

25.5.2018

Valtiovarainministeriölle

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (VM121:00/2017)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Rahoitusvakausvirastolta (RVV) lausuntoa otsikkoasiassa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. RVV kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa seuraavan.

Esityksen tavoitteena on korjata lainsäädännön soveltamiskäytännössä havaittuja puutteita erityisesti EU-lainsäädännön voimaansaattamisen osalta. Lakeihin ehdotetaan tehtäväksi yleisen tietosuoja-asetuksen ja uuden tietosuojalain edellyttämät tarpeelliset muutokset koskien muun ohella väärinkäytösrekistereitä, salassapitoa, tietojen luovuttamista ja rikkomuksista ilmoittamista. Luottolaitosten sijoitetun vapaan pääoman rahastoon kirjattuja osakkeita tai osuuksia vastaavan pääoman palauttamista tai käyttämistä voitonjakoon ehdotetaan rajoitettavaksi edellyttämällä menettelylle Finanssivalvonnan antamaa lupaa. Lisäksi osakeyhtiölain mukaista oikeutta vähemmistöosinkoon ei jatkossa sovellettaisi luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin. Useisiin lakeihin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi teknisluonteisia muutoksia.

RVV kannattaa ehdotettuja muutoksia ja pitää niitä perusteltuina. RVV:n lausunto koskee muilta osin vain niitä muutosehdotuksia, jotka koskevat suoraan RVV:n toimintaan sovellettavia lakeja.

Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Luottolaitostoiminnasta annetun lain voimaantulosäännöstä ehdotetaan selvennettäväksi niin, että Rahoitusvakausvirasto voisi velvoittaa vanhan talletussuojarahaston siirtämään talletussuojarahastoon varoja aina, jos säännöksen 1 kohdassa mainitut ylimääräiset vuotuiset talletussuojamaksut eivät riitä korvattavien talletusten tai muiden veloitteiden maksamiseen. RVV kannattaa ehdotettua selvennystä. Talletussuojajärjestelmän uskottavuuden ja käytännön maksatustilanteen sujuvuuden kannalta on tärkeää, että kaikki enakkoon kerätyt talletussuojamaksut ovat käytettävissä talletussuojakorvausten maksamiseen. Voimaantulosäännöksen voimassa olevasta sanamuodosta tämä ei käy yksiselitteisesti ilmi ja selvennys on tarpeellinen.

Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (kriisinratkaisulaki).

Kriisinratkaisulain 1 luvun 6 §:ssä säädetty kriisinratkaisun tavoitteet ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan kriisinratkaisudirektiiviä, jossa varallisuusarvojen säilyttämistä ja kriisinratkaisun kustannusten minimointia ei ole säädetty kriisinratkaisun tavoitteiksi vaan periaatteiksi, joita on pyrittävä noudattamaan kriisinratkaisun tavoitteita toteutettaessa. Ehdotus on perusteltu. Kriisinratkaisulain 4 luvun 1 §:ssä olevan viittauksen johdosta kriisinratkaisun tavoitteet ovat samalla myös kriisinratkaisun edellytyksiä. RVV pitää tärkeänä, että voimassa olevassa laissa kriisinratkaisun yhdeksi tavoitteeksi säädetty varallisuusarvojen säilyttäminen ja kriisinratkaisun

kustannusten minimointi siirretään 2 momenttiin. Varallisuusarvojen säilyttäminen ja kriisinratkaisun kustannusten minimointi säilyvät näin edelleenkin pyrkimyksinä, jotka osaltaan ohjaavat kriisinratkaisuvälineiden käyttöä, mutta eivät ole itsenäisiä kriisinratkaisun tavoitteita ja edellytyksiä.

Kriisinratkaisudirektiivissä jäsenvaltiot on veloitettu varmistamaan, ettei kriisinratkaisuviranomaiseen sovelleta kriisinratkaisuvälineiden ja -valtuuksien käyttämistä rajoittavia menettelyllisiä vaatimuksia. Kriisinratkaisulain 6 luvun 1 §:ään, 7 luvun 3 §:ään ja 12 luvun 1 §:ään ehdotetaan muutoksia, joilla ohitetaan yhtiölainsäädännössä olevat kuulemis- ja muotovaatimukset silloin kun RVV käyttää kriisinratkaisuvälineitä. Ehdotetut muutokset perustuvat direktiiviin. Muutokset ovat erittäin tärkeitä, jotta RVV voi panna mahdollisimman nopeasti täytäntöön kriisinratkaisupäätöksensä ja siten estää taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen luottolaitoksen vaikeuksien leviämisen rahoitusmarkkinoille laajemmin.

Liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain 4 luvussa, säästöpankkilain 6 luvussa, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain 5 luvussa on säännökset luottolaitoksen liiketoiminnan luovuttamisesta. Liiketoiminnan luovutuksessa on noudatettava samantyyppistä menettelyä kuin luottolaitoksen jakautumisessa. Menettelyyn sisältyy velkojien kuuleminen, velkojien oikeus vastustaa luovutusta, omistajien ja velkojien oikeus lunastukseen ja suoritukseen, päätöksen rekisteröinti kaupparekisteriin ja päätöksen oikeusvaikutuksen syntyminen rekisteröinnin perusteella. Jotta RVV voi toteuttaa liiketoiminnan luovutuksen tehokkaasti ja kriisinratkaisudirektiivissä säädetyllä tavalla, kriisinratkaisulaikiin tulee lisätä säännökset menettelyllisten vaatimusten ohittamisesta myös liiketoiminnan luovutuksen osalta. Kriisinratkaisulain 7 luvun 3 §:n 3 momentissa olevaan luetteloon niistä päätöksistä ja rekisteröinneistä, joihin ei sovelleta, mitä muualla laissa säädetään tilintarkastajan lausunnosta ja todistuksesta, tulee siten lisätä päätös liiketoiminnan luovutuksesta.

Kriisinratkaisulain 7 luvun 3 §:n 3 momentti tulisi siten muuttaa seuraavaan muotoon

"Edellä 1 §:ssä tarkoitettujen päätösten rekisteröintiin ja niiden oikeusvaikutuksiin ja päätösten tekemiseen muussa vastaanottavassa yrityksessä kuin väliaikaisessa laitoksessa ja omaisuudenhoito-yhtiössä sekä ilmoitusten tekemiseen viranomaisille sovelletaan, mitä muualla laissa säädetään, jollei tästä laista muuta johdu. Laitokselle, väliaikaiselle laitokselle tai omaisuudenhoito-yhtiölle apporttina maksetun osakepääoman rekisteröintiin ei sovelleta, mitä osakeyhtiölain (624/2006) 2 luvun 8 §:n 3 momentissa säädetään tilintarkastajan lausunnosta. Yritysmuodon muuttamista, oman pääoman alentamista ja korottamista, osakkeiden ja osuuksien mitätöimistä ja antamista sekä sulautumista, jakautumista ja liiketoiminnan luovutusta koskevaan päätökseen ja päätöksen rekisteröintiin ei sovelleta, mitä muualla laissa säädetään tilintarkastajan lausunnosta ja todistuksesta. Viraston 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisen oman pääoman alentamista ja osakkeiden ja osuuksien mitätöimistä, 6 luvun 1 §:n 9 momentin mukaisen yritysmuodon muuttamista, 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisen liiketoiminnan luovutusta¹ ja 12 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla määräämän oman pääoman korottamista ja osakkeiden ja osuuksien antamista koskevan päätöksen oikeusvaikutukset tulevat voimaan viraston päätöksellä."

Liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain 5 §:n ja 4 luvun, säästöpankkilain 66 ja 86 §:ien ja 6 luvun ja osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain 6 §:n ja 5 luvun mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus vastustaa laitoksen liiketoiminnan luovutusta, sulautumista ja jakautumista. Elvytys ja kriisinratkaisudirektiivin 63.2 (a) artiklan mukaan kriisinratkaisuviranomaisiin ei sovelleta kriisinratkaisuvälineiden ja -valtuuksien käyttämisen yhteydessä vaatimusta hyväksynnän tai suostumuksen saamisesta julkis- tai yksityisoikeudellisilta henkilöiltä. Kriisinratkaisulakiin tulee siten ottaa säännös, jolla

¹ Ko. lainkohdan määritelmä liiketoiminnan luovutuksesta kattaa myös jakautumisen ja sulautumisen joten näitä ei tarvinnä tässä erikseen mainita.

ohitetaan Finanssivalvonnan oikeus vastustaa RVV:n päättämää liiketoiminnan luovutusta, sulautumista ja jakautumista. Lainkohdan perusteluissa tulisi selvyuden vuoksi todeta, ettei sivuuttaminen kuitenkaan koske toimenpiteitä, jotka edellyttävät uuden toimiluvan myöntämistä (esim. kombinaatiosulautumisessa) Finanssivalvonnan/EKP:n toimesta.

Kriisinratkaisulain 7 luvun 3 § 4 momentti tulisi siten muuttaa muotoon

Mitä muualla laissa säädetään takaisinsaannista konkurssipesään, omistajan, velkojan tai Finanssivalvonnan oikeudesta vastustaa oikeustointa sekä omistajan oikeudesta vaatia lunastusta tai palautusta ja velkojan oikeudesta vaatia suoritusta, ei sovelleta sellaisiin oikeustoimiin, joilla virasto luovuttaa laitoksen tai yrityksen rahoitusvälineitä, varoja tai velkoja tämän lain mukaisesti, eikä viraston 6 luvun 1 §:n 9 momentissa ja 7 §:ssä tarkoitettuun päätökseen. Tallettajan oikeuteen irtisanoa talletus sovelletaan kuitenkin liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain 6, 9 ja 13 §:ää, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain 9, 10 ja 30 §:ää sekä säästöpankkilain 69, 87 a ja 89 §:ää.

Kriisinratkaisulain 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan Rahoitusvakausvirasto voi päätöksellään alentaa osin tai kokonaan laitoksen ja 10 luvussa tarkoitetun väliaikaisen laitoksen velkojen nimellisarvoa ja muuntaa alennettu velka omiin varoihin luettaviksi rahoitusvälineiksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan, mitä 1 momentissa säädetään väliaikaisen laitoksen veloista, sovelletaan myös väliaikaiselle laitokselle kriisinratkaisulain mukaisesti siirrettyihin velkoihin. Kriisinratkaisulain mukaan omaisuudenhoitoyhtiön tai esimerkiksi sulautumisen yhteydessä perustettavan uuden, vastaanottavan yhtiön pääomittaminen siirtämällä velkoja ja muuntamalla ne yhtiön pääomaksi ei ole mahdollista.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 43.2 artiklan mukaan kriisinratkaisuviranomaiset voivat soveltaa velkikirjojen arvon alaskirjausta jotakin seuraavaa tarkoitusta varten:

- ...
- b) saamisten tai velkainstrumenttien pääoman muuntaminen omaksi pääomaksi tai vähentäminen silloin, kun ne siirretään:
 - i) omaisuudenhoitoyhtiöön, jotta omaisuudenhoitoyhtiölle olisi tarjottavana pääomaa; tai
 - ii) sovellettaessa liiketoiminnan myyntiä tai varojen erottelua.

Direktiivissä käytetyn terminologian mukaan i) kohdassa mainittu omaisuudenhoitoyhtiö tarkoittaa kriisinratkaisulain 10 luvussa säädettyä väliaikaista laitosta ja ii) kohdassa mainittu varojen erottelu kriisinratkaisulain 11 luvussa säädettyä omaisuudenhoitoyhtiötä. Direktiivi on jossain määrin tulkinnanvarainen sen suhteen, onko tarkoitettu, että myös kriisinratkaisulaissa tarkoitettuun omaisuudenhoitoyhtiöön siirrettäviä velkoja voidaan käyttää omaisuudenhoitoyhtiön pääomittamiseen muuntamalla niitä omaisuudenhoitoyhtiön omaksi pääomaksi. Kriisinratkaisulaissa tarkoitettua väliaikaisen laitoksen osalta direktiivissä on nimenomaisesti säädetty tästä mahdollisuudesta mutta omaisuudenhoitoyhtiön osalta vastaavaa nimenomaista mainintaa ei ole. Toisaalta sekä omaisuudenhoitoyhtiölle että väliaikaiselle laitokselle yhteisessä 43.2 artiklan b) kohdassa on säädetty, että velkainstrumenttien muuntaminen omaksi pääomaksi on mahdollista sekä silloin kun ne siirretään väliaikaiseen laitokseen, että silloin, kun ne siirretään liiketoiminnan myynnin yhteydessä tai omaisuudenhoitoyhtiöön.

EU:n yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on valmistelemassa kriisinratkaisulain 11 luvussa tarkoitettua omaisuudenhoitoyhtiötä koskevaa ohjeistusta ja siinä direktiiviä on tulkittu niin, että myös omaisuudenhoitoyhtiöön siirretyjä saatavia voidaan muuntaa omaisuudenhoitoyhtiön omaksi pääomaksi.

Omaisuudenhoitoyhtiöön ja sulautumisessa tai jakautumisessa syntyvään uuteen yhtiöön siirrettävien velkojen muuntaminen niiden omaksi pääomaksi on joissakin tilanteissa käyttökelpoinen ja tarkoituksenmukainen tapa järjestää näiden yhtiöiden pääomitus. Myös yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ohjeistus näyttäisi suosittavan tätä joissakin tilanteissa. Tästä syystä RVV esittää, että kriisinratkaisulain 8 luvun 1 § 1, 2 ja 4 momenttiin lisättäisiin kriisinratkaisudirektiivin

43.2 artiklan b) kohtaa vastaavat säännökset. Säännöksillä tulisi mahdollistaa omaisuudenhoito-yhtiöön siirrettävien velkojen muuntaminen omaisuudenhoitoyhtiön omaksi pääomaksi. Liikkeenluovutuksen yhteydessä siirrettävien velkojen muuntaminen vastaanottavan yhtiön omaksi pääomaksi tulisi olla mahdollista silloin, kun vastaanottavaa yhtiötä ei ole asetettu kriisihallintoon mutta se on kuitenkin RVV:n määräysvallassa.

Laki rahoitusvakuusviranomaisesta (virastolaki)

Luonnoksessa on ehdotettu lakiin useita pienehköjä lisäyksiä, jotka sujuvoittavat talletussuojakorvausten maksatusta. Kaikki ehdotetut muutokset ovat perusteltuja. Talletussuojakorvaukset on maksettava vuoden 2019 jälkeen seitsemässä työpäivässä ja ehdotetut lisäykset edesauttavat sitä, että RVV pystyy maksamaan korvaukset tallettajille laissa säädettyssä tiukassa määräajassa.

Virastolain 5 luvun 8 §:ään ehdotetaan lisättäväksi määritelmä suomalaisen talletussuojan kansainvälisestä ulottuvuudesta. Asiasta on perusteltua ottaa selvittävä säännös lakiin. Ehdotettu malli, jossa RVV:lle annetaan harkintavalta sen suhteen, kattaako talletussuoja myös kotimaisen pankin kolmannessa maassa olevan sivuliikkeen talletukset, on tasapainoinen. Se ottaa huomioon sekä talletuspankin mahdollisuudet harjoittaa liiketoimintaa tarkoituksenmukaisella maantieteellisellä alueella että RVV:n tosiasiallisen mahdollisuuden huolehtia kolmannen maan sivuliikkeen talletussuojasta.

RVV esittää, että 7 luvun 3 §:ään, jossa säädetään RVV:n velvollisuudesta antaa tietoja, lisättäisiin uusi 3 momentti. Nykymuodossa RVV:lle ei sallita salassa pidettävien tietojen luovuttamista muille kuin viranomaisille. Vanhalla talletussuojarahastolla on edelleen lakisääteisiä tehtäviä, mutta se on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Vanha talletussuojarahasto esimerkiksi hallinnoi luottolaitosten ennen talletussuojarahaston perustamista keräämiä talletussuojamaksuja, osallistuu talletussuojarahaston rahoittamiseen ja voi rahoittaa jäseniään, kun nämä maksavat velvoitteitaan talletussuojarahastolle. Lisäksi tietyissä talletussuojakorvausten maksamistilanteissa RVV voi päättää vanhan talletussuojarahaston varojen siirtämisestä suoraan talletussuojarahastoon. Talletussuojarahastojen yhteistyön sujuvoittamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että RVV voisi esimerkiksi korvausten maksamistilanteissa antaa vanhalle talletussuojarahastolle salassa pidettävää tietoa, jotta vanha talletussuojarahasto pystyisi riittävän nopeasti realisoimaan sijoituksiaan ja siirtämään varojaan jäsenilleen tai RVV:lle. Finanssivalvonnalle on säädetty vastaava oikeus Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 §:n 1 momentin 13 kohdassa.

RVV on kehittämässä tietojenkäsittelyohjelmaa, jolla talletussuojakorvausten määrittäminen ja maksaminen hoidettaisiin. Korvaukset on maksettava lyhyessä määräajassa mahdollisesti kymmenille tuhansille tallettajille, joten pitkälle automatisoitu käsittely on ainoa järkevä ja mahdollinen tapa hoitaa korvausten määrittäminen ja maksatus.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 22 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsitteilyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Edellä olevaa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.


Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 20 § 2 momentin mukaan hallinto- viranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen samoin kuin ulosoton asiakirjojen koneellisesti allekirjoittamisesta säädetään erikseen.

RVV:n on käytännössä välttämätöntä tehdä talletussuojakorvausten maksupäätökset täysin automatisoidussa menettelyssä ja allekirjoittaa päätökset koneellisesti. Koko valtavan tietoineiston käsitteleminen manuaalisesti ei ole mahdollista laissa säädettyssä määräajassa. Tästä syystä RVV esittää, että virastolain 2 luvun 4 §:ään lisätään uusi momentti jossa säädetään, että RVV voi tehdä talletussuojakorvausten maksamista koskevat päätökset pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvassa menettelyssä ja että päätökset voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

Kehitteillä olevalla tietokoneohjelmalla päätettäisiin täysin automaattisesti vain selvät ja riidattomat tapaukset. RVV tiedottaa päätöksensä korvata talletuspankin talletukset talletussuojarahastosta ja korvausprosessista tallettajille ennen automaattisen menettelyn aloittamista. Päätöksenteon pohjana käytettäisiin talletuspankissa määrämuodossa olevia tietoja tallettajan pankissa olevista talletuksista sekä tallettajan itse RVV:lle toimittamia yhteys- ja tilitietoja. Jokaiselle tallettajalle annettaisiin yksilöity, perusteltu päätös, josta käy ilmi kaikki päätöksenteon perusteena käytetyt tiedot ja sovelletut lait. Lähtötiedoiltaan tai oikeudelliselta tulkinnaltaan epäselvät tapaukset kuin myös harkintavaltaa sisältävät tapaukset siirrettäisiin aina manuaaliseen käsittelyyn. RVV lähtökohtana olisi, että RVV korjaa päätöksessä mahdollisesti olevan asiavirheen omasta tai tallettajan aloitteesta ja vasta viime kädessä tallettajan on haettava muutosta RVV:n päätökseen. Automaattisessa käsittelyssä olisi siten huolehdittu asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.



Tuija Taos
ylijohtaja



Reima Letto
yksikön päällikkö