

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

2 luku. Varautumisvelvollisuus

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

Työryhmän mietinnössä todetaan seuraavasti:

Varautumisvelvoite tulisi niin ikään sovellettavaksi erityislaeilla perustetuissa varsinaisen julkishallinnon ulkopuolelle jäävissä itsenäisissä julkisoikeudellisia laitoksissa. Tällaisia ovat muun muassa Keva, Kuntien takauskeskus, Suomen metsäkeskus ja Suomen riistakeskus.

Valmiuslain varautumisvelvoitteen ulkopuolelle jäisi siten varsin heterogeeninen joukko erilaisia toimijoita, joista merkittävälle osalle on jo sektorilainsäädännössä säädetty velvollisuus varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin esim. eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetussa laissa tarkoitettua lakisääteistä eläketurvaa hoitavat ja säännöilleen Finanssivalvonnan vahvistuksen saaneet rekisteröidyt eläkesäätiöt ja eläkekassat sekä valtioneuvoston myöntämän toimiluvan perusteella toimivat lakisääteistä työeläkevakuutusta harjoittavat työeläkevakuutusyhtiöt.

Työeläkealan näkökulmasta varautumisvelvollisuus valmiuslain nojalla koskettaisi vain osaa työeläkevakuuttajista, kuten Kevaa. Käsityksemme mukaan varautumisvelvollisuuden piiriin valmiuslain nojalla kuuluisivat myös Merimieseläkekassa sekä Maatalousyrittäjien eläkelaitos, mutta näitä ei yksilöidysti ole mainittu työryhmän mietinnössä.

Työeläkeyhtiöt, työeläkesäätiöt ja eläkekassat puolestaan olisivat jatkossakin velvoitettuja varautumaan sektorilainsäädännön nojalla. Esimerkiksi Finanssivalvonnan MOK työeläkevakuutusyhtiöiden hallinnosta (2/2017) ohjeistaa jatkuvuus- ja valmiussuunnittelusta.

Telan arvion mukaan varautumisvelvollisuuden täsmennykset ovat tarpeellisia ja työeläkealan yhteinen varautuminen ja koordinointi on yhteensovitettavissa tilanteeseen. Arviomme mukaan käytännössä muusta lainsäädännöstä sekä Finanssivalvonnan määräyksistä ja ohjeista tulevat varautumista koskevat velvoitteet muodostavat kuitenkin yhdenmukaisen kehikon työeläkealan yhteiselle varautumistytölle.

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

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

-

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

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

On tärkeää, että seurantavelvollisuuksista säädetään nykyistä tarkemmin ja valmiuslain nojalla toteutettavien toimenpiteistä aiheutuvien vaikutusten lieventämisestä tai niiden hyvittämisestä. Säännös velvoittaa valtioneuvostoa arvioimaan kulloisenkin poikkeuksellisen tilanteen kokonaisvaltaisia vaikutuksia. Mietinnössä todetaan, että Ehdotettu arviointi- ja seurantavelvollisuus olisi luonteeltaan jatkuva, eli se ei kohdistuisi vain esimerkiksi lisätoimivaltuuksien käyttöönottovaiheeseen tai niiden soveltamisen lopettamiseen.

Valtioneuvostolle tulisi lain mukaan velvollisuus tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin valmiuslain nojalla toteutettavista toimenpiteistä aiheutuvien vaikutusten lieventämiseksi tai niiden hyvittämiseksi. Valtioneuvostolla olisi kuitenkin harkintavalta siinä, millaisiin toimenpiteisiin ja hyvityksiin se ryhtyisi.

Esimerkiksi koronapandemian aikana kävi hyvin selväksi, ettei yhteiskunnan sulkutoimenpiteiden vaikutuksia voi arvioida pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon tai sen kantokyvyn näkökulmasta, vaan myös taloudellisten vahinkojen sekä kansalaisten pitkän aikavälin kokonaisterveyden näkökulmista.

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

32 §. Määritelmät. Pykälässä määritettäisiin lain III osan kannalta keskeisiä käsitteitä. Kyseisten määritelmien ottaminen lakiin olisi tarpeen, jotta toimivaltuuksia voitaisiin soveltaa riittävän täsmällisesti. Pykälään on osin kerätty voimassa olevan lain lukukohtaisia määritelmiä yhteen.

Eläkelaitoksella tarkoitettaisiin momentin 12 kohdan mukaan työntekijän eläkelain (395/2006) 1 §:n 3 momentin mukaista työeläkevakuutusyhtiötä, eläkekassaa tai eläkesäätiötä, merimieseläkelain (1290/2006) 1 §:n 3 momentin mukaista Merimieseläkekassaa, maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista Maatalousyrittäjien eläkelaitosta, julkisten alojen eläkelain (81/2016) 2 §:n 1 momentin mukaista Keva-nimistä eläkelaitosta, ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) mukaista eläketurvaa hoitavaa eläkelaitosta, Ahvenanmaan maakunnan hallitusta sen huolehtiessa henkilöstönsä eläketurvan toimeenpanosta sekä lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain (947/2021) 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaista muuta sosiaalista eläkevakuutustoimintaa kuin lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavaa eläkesäätiötä ja eläkekassaa.

Tela pitää pykälän 32 määrittelyä perusteltuna ja tarpeellisena.

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Voimassa olevassa valmiuslaissa eläkkeistä mainitaan esimerkkeinä työeläke ja kansaneläke. Lainkohtaa ehdotetaan kuitenkin muutettavan siten, että eläkkeistä käytettäisiin kattavampaa ilmaisuja lakisääteiset eläkkeet.

Pykälässä 85 säädettäisiin erilaisiin lakisääteisiin vakuutuksiin, etuuksiin ja sosiaaliavustuksiin kohdistuvista muutoksista poikkeusoloissa. Lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutokset. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 56 ja 57 §:ää ja sisältäisi säännökset mahdollisuudesta alentaa eri eläkkeitä, etuuksia tai avustuksia taikka lykätä tai keskeyttää niiden maksatus. Pykälän soveltamisalaa ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi eläkkeiden ja etuuksien osalta. Lisäksi lykkäämisen kestoaikaa ehdotetaan pidennettävän kuuteen kuukauteen voimassa olevassa valmiuslaissa säädetystä kolmesta kuukaudesta. Pykälän toimintamekanismia ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, ettei toimivaltuuden soveltaminen sisältäisi jatkossa etuuden maksajan yksilöllistä harkintaa, vaan sitä sovellettaisiin suoraan käyttöönotto- ja soveltamisasetusten perusteella kaikkiin etuudensaajiin.

Momentin 1 kohdan mukaan edellä mainittujen eläkkeiden ja etuuksien maksamista voitaisiin lykätä enintään kolme kuukautta kerrallaan, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajan. Lykkäämistä voidaan pitää lievimpänä maksamisen muuttamisen tapana sen vuoksi, että lykkääminen toimenpiteenä sisältää sen, että saamatta jäänyt määrä kuitenkin maksetaan eläkkeen saajalle

kokonaisuudessaan myöhemmin. Lykkäämisen mahdollista kokonaiskestoja ehdotetaan pidennettäväksi nykyisin voimassa olevan valmiuslain sääntelyyn verrattuna kolmella kuukaudella pitkäkestoisten poikkeusolojen varalle. Kuuden kuukauden enimmäisaika tarkoittaisi kuitenkin sitä, ettei toimivaltuutta voitaisi saman henkilön osalta soveltaa tätä pidempään siinäkin tilanteessa, että poikkeusoloja ja toimivaltuuden soveltamista jatkettaisiin yli kuuden kuukauden ajan. Kuuden kuukauden aikaraja määrittäisi siten ehdottoman enimmäiskeston toimivaltuuden soveltamisen ketjuttamiselle.

Edellä mainittujen eläkkeiden ja etuuksien määrää voitaisiin momentin 2 kohdan mukaan alentaa enintään kolmen kuukauden ajalta enintään 50 prosentilla. Koska alentaminen aiheuttaisi pysyviä menetyksiä eläkkeiden ja etuuksien saajalle, on nykyisin voimassa olevassa valmiuslaissa säädetyn kolmen kuukauden enimmäisajan katsottava olevan tältä osin edelleen perusteltu. Kolmen kuukauden enimmäisaika voisi koostua myös useammasta tätä lyhyemmästä jaksosta, mutta asettaisi ehdottoman aikarajan toimivaltuuden soveltamisen ketjuttamiselle. Alentamisen suuruus riippuisi siitä, miten suuren alennuksen katsottaisiin poikkeusoloissa olevan tarpeen väestön toimeentulon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Säännös mahdollistaisi sen, että maksussa oleva summa jopa puolitettaisiin, mutta alentamisen suuruus määriteltäisiin aina toimivaltuuksien soveltamisperiaatteiden mukaisesti, kuten esimerkiksi oikeasuhtaisuuden mukaan.

Momentin 3 kohdan mukaisesti jos 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät olisi riittäviä, maksaminen voitaisiin myös keskeyttää enintään kolmeksi kuukaudeksi. Maksamisen keskeyttäminen olisi voimakkaimmaksi katsottava keino tehdä muutoksia eläkkeiden ja etuuksien maksuun. Sen vuoksi se tulisi kyseeseen viimesijaisena toimenpiteenä, jos maksamisen lykkäämistä taikka eläkkeen tai etuuden määrän alentamista ei pidettäisi riittävänä keinona.

Telan näkemyksen mukaan sääntely selkeytyy uudessa valmiuslaissa nykyisin voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden, jossa eläkkeiden alentaminen, lykkääminen ja keskeyttäminen ovat pykälien 56 ja 57 nojalla mahdollisia.

Ukrainan sodan kesto on osoittanut, että on hyvä varautua siihen, että poikkeusolosuhteet saattavat esimerkiksi sotilaallisissa konflikteissa kestää pitkään. On tärkeää, että lykkäämisen ketjuttamiselle on määritelty kuuden kuukauden enimmäisaika. Toisaalta lykkäämisen pidentämistä voidaan käytännöllisestä näkökulmasta problematisoida. Puolen vuoden mittainen etuuden maksatuksen lykkääminen näkyisi jo hyvin vakavana toimeentulohaittana useimpien eläkkeensaajien arjessa. Voidaan arvioida, että etuuden leikkaaminen 50%:lla tai maksatuksen keskeyttäminen kolmeksi kuukaudeksi ovat toimia, joilla on vakavat seuraukset eläkkeensaajille. Merkittävällä osalla eläkkeensaajista eläke on pääasiallinen toimeentulon muoto.

Siksi on tärkeää, että 86§:ssä on määritelty etuuksien vähimmäismäärästä. Pykälällä turvataan henkilön ja perheen vähimmäistoimeentulo tilanteissa, joissa eläkkeiden tai eri etuuksien maksamista on lykätty, määrää alennettu tai niiden maksaminen keskeytetty valmiuslain nojalla.

Tela huomauttaa, että erityisesti etuuksien alentaminen ja maksamisen keskeyttäminen ovat toimia, jossa valtio puuttuu perustavalla tavalla eläkkeensaajan toimeentuloon sekä omaisuuden suojan piiriin kuuluvaan työeläke-etuuteen. Omaisuuden suoja on Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa yksilön perusoikeuksien ytimessä. Siksi on tärkeää, että perusoikeuksiin kajoamisen sääntely on käyty huolellisesti läpi ja sitä on täsmennetty suhteessa nykyiseen valmiuslakiin.

86 §. Etuuksien vähimmäismäärä. Ehdotetun pykälän tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen vähimmäistoimeentulo tilanteissa, joissa eläkkeiden tai eri etuuksien maksamista on lykätty, määrää alennettu tai niiden maksaminen keskeytetty valmiuslain 85§:n nojalla. Säännöksillä pyritäisiin voimassa olevan lain 56.3 §:ää ja 58 §:ää vastaavasti varmistumaan siitä se, ettei perustuslain 19 §:ssä turvattua toimeentulon vähimmäissuojaa loukattaisi. Sääntelyllä on siten tarkoitus turvata etuuksien saajille vähintään toimeentulotuen perusosaa vastaava määrä sekä välttämättömät asuin- ja terveydenhuoltomenot kattava määrä myös siltä ajalta, jolloin muiden etuuksien maksamista on lykätty tai maksaminen on keskeytetty. Ehdotettu pykälä ei sisältäisi itsenäisiä toimivaltuussäännöksiä, vaan se olisi aina tarkoitettu sovellettavan yhdessä 85 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien kanssa.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin vastaavasti eläkkeiden vähimmäismäärästä. Sen mukaan 85 §:n 1 momentissa mainittuja eläkkeitä maksettaisiin niiden alentamisesta, maksamisen lykkäämisestä tai keskeyttämisestä huolimatta aina niin paljon, että etuudensaajan saamat eläkkeet ovat yhteensä vähintään kansaneläkelaisissa (568/2007) tarkoitetun täysimääräisen kansaneläkkeen suuruiset. Kansaneläkkeen täysi määrä on 775,50 euroa kuukaudessa vuonna 2024. Määrä on alempi, jos henkilöllä on avo- tai aviopuoliso.

Tela pitää pykälän 86 sisältöä tärkeänä, myös pääosin selkeänä. Käytännön kannalta jää kuitenkin epäselväksi, kenen vastuulle etuuksien vähimmäismäärää vastaavan eli eläkkeensaajan näkökulmasta kansaneläkkeen maksatus jäisi. Olisiko etuuden maksajana työeläkevakuuttaja vai esimerkiksi Kansaneläkelaitos? Miten maksatus toteutuisi esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilön työeläkettä yhteensovitetaan kansaneläkkeen kanssa? Näiden tilanteiden avaaminen ja vastuutahojen selkeyttäminen auttaisi työeläkevakuuttajia varautumaan omalta osaltaan tilanteisiin, joissa poikkeuksellisia maksatuksia tai niiden laskentaa tulisi soveltaa.

87 §. Väestön maksukyvyyn ja toimeentulon turvaaminen poikkeusolojen erityistuellä. Lakiin ehdotetaan otettavan toimivaltuus, jonka tarkoituksena on turvata vähimmäistoimeentulon turvaava tuki niissä tilanteissa, joissa eri etuuksien maksaminen osoittautuu maksuliikenteen häiriön vuoksi mahdottomaksi edes rajoitetussa muodossaan. Sääntelyn tarkoituksena on turvata jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon myös poikkeusoloissa.

Tällaisessa tilanteessa toimeentulo voitaisiin turvata lyhytaikaisesti antamalla poikkeusolojen erityistukena. Tuki voitaisiin suorittaa maksusitoumuksena tai muulla vastaavalla menettelyllä kuten muulla maksamiseen soveltuvalla välineellä tai jakamalla välttämättömyyshyödykkeitä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen tehtävästä huolehtia tuen myöntämisestä, maksamisesta ja muusta toimeenpanosta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueiden tehtävästä huolehtia väestön välttämättömästä toimeentulosta muilla tavoin, jos tuen myöntäminen tai suorittaminen maksuliikenteen häiriötilanteessa ei ole mahdollista.

Tela pitää pykälää 87 tarpeellisena ja pääosin selkeänä tilanteessa, jossa etuuksien maksaminen osoittautuu mahdottomaksi. Kela vastaisi erityistuen kokonaisuudesta. On kuitenkin tärkeää huolehtia etukäteen siitä, että Kelalla on tosiasialliset edellytykset huolehtia erityistuen toimeenpanosta tilanteessa, jossa vajaa 1,7 miljoonaa eläkkeensaajaa ovat erityistuen piirissä.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Pykälässä 111 varojen vastaanottamista, luotonantoa ja sijoitustoimintaa rajoitettaisiin sekä tarkemmin näistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 1 momentin 3 kohta vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 17 §:n 1 momentin 4 kohtaa. Säännöstä ehdotetaan laajennettavan kuitenkin myös vaihtoehtorahastojen hoitajiin ja joukkorahoituspalveluiden tarjontaan. Pykälän 1 momentin 4 kohta olisi uusi. Kohdassa ehdotetaan säädettävän viivästyskorkoa koskevasta toimivaltuudesta muusta korkosäätelystä erillisenä, kuten vakiintuneesti muussakin lainsäädännössä on tehty. 1 momentin 5 kohta olisi uusi. Ehdotetun kohdan mukaan valtioneuvoston

asetuksella voitaisiin poikkeusoloissa säätää luottosopimusten ja velkasitoumusten erääntymistä koskevista poikkeuksista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain 17 §:n 2 momenttia vastaavasti mahdollisuudesta velvoittaa 3 kohdassa tarkoitetut sijoittamaan varojaan valtion liikkeeseen laskemiin velkasitoumuksiin. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain silloin jos 1 momentin 3 kohdan mukaiset toimet osoittautuvat riittämättömiksi valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Toimivaltuus kohdistuisi ainoastaan keskeisiin toimiluvallisiin rahoitusmarkkinoilla toimiviin yrityksiin, kuten luottolaitoksiin.

Tela toteaa, että 111 pykälän toisen momentin varojen sijoittaminen valtion liikkeelle laskemiin velkasitoumuksiin on järkeä toimi, jossa yksityiset työeläkeyhtiöt sekä työeläkkeitä toimeenpanevat laitokset velvoitettaisiin sijoittamaan varojaan käytännössä valtiolle. On tärkeää todeta, että tällaisessa toimenpiteellä olisi vakavat seuraukset koko työeläkejärjestelmälle ja sen kyvylle selviytyä velvoitteistaan. Toisaalta lainsäädännössä lähdetään siitä, että kyseessä on viimesijainen keino valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi. Pidämme tätä periaatetta tärkeänä.

115 §. Poikkeukset taloudellista asemaa ja toiminnan järjestämistä koskevista vaatimuksista. Pykälässä säädettäisiin toimivaltuuksista, joilla voidaan poikkeusoloissa poiketa eräistä rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden keskeisiin toimijoihin sovellettavasta keskeisestä toimintaa ohjaavasta sääntelystä. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 21 §:ää, mutta sääntelyä täsmennettäisiin ja osin sen soveltamisalaa laajennettaisiin. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuutta rajoittaa yritysten varojenjako, jos pykälän mukaisten poikkeusten soveltaminen mahdollistaisi toimijoille edullisemman varojenjaon. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi.

Telan kommentit pykäliin 115, 117 ja 118 ovat kootusti pykälän 118 kohdalla.

117 §. Konkurssia, selvitystilaa, kriisinratkaisua, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevat poikkeukset. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa konkurssia, selvitystilaa, kriisinratkaisua, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevista säännöksistä. Ehdotettu pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan valmiuslain 23 §:ää. Lisäksi säännösten soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan koskemaan 11 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan lisäksi myös 5 kohdassa tarkoitettuja poikkeusoloja.

Telan kommentit pykäliin 115, 117 ja 118 ovat kootusti pykälän 118 kohdalla.

118 §. Poikkeukset vastuuelkaa sekä sen kattamista koskevista vaatimuksista. Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta säätää poikkeuksia vastuuelkaa sekä sen kattamista koskevista

vaatimuksista. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain vakuutusmarkkinoiden vakaan toiminnan turvaamiseksi. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 24 §:ää. Pykälän 1 momentista kuitenkin poistettaisiin käsite eläkevastuu, jota ei enää käytetä normaaliolojenkaan lainsäädännössä.

Telan näkemyksen mukaan luvun sisältö vastaa pitkälti nykyisen valmiuslain toimivaltuuksia. Pykälät 115, 117 ja 118 mahdollistamat poikkeukset tuovat vastapainoa 16. luvun pykälille, erityisesti pykälälle 111. Sekä nykyisessä että uudessa valmiuslaissa korostetaan säännösten soveltamiselle olevan erittäin korkea kynnys ja toimivaltuudet on välttämätöntä rajata vain valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin ja sitä koskevien käyttöönottonmenettelyjen taakse.

Käytännössä lieenee kuitenkin niin, että luvun toimivaltuuksien käyttöä harkittaessa näkökulma vaihtelee. Pykälän 111 toimivaltuudet otetaan käyttöön tilanteessa, jossa valtion maksuvalmius on vakavasti vaarantunut. Tällöin näkökulmana on turvata valtion maksuvalmius ja se tehdään viime kädessä ohjaamalla työeläkevakuuttajat sijoittamaan valtion velkasitoumuksiin.

Pykälien 115, 117 ja 118 näkökulmana puolestaan on helpottaa poikkeusolosuhteissa työeläkevakuuttajien toimintaa sääntelevistä vaatimuksista ja näin varmistaa em. toimijan maksuvalmius, vakavaraisuus sekä vähentää näiden konkurssi- tai selvitystilaan ajautumisen uhkaa. Onkin todennäköistä, että poikkeuslakeja käyttöönotettaessa lainsäätäjän täytyy arvioida, miten erilaisten toimenpiteiden yhteisvaikutukset näkyvät työeläkevakuuttajien perustehtävän hoidossa eli lakisääteisten eläke-etuuksien toimeenpanossa. Voidaan spekuloida, että 111 pykälän toisen momentin käyttöönotosta päätettäessä monet muut luvun 16 pykälän toimet on jo otettu käyttöön aikaisemmassa vaiheessa.

Pykälän 117 kohdalla todetaan, että eläkelaitoksille säädetään konkurssi- ja selvitystilaan asettamisesta kansallisella lainsäädännöllä. Tela toteaa, että lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien työeläkevakuuttajien konkurssia ja selvitystilaa koskeva lainsäädäntö on nykyisin puutteellista ja vaatii täydentämistä. Säädökset sisältyvät työeläkevakuuttajia koskeviin lakeihin, joiden lisäksi noudatetaan yleislakina konkurssilakia. Olemme ehdottaneet työeläkevakuuttajia koskevan insolvenssilainsäädännön uudistamista.

Tela pitää tärkeänä, että valmiuslain nojalla säädetään toimista, joiden avulla rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden toiminta voidaan turvata. Kuten työryhmän mietinnössä todetaan, kohdistuu toimialaan jo normaaliolojen lainsäädännön perusteella runsaasti häiriötilanteiden hallintaa ja ennaltaehkäisyä koskevaa sääntelyä. Pidämme siksi lähtökohtana, että luvun 16. pykälien käyttöönotossa täytyy säilyttää mahdollisimman korkea kynnys. Valtion voimakkaat toimet rahoitusmarkkinoilla synnyttävät itsessään helposti seurannaisvaikutuksia, jotka voivat syventää käsillä olevan kriisin hoitoa.

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kieltä) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

Toimivaltuusosan rakenne ja sääntelytapa vaikuttavat selkeämmiltä kuin nykyisessä valmiuslaissa. Samoin on täsmennetty erilaisten toimenpiteiden kestoja toimien vaikutusten merkittävyyden perusteella.

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

Kansainväliseen vertailuun olisi ollut mielekästä lisätä vertailua eri maiden varautumisjärjestelmistä. Tämä sen vuoksi että varautumisvelvoitteisiin esitetään uudistuksia.

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

Työeläkevakuuttajat TELA ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yhteenvedo huomioista

Pidämme tervetulleena uutta valmiuslakia, joka selkeyttää monin tavoin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Valmiuslain käyttöönotto edellyttää poikkeusolojen toteamista, mikä itsessään tarkoittaa sitä, että lainsäädäntökokonaisuutta tarkastellaan yhteiskunnallisesti paineistetussa tilanteessa. Tällöin on tärkeää, että lainsäädännön suhde muihin lakeihin, erityisesti perustuslakiin on selkeästi määritetty, poikkeusolojen johtamis- ja vastuusuhteet ovat selkeät ja lainsäädännön toimivaltuudet ovat oikeasuhteisia vallitsevaan tilanteeseen nähden.

Mietintöä valmistellut työryhmä on nähdäksemme huomioinut kiitettävällä tavalla viime vuosien poikkeuksellisista olosuhteista opitun. Toisaalta uudistetun valmiuslain perusrakenne; poikkeusolojen toteaminen ja valmiuslain pykälien käyttöönoton logiikka on säilynyt samankaltaisena.

Poikkeusolomääritelmät ovat pysyneet pääpiirteissään ennallaan. Kesällä 2022 valmiuslakiin lisättiin ns. hybrdivaikuttamista koskeva poikkeusolomääritelmä, joka on määrittelyiltään ja rakenteeltaan erilainen kuin muut kohdat. Tämä osin liittyy hybrdivaikuttamisen uhkan epämääräiseen luonteeseen itsessään.

Valmiuslain nojalla tehtävää varautumisvelvollisuutta täsmennetään ja velvollisuuden piiriin tulee uusia toimijoita myös työeläkealalta. Varautumisvelvollisuus on valmiuslakiin perustuen lainsäädäntöä, joka on voimassa normaalioloissa ja edellyttää sen piiriin kuuluvilta toimijoilta toimenpiteitä. Työeläkealan näkökulmasta lailla perustetut työeläkelaitokset ovat jatkossa varautumisvelvollisuuden piirissä, kun taas yksityisoikeudelliset työeläkeyhtiöt sekä kassat ja säätiöt ovat sen ulkopuolella. Telan arvion mukaan varautumisvelvollisuuden täsmennykset ovat tarpeellisia ja työeläkealan yhteinen varautuminen ja koordinointi on yhteensovitettavissa tilanteeseen. Arviomme mukaan käytännössä muusta lainsäädännöstä sekä Finanssivalvonnan määräyksistä ja ohjeista tulevat varautumista koskevat velvoitteet muodostavat kuitenkin yhdenmukaisen kehikon työeläkealan yhteiselle varautumistyölle.

Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaamista koskevien toimivaltuuksia (luku 4) on uudistettu voimakkaasti. Perusteina tälle mietinnössä on mainittu se, että sääntely on alun perin vuodelta 1991 ja se on siirretty pienin muutoksin uudistettuihin myöhempiin valmiuslakeihin. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen rahoitusala koskeva sääntely on uudistunut ja osa nykyisen valmiuslain sisällöistä on viety normaaliolojen lainsäädäntöön. Lisäksi Digitalisaation myötä finanssituotteet ja palvelut ovat monipuolistuneet viime vuosien aikana. Valmisteluryhmä on katsonut myös, että pääomapaon torjunnan sääntely edellyttää kokonaisvaltaista uudistamista.

Säännökset sisältävät perusoikeuksiin ja talouselämän perusteisiin voimakkaasti puuttuvia toimenpiteitä. Olemme lausunnossamme keskittyneet näihin toimenpiteisiin.

Mietinnössä helpotetaan työeläkevakuuttajien toimintaa poikkeusoloissa esimerkiksi antamalla mahdollisuus poiketa vakavaraisuussäätelystä. Valmistelun lähtökohtana on ollut turvata poikkeusoloissa finanssisektorin ja erityisemmin työeläkejärjestelmän toimijoiden kyky toimeenpanna työeläkkeiden maksaminen eläkkeensaajille.

Luvun 12. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaamista ja sosiaaliturvan muutoksia käsittelevän luvun 12. pykälissä mahdollistettaisiin poikkeusoloissa eläkkeiden sekä muiden sosiaaliturvaetuuksien maksamisen lykkääminen, etuuksien leikkaaminen sekä maksatuksen keskeyttäminen kokonaan määräajaksi. Myös nämä säännökset puuttuvat voimakkaasti kansalaisten perusoikeuksiin. On tärkeää arvioida näiden toimien oikeasuhteisuutta sekä sitä, onko lykkäämisen, etuuden leikkaamisen tai etuuden maksatuksen lakkautuksen käytännön toteuttaminen kuvattu riittävällä tavalla mietinnössä.

Kivijärvi Irja
Työeläkevakuuttajat TELA ry