksessa kuvataan, miksi jär- jestely, jossa velvollisuus luoda kansallinen varajärjestely koskisi vain osaa rahoitus- markkinoiden toimilupavelvollisista, ei loisi riittävän kattavaa suojaa. Lisäksi on syytä huomata, ettei EU-oikeudessa edellytetä, että jäsenvaltio ottaa käyttöön kaikista mahdollisista vaihtoehtoista juuri sen, joka vaikuttaa kaikkein vähiten EU:n perusva- pauksien käyttämiseen. Mietinnössä myös todetaan rahoitusmarkkinapalveluja tarjoa- vien yritysten mahdollisuus saada normaalin liiketoiminnan vaatimukset olennaisesti ylittäviin kustannuksiin avustusta huoltovarmuusrahaston varoista. Viime kädessä Eu- roopan unionin tuomioistuin määrittelee suhteellisuusperiaatteen EU-oikeudellisen si-

sällön sekä ne konkreettiset perusteet, joiden näkökulmasta periaatteen täyttymistä tulee arvioida.

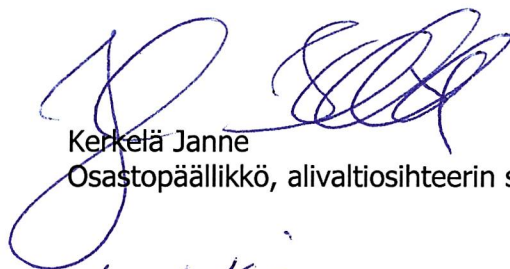
Perusoikeudet

Arvioitaessa lakiehdotuksia suhteessa perustuslakiin (4 kohta) mietinnössä todetaan niiden merkitys perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan sekä perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden ja ammatin harjoittamisen vapauden kannalta. Esityksen perusteluissa kuvataan näiden oikeuksien näkökulmasta merkityksellisiä ehdotuksia ja arvioitu niiden yhteensopivuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa. Perusteluissa myös todetaan, että ehdotetun sääntelyn rajoituksissa on samalla kysymys toimenpiteistä, joilla turvataan useiden perusoikeuksien toteutumista.

Mietinnön perusteluissa ei viitata Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin eikä Euroopan unionin perusoikeussääntelyyn. EU:n perusoikeussääntely sitoo jäsenvaltiota EU-oikeuden soveltamisalalla, minkä lisäksi sitä koskevilla tulkinnoilla on käytännössä laajempaakin merkitystä. Esitysluonnoksessa mainitut perusoikeudet tunnustetaan Euroopan unionin perussopimuksissa, EU:n perusoikeuskirjassa sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Oikeudesta omaisuudensuojaan määräävät perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Elinkeinovapaus johdetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 119 artiklan 1 ja 3 kohdasta, joissa tunnustetaan vapaan kilpailun periaate, minkä lisäksi oikeus vahvistetaan EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa. Perusoikeuksien rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. EU:n perusoikeuskirjassa todetaan, että rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Siltä osin kuin ehdotetun sääntelyn rajoituksissa on kysymys toimenpiteistä, joilla turvataan useiden perusoikeuksien toteutumista, ovat nämäkin oikeudet käytännössä EU-oikeuden suojaamia. Esityksen perusteluja voisi olla hyvä täydentää maininnalla kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja EU:n perusoikeussääntelystä.

Lopuksi

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Tehtävää tukee laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta (300/2017). Lain tavoitteena on turvata valtion johdon tiedonsaanti turvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä lisätä viranomaisten tiedonvaihtoa ja siten parantaa luotettavan tilannekuvan muodostamista.



Kerkele Janne
Osastopäällikkö, alivaltiosihteerin sijaisena



Kaila Heidi
Lainsäädäntöneuvos

Jakelu: Valtiovarainministeriö
Annukka Rönkä/VM
Jaakko Weuro/VM

Tiedoksi: Oikeusministeriö