PYKÄLÄEHDOTUSTEN PERUSTELUT:

Finnveralaki

6 §

Ehdotamme, että lakitekstin selvyyden parantamiseksi valvontaa koskeva pykälän 4 momentti, joka muodostaisi oman kokonaisuuden ehdotettujen 6 a-c pykälien kanssa, erotetaan tästä pykälästä, joka sen jälkeen käsittelisi vain valvontaan liittymätöntä tietojen antamista.

Otsikko: Nykyisessä laissa on yksi lause yhtiön valvonnasta. Kun uuteen lakiin olisi tulossa enemmän säännöksiä yhtiön seurannasta ja valvonnasta kuin tiedonantovelvollisuudesta, niin seuranta ja valvonta kannattaa selkeyden vuoksi erottaa omaksi kokonaisuudekseen. Tämän jälkeen pykälän otsikkoon jäisi vain tiedonantovelvollisuus.

1 mom: Sisältää HE:n pykäläehdotuksen 1 momentin kaksi ensimmäistä lausetta, eli vastaa HE:tä siltä osin kuin siinä ei käsitellä valvontaa.

4 mom: Kumotaan, kun seurantaa ja valvontaa koskevista säännöksistä muodostetaan oma, tietojen antamisesta TEMille ja ELY-keskuksille, erillinen kokonaisuutensa.

6 a §

Lakiehdotuksen tarkoitus ja tavoite on TEMin hankerekisterissä hyvin muotoiltu ”Tarkoituksena on siirtää Finnveran valvonta TEM:stä Finanssivalvonnan tehtäväksi. Lainsäädännöllä määritellään nykyistä yksityiskohtaisemmin valvontakehikko, jota vasten Finanssivalvonta suorittaa valvontatehtäväänsä. Tavoitteena on kehittää tiedoksisaantia Finnveran rahoitustoimintaan liittyvistä riskeistä valtiokokonaisuuden kannalta.” Ehdotamme, että tässä pykälässä käsiteltäisiin ”valvontakehikkoa, jota vasten Finanssivalvonta suorittaa valvontatehtäväänsä”, eli Finnveran rahoitustoimintaa koskevaa säännöstöä, jonka noudattamista valvotaan. Loogisesti säännöstö tulee ennen sen noudattamista koskevaa valvontaa. Säännöstön sisältövaatimuksiin lisättäisiin mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus luottolaitoslainsäädännön kanssa. Yhtiöön sovellettavien ohjeiden ja määräysten aihepiiriä rajattaisiin säännöstössä käsiteltäviin asioihin.

HE:ssa tähän pykälään ja myös muualle pykäläehdotuksiin ehdotut valvontatehtävää koskevat säännökset siirrettäisiin lakitekstin selvyyden parantamiseksi omaan pykälään.

Otsikko: Em. hankekuvauksessa mainittu ”*Valvontakehikko, jota vasten Finanssivalvonta suorittaa valvontansa*” on luonteeltaan *säännöstö*.

Hankekuvauksen viimeinen lause *”tavoitteena on kehittää tiedoksisaantia Finnveran rahoitustoimintaan liittyvistä riskeistä”* ilmentää tavoitteen laajemmaksi kuin vain valvontaa koskevaksi. HE:n pykäläehdotuksissa käytetäänkin termiä ”seuranta” tunnuslukujen osalta. Valvonta tulisi nähdä osana valtio-omistajan yhtiötä koskevaa seurantaa ja säännöstö on näin ollen vahvistettava nimenomaan yhtiön toiminnan *seurantaa* varten, jotta lainsäädännön tarkoitus ilmenisi.

1 mom: HE:n liitteenä on asetusluonnos, jonka on ajateltu toimivan hankekuvauksessa mainittuna ”valvontakehikkona, jota vasten Finanssivalvonta suorittaa valvontansa”.

Kyseiseen säännöstöön on kuitenkin viitattu hyvin epämääräisesti HE:n pykäläehdotuksissa, käyttämällä termiä ”valvonnan sisältö”. Yleiskielessä ”valvonnan sisältö” tarkoittaa valvontatoiminnan sisältöä[1] eikä säännöstöä, jonka noudattamista valvotaan. Käyttämällä säännöstöstä sitä tarkoittavaa yleiskielen sanaa vältetään epävarmuus siitä, että ”valvonnan sisältö” tässä laissa tarkoittaisi jotakin muuta kuin yleiskielessä.

Ehdottamassamme momentissa luetellut osa-alueet vastaavat HE:ta, mutta ilmaisusta ”valvonta koostuu” tulisi luopua, kun tässä lienee tarkoitus kuvata vahvistettavan *säännöstön* osa-alueita. Valvonta on toiminto ja se voi koostua eri työvaiheista ja menetelmistä. Käyttämällä ilmaisua ”säännöstö, jossa käsitellään” vältetään epäselvyys, joka johtuisi epäselvästä kirjallisesta ilmaisusta.

Viranomaistoiminnassa määräys tai ohje liittyy aina johonkin säännökseen. TEMin nykykäytännössä ohjeita ja määräyksiä on vahvistettu sovellettavaksi ilman säännöksiä, joita ohjeet ja määräykset koskevat. Ilman säännösrunkoa tällaisesta ohjauksesta tulee fragmentaarista ja sen lopputuloksesta epävarmaa. Tämän estämiseksi jatkossa mainінta määräyksistä ja ohjeista olisi muotoiltava niin, että kysymys on *säännöstön soveltamisessa huomioitavista* määräyksistä ja ohjeista.

2 mom: Finnveran rahoitustoiminta vastaa riskienhallinnan ja riskipositioiden mittaamisen näkökulmasta (vrt hankekuvauksen tavoitteen muotoilu *”tiedoksisaanti Finnveran rahoitustoimintaan liittyvistä riskeistä”*) luottolaitosten liiketoimintaa: varoja lainataan ja annetaan lainaksi. Tämän takia luottolaitosten valvojalla Finanssivalvonta voi olla myös Finnveran toiminnan seurantaan ja arviointiin soveltuvia valvontakäytäntöjä ja -osaamista. Finanssivalvonnan soveltuvuus tehtävään edellyttää kuitenkin tällöin, että säännöstö, jonka noudattamista pitää arvioida, on mahdollisimman yhdenmukainen luottolaitossääntelyn kanssa. HE:n pykäläehdotuksiin muotoillut ”osa-alueet” perustuvat luottolaitoslain joidenkin lukujen otsikoihin ja esitykseen liitetty säännöstöluonnos antaa toiveita siitä, että yhdenmukaisuus luottolaitossääntelyn kanssa toteutuisi, mutta Finanssivalvonnan resurssoinnin ja säädettyjen valvontamaksujen riittävyyden varmistamiseksi myös tulevaisuudessa sääntelykehyksen yhdenmukaisuus luottolaitossääntelyn kanssa on säädettävä selkeämmin lakisääteiseksi vaatimukseksi.

Finanssivalvonnan suorittamalle valvonnalle ei tulisi säätää muita kuin puhtaasti yhtiön riskinottoa ja sen taloudellista asemaa koskevan säännöstön noudattamisen arviointia koskevia vaatimuksia, eikä varsinkaan kolmenlaisia päällekkäisiä, mutta eri tavalla muotoiltuja, yhtiön erityisasemaan liittyviä sisältövaatimuksia (”Yhtiön rahoitusvalvonnassa otetaan huomioon yhtiön tarkoituksesta ja toiminnasta johtuvat erityisrahoitusyhtiölle ominaiset seikat sekä yhtiön erot luottolaitoksiin ja näiden valvontakäytäntöihin nähden”, ”Valvonnassa on otettava huomioon, että yhtiöllä on elinkeinopoliittinen tehtävä” ja ”Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan valvonnassa on erityisesti huomioitava, että vientitakuutoiminta perustuu kumulatiiviseen itsekannattavuuden toteutumiseen”). Yhtiön erityisasema tulisi ottaa huomioon ennen kaikkea valtio-omistajan arvioidessa Finanssivalvonnan raportoimia

[1] Vrt. Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §, jossa säädetään:
”Finanssivalvonnan tehtävänä on valvoa finanssimarkkinoilla toimivien toimintaa niin kuin tässä laissa ja muualla laissa säädetään. […] Laissa erikseen säädettyjen tehtäviensä toteuttamiseksi Finanssivalvonta:
1) […];
2) valvoo, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niihin sovellettavia finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä, niiden nojalla annettuja määräyksiä, toimilupansa ehtoja ja toimintaansa koskevia sääntöjä;”
Tässä on kyse ”valvonnan sisällöstä”.

valvontahavaintoja, ja se voidaan huomioida myös yhtiölle vahvistettavaa säännöstöä muotoiltaessa.

Yhtiön erityispiirteet perustuvat lainsäädäntöön ja siltä osin kuin niihin halutaan viitata, säännökset on selvyyden vuoksi muotoiltava viittaamalla niitä koskeviin säännöksiin. Viittaukset on kirjoitettava tarkasti; esim. HE:ssa ehdotettu ”4 §:ssä ilmenevä toimintaperiaate” on perusteettomasti tulkinnanvarainen, kun 4 §:ssä käsitellään *taloudellisia* toimintaperiaat*teita*.

Toisen momentin viimeinen lause perustuu hallituksen esityksen pykäläehdotukseen.

3. mom on yhteneväinen hallituksen esityksen pykäläehdotukseen sisältyvän tekstin kanssa.

6 b §

Ehdotamme, että pykälään kirjoitettu Finanssivalvonnan tehtävä siirretään tätä koskevaan ehdotettuun 6 c pykälään.

Ehdotus on muilta osin yhteneväinen hallituksen esityksen pykäläehdotukseen sisältyvän tekstin kanssa, mutta Finanssivalvonnan tehtävää koskeva lause on tässä ehdotuksessa siirretty Finanssivalvonnan tehtäviä koskevaan 6 c § pykälään.

6 c §

Ehdotamme, että toimivan systematiikan vuoksi tähän pykälään keskitetään kaikki Finanssivalvonnan tehtävää koskevat säännökset. Ne muotoillaan selkeämmin ja ilman yleisiä vaatimuksia yhtiön erityisaseman huomioimisesta valvonnassa.

HE:n pykäläehdotukset sisältävät neljä Finanssivalvonnan tehtävää: ”Yhtiön rahoitusvalvonnasta vastaa Finanssivalvonta”, ”Finanssivalvonnan on laadittava arvio siitä, täyttääkö yhtiön toiminta 6 ja 6 a §:ssä tarkoitetut vaatimukset”, ”Finanssivalvonta toimittaa arvion yhtiölle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä valtiovarainministeriölle” ja ”Finanssivalvonta valvoo seurantalukujen määrittelyä ja laskentaa”. Näistä ensimmäistä käsiteltäisiin ensimmäisessä, kaksi keskimmäistä toisessa ja neljättä kolmannessa momentissa. Neljännessä momentissa käsiteltäisiin valvonta- ja hallinnollisten seuraamusten määräämisvaltuuksia.

Otsikko: Viittaus yhtiön *seurantaan* ilmentää lakimuutoksen tavoitteen, eli ”kehittää tiedoksisaantia Finnveran rahoitustoimintaan liittyvistä riskeistä valtiokokonaisuuden kannalta”.

1 mom:

Pelkkä yleinen maininta, että Finanssivalvonta vastaa ”valvonnasta” ei ole riittävä. Finanssivalvonnasta annetussa laissa Finanssivalvonnan valvontatehtävät on yksilöity tarkemmin[2]. Vastaavasti tässä säännöksessä tulisi avata mitä valvonta tarkoittaa ja lain tarkoitus huomioiden esitämme, että se muotoillaan *sen arvioinniksi, kuinka hyvin yhtiö noudattaa lain 6 a §:ssä tarkoitettua sille vahvistettua säännöstöä*.

2 mom: Ensimmäinen lause ”valvojan arviosta” kuten HE:n 6 b §. Toinen lause kuormituskokeista on siirretty HE:n 6 a § 1 momentista ja on liitetty valvojan arvion

[2] Ks alaviite 1 edellä.

laatimiseen, koska ”stressitesti”-sanalla tarkoitettaneen kuormituskokeita ja niiden suorittaminen liittyy luottolaitosvalvonnassa valvojan arvioon, vrt. LLL 11:4.

3 mom: Teksti HE:n 6 c §:stä.

4 mom: Tehokas valvonta edellyttää, että HE:ssä ehdotettujen valvontavaltuuksien lisäksi eräitä muitakin Finanssivalvonnan yleisiä valvontavaltuuksia säädetään sovellettaviksi. Nämä olisivat: (a) tilintarkastajan aktiivinen ilmoitusvelvollisuus, (b) Finanssivalvonnan oikeus saada tietoja kolmansilta, mm. rikos- ja sakkorekisteristä, (c) Finanssivalvonnan koollekutsumisoikeus ja (d) Finanssivalvonnan oikeus tehostaa valvontavaltuuksiaan uhkasakolla. Lisäksi Finanssivalvonnalla tulisi olla sama oikeus kuin muussa valvonnassaan käyttää ulkopuolista asiantuntijaa.

Sekä valvonta-, että julkisen varoituksen määräämistä koskevat valtuudet tulisi säätää viittaamalla Finanssivalvonnasta annetun lain kyseisiin pykäliin, jotka ovat huomattavan paljon yksityiskohtaisempia kuin nyt ehdotettu luettelonomainen säännös.

Fivalaki

4 §

Ehdotamme, että valtion erityisrahoitusyhtiötä koskevaa tehtävää käsittelevää lausetta ei sijoiteta kahden muun samoja valvottavaryhmiä koskevan lauseen väliin.

6 mom: Uusi valtion erityisrahoitusyhtiön valvontaa koskeva lause on ehdotettu sijoitettavaksi keskelle momenttia, jonka kaksi muuta lausetta molemmat koskevat valtion eläkerahaston, Valtion ydinjätehuoltorahaston, Kevan sekä kirkon eläkerahaston valvontaa. Tarpeettoman sekavuuden välttämiseksi siirtäisimme ehdotetun uuden lauseen momentin loppuun.

39 §

Ehdotamme, että lainsäädännön systematiikan säilyttämiseksi julkista varoitusta koskeva säännös siirretään, asiasisällöltään muuttumattomana, Finanssivalvonnasta annettuun lakiin.

2 mom: Julkinen varoitus on seuraamus, joka koskee yleisemmin Finanssivalvonnan eri valvottavaryhmiä ja Finanssivalvonnasta annetun lain säätämisessä noudatetun systematiikan perusteella se tulisi myös tässä yhteydessä sijoittaa ko. lakiin (HE 66/2008 vp, s. 52 ja 73). Tällöin toteutuu yhteys Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:ään valitusoikeudesta ilman erillistä säännöstä, eikä valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanoa koskevan säännöksen soveltuvuus myöskään jää epäselväksi.

***

MUUTA:

Pyydämme harkitsemaan, aiheutuuko nyt ehdotetusta valvontatehtävästä muutostarpeita Finanssivalvonnasta annetun lain Finanssivalvonnan toiminnan tavoitetta koskevaan säännökseen.

Finanssivalvonnasta annetun lain 1 § säätää Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteesta, että ”Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on *finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä* luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan.” Huomautamme, että hallituksen esityksessä ei ole perusteltu, millä tavalla nyt esitetty tehtävä, joka esityksessä kuvataan ennen kaikkea valtiontalouden ennakoitavuutta palvelevaksi[3], on sopusoinnussa tämän tavoitteen kanssa. Esityksessä tunnutaan päinvastoin korostavan, että Finanssivalvonnan rahoitusmarkkinoiden toimintaan liittyvät tavoitteet olisivat riittämättömät Finnveran valvonnan näkökulmasta (”Kuten jäljempänä tarkemmin perustellaan, Finnvera Oyj:n valvonta ehdotetaan siirrettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön vastuulta Finanssivalvonnan vastuulle. Tästä aiheutuu se ongelma, että valvonnan sisällön määrittelyssä tulee huomioida vakiintuneen valvontakehyksen mukaan myös se, että valtion erityisrahoitusyhtiö on elinkeinopoliittinen toimija, jolla on tähän liittyvä laissa säädetty erityistarkoitus. *Finanssivalvonnan toiminnan painopisteenä ovat puolestaan rahoitusmarkkinoiden toimintaan liittyvät tavoitteet, joissa ei oteta huomioon elinkeinopoliittisia aspekteja*. Tämän vuoksi yhtiön omistajaohjauksesta vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön tulee osaltaan kehittää valvonnan kehikkoa siten, että sekä elinkeinopoliittiset että valvonnalliset aspektit tulevat huomioiduiksi.” ja ”Valvontaan liittyvänä erityiskysymyksenä on lisäksi se, että *markkinavalvojana toimiva Finanssivalvonta joutuu nyt arvioimaan aikaisemman toimintapiirinsä ulkopuolella olevaa Finnvera Oyj:tä, joka on normaaleja rahoitusmarkkinoita täydentävä markkinapuutetoimija.*”). Finnveran merkitys rahoitusmarkkinoiden vakauden kannalta olisi selvennettävä myös sen takia, että ehdotetussa valvojan arviota koskevassa pykälässä arvion laajuuteen ja arviointitiheyteen vaikuttaisi muun muassa Finnveran toiminnan ”merkittävyys rahoitusmarkkinoiden kannalta”.

ValvontamaksuL

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutosta Finanssivalvonnan valvontamaksuista annetun lain **6** §:ään. Kyseessä lienee lapsus. Oletamme, että kun Finnveralle ehdotetaan suhteellista valvontamaksua, joka määräytyy samoin perustein kuin luottolaitosten kohdalla, niin tässä on ollut tarkoitus säätää, että Finnveran velvollisuus maksaa perusmaksua määräytyy lain **5** §:n suhteellista valvontamaksua maksavan perusmaksua koskevien säännösten nojalla, ja että maksu olisi samanmääräinen kuin suhteellista valvontamaksua maksavien luottolaitosten kohdalla, eli 6 420 euroa.

[3] TEMin hankekuvaus: ”Tavoitteena on kehittää tiedoksisaantia Finnveran rahoitustoimintaan liittyvistä riskeistä valtiokokonaisuuden kannalta.”