

Asia: VN/13378/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä esitetään muutettavan luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annettua lakia (1194/2014). Lainsäädäntömuutoksilla pantaisiin kansallisesti täytäntöön niin sanottua Daisy Chain - vähennysjärjestelmää koskeva muutodirektiivi. Rahoitusvakausvirasto ei pääsääntöisesti jatkossa asettaisi omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimusta sellaisille laitoksille, jotka kriisinratkaisusuunnitelman mukaan asetettaisiin selvitystilaan tai konkurssiin.

Daisy Chain -direktiivin täytäntöönpanon lisäksi samassa yhteydessä esitetään muita tarvittavia yksittäisiä muutoksia luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annettuun lakiin, luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (610/2014) ja sijoituspalvelulakiin (747/2012), joilla täydennetään ja täsmennetään aiemman kriisinratkaisudirektiivin täytäntöönpanoa. Lisäksi esitetään muutettavan rahoitusvakausviranomaisesta annettua lakia (1195/2014) siten, että talletussuojakorvausten maksuvelvollisuutta koskevasta päätöksestä ei tarvitsisi ilmoittaa virallisessa lehdessä ja virasto voisi siirtää eräitä avustavia tehtäviä palveluntarjoajalle.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitystä on arvioitu vain lausunnossa käsiteltävin osin. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. lakiehdotus (laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 luvun 8 §:n 2 momentin 3 a kohdassa säädettäisiin siitä, että Rahoitusvakausvirastolla on oikeus kriisihallinnossa keskeyttää laitoksen tekemän sopimuksen

maksu- tai suoritusvelvoitteiden täytäntöönpano Finanssivalvontaa kuultuaan, jos keskeyttäminen on välttämätöntä laitoksen taloudellisen tilan heikkenemisen estämiseksi sekä 4 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun yleisen edun arvion toteuttamiseksi. Voimassa olevassa laissa keskeyttäminen on sidottu siihen, että keskeyttäminen on mahdollista tärkeän yleisen edun turvaamiseksi.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöksellä pyritään siihen, että virasto saisi keskeytyksen myötä lisää aikaa arvioida, täyttyvätkö 4 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetty yleisen edun edellytykset. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu säännös madaltaisi mahdollisesti merkittävästikin edellytyksiä, joiden perusteella Rahoitusvakausvirasto voi keskeyttää laitoksen tekemän sopimuksen maksu- tai suoritusvelvoitteiden täytäntöönpanon, sillä jatkossa keskeyttäminen voitaisiin tehdä jo yleisen edun arvion toteuttamiseksi. Lisäksi ehdotettu säännös vaikuttaisi poistavan keskeytymahdollisuuden voimassa olevan lain mukaisissa tilanteissa, kun on kyse yleisen edun turvaamisesta. Ehdotetussa muotoilussa keskeytys voidaan tehdä ainoastaan yleisen edun arvion toteuttamiseksi, mutta arviointitilanteen päätyttyä viranomaisella ei vaikuttaisi olevan toimivaltaa keskeytykseen, vaikka yleisen edun turvaaminen tätä vaatisi.

Lisäksi muutosta on perusteltu hyvin suppeasti viittaamalla ainoastaan Rahoitusvakausviraston arvioinnille tarvitsemaan lisäaikaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulisi harkita ehdotuksen perusteltavuutta tai ainakin perustella säännös merkittävästi kattavammin. Perusteluista ei käy myöskään ilmi, perustuuko ehdotus EU-oikeuteen tai sen täytäntöönpanoon, vai pelkästään kansalliseen tarpeeseen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan voimassa olevan lain säännös perustuu kriisinratkaisudirektiivin 96 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kriisinratkaisuviranomaiset voivat käyttää 96 artiklan 1 kohdassa edellytetyjä valtuuksia, jos kriisinratkaisuviranomainen katsoo toimen tarpeelliseksi yleisen edun vuoksi ja yksi tai useampi 96 artiklassa mainituista ehdoista täyttyy. Vastuuministeriön tulisi arvioida myös, mahdollistaako kriisinratkaisudirektiivi asiasta säätämisen ehdotetulla tavalla.

Mikäli keskeytyskynnystä ehdotetunlaisesti madalletaan, säännösehdotusta on tarpeen tarkastella myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslaissa turvatus omaisuudensuojan (15 §) ja elinkeinovapauden (18 §) kannalta sekä arvioida sitä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

4. lakiehdotus (laki rahoitusvakausviranomaisesta)

Ilmoitus virallisessa lehdessä

Neljännän lakiehdotuksen 5 luvun 9 §:ssä ehdotetaan poistettavaksi viraston velvollisuus ilmoittaa talletussuojakorvausten maksuvelvollisuuden alkamista koskevasta päätöksestä virallisessa lehdessä. Oikeusministeriöllä ei sinänsä ole huomauttamista perusteluissa todettuun siitä, että

talletussuojakorvaustilanteessa tallettajat saavutetaan parhaiten hallintolain 62 §:n mukaisena yleistiedoksiannona viraston verkkosivujen sekä päivälehtien kautta, eikä tilanteessa ole tarvetta erilliselle virallisessa lehdessä tapahtuvalle ilmoitukselle.

Muutos on toteutettu poistamalla momentista seuraava virke: ”Viraston on lisäksi ilmoitettava virallisessa lehdessä, mihin toimenpiteisiin tallettajien on ryhdyttävä saamistensa turvaamiseksi.” Virke sisältää paitsi ilmoitusvelvollisuuden virallisessa lehdessä, myös tiedon siitä, mitä ilmoituksen tulee pitää sisällään. Virkkeen poistaminen tekee momentista epäjohdonmukaisen, sillä seuraava virke sisältää viittauksen myös poistettuun virkkeeseen: ”Ilmoitus on julkaistava myös talletuspankin toimialueella ilmestyvissä suurimmissa päivälehdissä suomeksi ja ruotsiksi sekä viraston internetsivuilla.” Ehdotetussa muodossa ilmoitus vaikuttaisi viittaavan momentissa edellä todettuun päätöksestä ilmoittamisesta, kun voimassa olevan lain mukaan ilmoitus viittaa lisäksi tietoon siitä, mihin toimenpiteisiin tallettajien on ryhdyttävä saamistensa turvaamiseksi. Ehdotetunlaisessa muodossa säännöksestä poistuu velvollisuus ilmoittaa siitä, mihin toimenpiteisiin tallettajien on ryhdyttävä saamistensa turvaamiseksi, mikä ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta.

Perustelujen mukaan kyse olisi ainakin tallettajien osalta myös yleistiedoksiannosta, joka ei välity säännöksestä selkeästi. Tiedoksiannosta saattaisi olla perusteltua säätää mahdollisesti oma pykälänsä tai erottaa se ainakin omaksi momentikseen. Säännöstä voisi myös selkeyttää viittaus hallintolakiin: ”sen lisäksi, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään yleistiedoksiannosta...”.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Neljännän lakiehdotuksen 7 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 §, jossa säädettäisiin Rahoitusvakausviraston eräiden avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle tai julkiselle palveluntarjoajalle. Oikeusministeriö toteaa, että säännösehdotus on esityksessään tunnistetusti merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Asiaa on käsitelty myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Julkisen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Esityksessä olisi kyse viranomaista avustavista tehtävistä, joihin ei sisältyisi päätöksentekovallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lähtökohtaisesti viranomaisia avustavia tehtäviä on voitu lain nojalla siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettaviksi (PeVL 11/2006 vp).

Julkisen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi

kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3).

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan Rahoitusvakausviranomaisesta annetussa laissa tarkoitettujen neuvonta-, asiakas- ja asiakirja-palveluihin liittyvien tehtävien siirtäminen muun kuin viranomaisen hoidettaviksi olisi katsottava olevan tarpeellista tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävät eivät kohdistu yksilöiden tai yhteisöjen oikeuteen, vaan ovat luonteeltaan lähinnä asiakaspalvelua tai neuvontaa, mutta eivät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Rahoitusvakausvirasto on varsin pieni virasto, johon voi kuitenkin kohdistua huomattava määrä asiakaspalveluyhteydenottoja ja neuvontatarpeita niissä tilanteissa, joissa se soveltaisi kriisinratkaisutoimivaltuuksiaan pankkiin tai päättäisi talletussuojakorvausten maksamisesta. Tällaisessa kriisitilanteessa aktualisoitua palvelutarpeen lisääntyminen ja viraston henkilöstöresurssien rajallisuus puoltavat mahdollisuutta siirtää säännöksessä mainittuja avustavia tehtäviä ulkoisille palveluntarjoajille. Edelleen säännöskohtaisten perustelujen mukaan viraston toimivaltuuksien käyttötilanteessa avustavien tehtävien, kuten neuvonnan tarve voi olla merkittävästi tavanomaista suurempaa. Tehtävien tehokkaan hoidon kannalta on tärkeää, että avustavia tehtäviä voidaan nopeasti siirtää yksityisellä tai julkiselle palveluntarjoajalle. Säännös vastaisi pitkälle sitä, mitä liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 3 luvun 9 §:ssä säädetään vastaavista avustavien tehtävien siirtämisestä.

Oikeusministeriö toteaa, että säännös on täysin vastaava kuin mainitussa liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 3 luvun 9 §:ssä viranomaisen nimeä lukuun ottamatta. Myös esitysten perustelut vastaavat pitkälti toisiaan.

Ehdotetussa säännöksessä avustavia tehtäviä voitaisiin siirtää yksityiselle tai julkiselle palveluntarjoajalle. Esityksestä ei kuitenkaan selviä esimerkiksi se, mikä julkinen palveluntarjoaja voisi tällaisia tehtäviä suorittaa Rahoitusvakausviraston puolesta. Viranomaiselle kuuluvan hallintotehtävän siirtäminen sopimuksella toiselle viranomaiselle ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan ongelmantonta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa, perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kuitenkin kun kyseessä on julkiseen hallintotehtävään lähinnä rinnastettava palvelu, siirrolle ei ole ollut estettä. (PeVL 11/2004 vp, s. 2.) Oikeusministeriö huomauttaa, että tilanteessa, jossa toinen viranomainen hoitaa toiselle viranomaiselle kuuluvaa tehtävää, on asiallisesti myös kyse eri tilanteesta kuin perustuslain 124 §:n mukaisessa tilanteessa, jossa julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Esityksessä ei ole käsitelty asiaa mitenkään, vaikka ehdotettu säännös mahdollistaisi, että toinen viranomainen hoitaisi Rahoitusvakausvirastolle kuuluvia tehtäviä.

Ehdotetun säännöksen mukaan Rahoitusvakausviraston avustavien tehtävien siirtämiseen sovellettaisiin myös muuta lainsäädäntöä. Perustelujen mukaan palvelutehtävien siirtämiseen sovellettaisiin tämän lain lisäksi muun ohella sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 31 lukua. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 31 luvussa säädetään muun ohella radiolähetintä meriradio- tai radioamatööriviestintään käyttävän henkilön pätevyystodistuksesta, joka ei

oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikuttaisi liittyvän Rahoitusvakuusvirastolle kuuluviin tehtäviin. Vaikuttaa siltä, että esityksessä ei todellisuudessa ole tunnistettu sitä, liittykö Rahoitusvakuusviraston avustavien tehtävien siirtoon todellisuudessa muuta lainsäädäntöä vai ei.

Perustelujen mukaan säännöksen tarve liittyy Rahoitusvakuusviraston resurssitarpeeseen erityisesti tilanteissa, joissa talletussuojakorvauksia tulisi maksettavaksi. Säännöksestä ei kuitenkaan mitenkään ilmene, että se olisi tarkoitettu tällaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Lisäksi oikeusministeriön mielestä perusteluissa todettu tehtävien nopea siirtäminen vaikuttaa huolestuttavalta siltä kannalta, että perustuslain 124 §:n mukaan tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Jää epäselväksi, miten kyetään varmistamaan esimerkiksi neuvonnan asianmukaisuus tilanteissa, joissa tehtävien siirtäminen tehdään nopealla aikataululla. Asiaa tulisi käsitellä muun muassa tästä näkökulmasta myös säätämisyjärjestysperusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää vastuuministeriön vakavaa huomiota laadukkaaseen lainvalmistelutapaan. Toisen hallinnonalan lainsäädäntö harvoin soveltuu suoraan samassa sanamuodossa toisen eri hallinnonalan viranomaisen tehtäviin ja niiden siirtämiseen yksityiselle. Vaikuttaa siltä, että esityksessä ei ole todellisuudessa tunnistettu eikä arvioitu riittävällä tavalla perustuslain 124 §:n kannalta julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle liittyviä kysymyksiä, mitä oikeusministeriö pitää vakavana puutteena.

Teknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että säännöksen oikea paikka vaikuttaisi myös olevan ennemmin lain 7 luvun alkupuolella kuin luvun viimeisenä pykälänä muun ohella muutoksenhakua ja hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten jälkeen.

Rinnakkaistekstejä koskeva huomio

Oikeusministeriö pitää puutteena sitä, että lakiesityksestä puuttuu rinnakkaistekstit. Lakiehdotuksia havainnollistetaan rinnakkaistekstein. Rinnakkaisteksti laaditaan, kun esityksessä ehdotetaan voimassa olevaa lakia muutettavaksi sekä kun muuttamisen ohella ehdotetaan laista kumottaviksi lainkohtia tai lakiin lisättäviksi niitä. Jos lakiehdotuksella pelkästään lisätään lakiin lainkohtia, rinnakkaistekstiä ei laadita. Tästä poikkeuksena on kuitenkin esitys, jossa ehdotetaan muutoksia moneen lakiin. Jos kokonaisuuteen sisältyy lakiehdotus tai useampi, jolla vain lisätään lakiin uusi lainkohta tai useampi, kokonaisuuden hahmottamiseksi on hyödyllistä ottaa mukaan myös tällaisten lakien rinnakkaistekstit. (Hallituksen esityksen laatimisohteet) Rinnakkaistekstit on tärkeää lisätä esitykseen jo lausuntovaiheessa, koska rinnakkaistekstit helpottavat huomattavasti lakiesityksessä ehdotettujen muutosten hahmottamista.

Yksikönpäällikkö osastopäällikön sijaisena Tia Möller

Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

Möller Tia
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö