

Asia: VN/10025/2020

HE-luonnos laiksi ydinenergialain sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n ja Finanssivalvonnan valvontamaksuista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyvät asetukset

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan ydinenergialain muuttamista. Ydinjätehuollon kustannuksiin varautumista koskevaa sääntelyä uudistettaisiin siten, että Valtion ydinjätehuoltorahaston hallinnoimien varojen sijoitustoiminta voisi olla nykyistä monipuolisempaa ja pitkäjänteisempää sekä mahdollistaa laajemman riskinoton. Esityksen tarkoituksena on huolehtia Valtion ydinjätehuoltorahaston hallinnoimien varojen arvon säilymisestä ja samalla niiden riittävydestä ydinjätehuollon kustannuksiin varautumiseen sekä mahdollistaa nykyistä parempi tuotto.

Finanssivalvonta lausuu hallituksen esityksestä siltä osin, kun se koskee Finanssivalvonnalle kuuluvia valvontatehtäviä ja valvontatehtäviin liittyvää sääntelyä. Finanssivalvonta ei ota lausunnossaan kantaa muihin ratkaisuihin, kuten Valtion ydinjätehuoltorahaston sijoitustoimintaa koskevaan yleissääntelyyn.

Valtion ydinjätehuoltorahaston yleinen valvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Finanssivalvonnasta annettua lakia muutettaisiin siten, että Finanssivalvonta valvoisi Valtion ydinjätehuoltorahaston sijoitustoimintaa, sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoituksia. Finanssivalvonnan valvontamaksuista annettua lakia muutettaisiin siten, että rahastolle säädettäisiin velvollisuus maksaa Finanssivalvonnalle valvontamaksu. Finanssivalvonta antaisi valvonnastaan vuosittain kertomuksen työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka tulisi ottaa valvonnassa esitetyt havainnot huomioon ohjauksessaan.

Ehdotettua valvontaa vastaavaa valvontarakennetta noudatetaan tällä hetkellä muun muassa Valtion eläkerahaston osalta, jossa Finanssivalvonta valvoo Valtion eläkerahaston sijoitustoimintaa sekä sisäpiiri-ilmoitusta ja sisäpiirirekisteriä koskevien säännösten noudattamista. Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiluonnoksessa Finanssivalvonta valvoisi Valtion ydinjätehuoltorahaston varojen lainaamista ja muuta sijoitustoimintaa, sijoitustoimintaan liittyviltä riskeiltä suojaamista sekä sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoitusta koskevien säännösten noudattamista. Finanssivalvonta voisi lisäksi antaa tarkempia määräyksiä sijoitustoiminnan ja sijoitustoimintaan liittyvien riskien hallinnan järjestämisestä, sisäpiiri-ilmoituksen sisällöstä ja tekoavasta sekä sisäpiirirekisterin sisällöstä ja tietojen merkintätavasta.

Finanssivalvonnan valvontatehtävät on määritelty tarkemmin kuin aiemmin vastaaviin tilanteisiin soveltuvassa lainsäädännössä. Lisäksi Finanssivalvonalle on annettu rajattu määräysenantovaltuus. Finanssivalvonta pitää kehityssuuntaa hyvänä ja kannattaa esitystä.

Finanssivalvonta toteaa kuitenkin, että jaettu valvontavastuu on ongelmallista. Esimerkiksi sijoitustoiminnan valvonta ilman samalle viranomaiselle uskottua hallinnon kokonaisvalvontaa voi aiheuttaa hankaluuksia kokonaiskuvan luomisessa ja tietojen kulussa, jolloin valvontaan voi syntyä aukkoja.

Valtion ydinjätehuoltorahastossa on johtokunta, joka päättää rahaston talouden ja toiminnan kannalta merkityksellisistä ja laajakantoisista asioista. Se muun muassa johtaa ja valvoo rahaston sijoitustoimintaa. Johtokunnan tehtävänä on hyväksyä rahaston varojen sijoittamista koskeva suunnitelma (sijoitussuunnitelma). Perustelujen mukaan johtokunnan ei olisi tarpeen laatia sijoitussuunnitelmaa yksityiskohtaisesti itse, vaan se voisi esim. perustua varainhoitajilta kilpailuttamalla saatuun, johtokunnan suunnitelmaa koskeviin linjauksiin perustuvaan ehdotukseen. Johtokunta päättää myös lainojen myöntämisestä ja irtisanomisesta sekä niistä sijoitussuunnitelmassa määritellyistä yksittäisistä sijoituksista, jotka on määrätty johtokunnan tehtäväksi.

Valtion ydinjätehuoltorahastossa olisi sijoitustoiminnan tukena sijoitusneuvottelukunta. Sen tehtävänä olisi valmistella neuvoa-antavasti varauksittomien rahaston sijoitustoiminnan kehittämissuuntia ja toimintalinjoja sekä varainhoitopalvelujen ja sijoitustoiminnan asiantuntijapalvelujen hankkimista.

Valtion ydinjätehuoltorahaston hallintoa hoitaa osa-aikainen, virkasuhteinen toimitusjohtaja, jonka nimittää ja erottaa valtioneuvosto. Lisäksi rahastossa voi olla muuta henkilökuntaa. Toimitusjohtaja hoitaa rahaston juoksevaa hallintoa johtokunnan antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti sekä seuraa sijoitussalkun kehitystä ja ryhtyy sen osalta tarvittaessa toimiin.

Finanssivalvonta toteaa että sijoitustoimintaa ja sen valmistelua koskeva organisointi jättää tulkinnanvaraisuuksia päätöksenteon ja vastuiden suhteen. Vastuu käytännön sijoituspäätöksistä ja riskienhallinnasta tulisi ilmetä selkeämmin laista.

Lakiehdotuksessa mainitaan, että johtokunnassa tulee olla riittävä sijoitustoiminnan ja riskienhallinnan asiantuntemus. Neuvottelukunnan jäseneksi voitaisiin nimittää vain sellaisia henkilöitä, joilla on hyvä sijoitustoiminnan tai riskienhallinnan asiantuntemus. Sijoitustoiminnan ja riskienhallinnan asiantuntemus olisi täten johtokunnan osalta kollektiivista ja neuvottelukunnan jäsenten kohdalta henkilökohtaista. Finanssivalvonnan olisi annettava asiantuntemuksesta lausunto työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä. Perustelujen mukaan asiantuntemusta arvioitaisiin koulutuksen ja kokemuksen perusteella.

Finanssivalvonta toteaa, että Finanssivalvonnalta pyydettävä mahdollinen lausunto koskee vain asiantuntemusta, ei esimerkiksi sitä, onko henkilö muuten sopiva tehtävään.

Sisäpiirirekisteri ja sisäpiiri-ilmoitus

Lakiehdotuksen 38 c §:n 1 momentin mukaan valtion ydinjätehuoltora-haston on pidettävä sisäpiirirekisteriä. Sisäpiirirekisteriin sovelletaan, mitä valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 4 f §:ssä säädetään sisäpiirirekisteristä. Vastaavasti 2 momentin mukaan sisäpiiriläisen ilmoitusvelvollisuuteen sovelletaan, mitä valtion eläkerahastosta annetun lain 4 e §:n 2–5 momentissa säädetään.

Finanssivalvonta katsoo, että viittaustekniikan sijaan lainsäädäntöteknisesti olisi parempi kirjoittaa Valtion ydinjätehuoltorahastoa ja sen sisäpiiriläisiä koskevat sisäpiirirekisterin ylläpitämistä ja sisäpiiri-ilmoituksia koskevat velvoitteet ydinenergialakiin auki.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että lakiesitys eroaa valtion eläkerahastosta annetun lain osalta muutamien kohdin. Lakiesityksen 38 c §:n 2 momentin mukaan sisäpiiri-ilmoitus on tehtävä kuukauden kuluessa siitä, kun sisäpiiriläinen on nimitetty tehtäväänsä.

Finanssivalvonta katsoo, että sisäpiiri-ilmoituksen määräajan tulisi vastata muiden vastaavien sisäpiiri-ilmoitusvelvollisten 14 vuoro-kauden määräaikaa.

Lakiesityksen 38 c §:n 3 momentissa määritellään ydinjäterahaston sisäpiiriläinen. Lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan rahaston muuta henkilökuntaa on toimitusjohtajan lisäksi hyvin vähän, eikä näillä katsota olevan sellaista asemaa tai tehtäviä, että heillä olisi mahdollisuus vaikuttaa varautumisrahaston varojen sijoittamista koskevan päätöksen tekemiseen tai muutoin saada haltuunsa tällaisia osakkeita tai rahoitusvälineitä koskevaa sisäpiiritietoa. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan muuta rahaston palveluksessa olevaa henkilöä ei tulisi lainsäädännön tasolla kategorisesti sulkea sisäpiiriläisen määritelmän ulkopuolelle, vaan ratkaisu tulisi tehdä henkilön kulloistenkin työtehtävien ja tiedonsaantimahdollisuuksien perusteella.

Finanssivalvonta esittää, että rahaston sisäpiiriläisen määritelmä säädettäisiin koskemaan myös muuta rahaston palveluksessa olevaa henkilöä, jolla on mahdollisuus vaikuttaa rahaston varojen sijoittamista koskevan päätöksen tekemiseen tai joka muutoin saa säännöllisesti haltuunsa tällaisia osakkeita tai rahoitusvälineitä koskevaa sisäpiiritietoa.

Lakiesityksen 51 d §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonta valvoo rahaston sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoitusta koskevien säännösten noudattamista. Saman lainkohdan 3 momentin mukaan Finanssivalvonta on velvollinen antamaan vuosittain valvonnastaan kertomuksen työ- ja elinkeinoministeriölle. Finanssivalvonta toteaa, että tällä hetkellä sen tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa myös sijoituspalvelun tarjoajien, työeläkevakuutusyhtiöiden ja rahastoyhtiöiden sisäpiiriläisten sisäpiiri-ilmoituksia ja edellä mainittujen yhteisöjen sisäpiirirekisterin ylläpitämistä. Rekisterinpitovelvollisten ja niiden sisäpiiriläisten suuren määrän vuoksi Finanssivalvonnan valvonta edellä mainittujen tahojen osalta koostuu teematarkastuksista ja pistokokeen luonteisista tarkastuksista.

Edellä mainituista syistä Finanssivalvonta ei pidä tarkoituksenmukaisena vuosittaisen kertomuksen antamista ydinjäterahaston sisäpiiri-ilmoitusten ja sisäpiirirekisterien valvonnasta.

Finanssivalvonta vastaa mielellään mahdollisiin lisäkysymyksiin.

FINANSSIVALVONTA

Forsström Kaisa
Finanssivalvonta

Kuusela Mikko
Finanssivalvonta