

Valtiovarainministeriölle

KRIISINRATKAISUA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTARPEET

Rahoitusvakausvirasto käynnisti toimintansa kesällä 2015. Ensimmäisten toimintakuukausien aikana viraston vastuualuetta koskevassa lainsäädännössä on havaittu yksittäisiä alla listattuja tarkistustarpeita, jotka virasto on koonnut lainsäädäntöaloitteeksi.

Kiireellisimpänä virasto näkee Rahoitusvakausviraston hallintomaksusta annetun lain tarkistuksen, joka ei nyky muodossa sisällä säännöksiä ETA-alueen laitoksen sivuliikkeen hallintomaksuvelvollisuudesta. Virasto on halukas antamaan valtiovarainministeriölle asiantuntija-apua mainitun lainsäädännön korjausta koskevassa hankkeessa.

Virasto ei ole tehnyt järjestelmällistä selvitystä koko vastuualueensa EU-sääntelyn täytäntöönpanosta, joten yksittäisiä muutostarpeita saattaa ilmetä myöhemmän soveltamiskokemuksen myötä. Lisäksi on huomioitavaa, että Rahoitusvakausvirasto ja Konkurssiasiamiehen toimisto ovat maaliskuussa 2016 käynnistäneet yhteistyön, jonka eräs tarkoitus on arvioida luottolaitoksiin sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön toimivuutta ja tehdä sitä koskevia mahdollisia tarkempia lainsäädäntöaloitteita.

Asia	Direktiivin kohta	Perustelu	Muutos ehdotus
1. Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (KRL)			
1.1 Kriittisten toimintojen käsite	BRRD 2.1 artiklan 35) kohta ja 31.2 artiklan a) alakohta	KRL:ssa käytetään terminologisesti harhaanjohtavia käsitteitä direktiivin englanninkielisistä termeistä "critical functions" ja "core business lines". Käsitteiden määrittelyllä ja niiden erolla on kriisinratkaisusuunnittelussa merkittävä asema. Käsitteillä on merkittävä ero, sillä "core business lines" viittaa pankin omaan käsitykseen liiketoimintojensa tärkeydestä kun taas "critical functions" tarkoittaa reaalityalouden ja vakauden kannalta tärkeitä toimintoja. Esimerkiksi KRL:n tavoitteen määritelmässä käytetään termistä "critical functions" virheellistä käännöstä "laitoksen ydintoimintojen jatkuminen" kun taas direktiivin mukainen käsite on "laitoksen kriittisten toimintojen jatkuminen"	KRL 1 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan termi "ydintoimintojen" tulisi korvata termillä "kriittisten toimintojen". Virheellistä termiä käytetään myös elvytysuunnitelmaan sisällytettäviä tietoja koskevan VM:n asetuksen (1286/2014) 2 §:n 7 kohdassa, jossa "critical functions" on käännetty muotoon "keskeisten toimintojen". KRL:iin tulisi sisällyttää direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 35) alakohdan mukainen kriittisten toimintojen määritelmä.
1.2 MREL- kelpoisten velkojen määritelmä	BRRD 45 artiklan 4 (d) ja (f) kohta	KRL 8 luvun 7 §:n 3 momentin 5) kohdan mukaan alentamiskelpoisiin velkoihin voidaan lukea muut paitsi korvattavat talletukset. Direktiivin mukaan ulkopuolelle tulisi rajata myös etuoikeusasemassa olevat talletukset (yli 100 000 euron talletukset, joiden vastapuoli on luonnollinen henkilö tai pk- yritys). Lisäksi KRL 8 luvun 7 §:n 3 momentin 3) kohta ei vastaa direktiivin määritelmää "remaining maturity".	KRL 8 luvun 7 §:n 3 momentin 5) kohtaan lisätään viittaus liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain 21 §:n 2 momentin 1) kohdan, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain 30 §:n 2 momentin 1) kohdan, sekä säästöpankeista annetun lain 118 §:n 2 momentin 1) kohdan mukaisiin talletuksiin. Lisäksi KRL 8 luvun 7 §:n 3 momentin 3) kohta tulisi muuttaa muotoon, jonka mukaan "velan jäljellä oleva juoksu-aika on vähintään vuosi".

1.3 Väliaikaisen laitoksen (siltapankki) perustamiseen liittyvä menettely	BRRD 40 artikla	BRRD mahdollistaa siltapankin perustamisen kahdella tavalla; joko luovuttamalla kriisihallintoon asetetun laitoksen varat ja velat siltapankille tai perustamalla siltapankki holdingyhtiöksi omistamaan kriisihallintoon asetetun laitoksen osakkeet ja osuudet. BRRD 40 artikla on implementoitu KRL 10 luvun 1 §:ään vain mahdollistamalla ensin mainittu järjestely.	KRL 10 luvun 1 § täydennetään niin, että se mahdollistaa siltapankin perustamisen holdingyhtiönä omistamaan ongelmankin.
2. Laki rahoitusvakuusviranomaisesta (virastolaki)			
2.1 Kansallista vakuusmaksua koskeva maksuvelvollisuus	BRRD 103.1 artikla	Direktiivin mukaan vakuusmaksuvelvollisia ovat laitosten ohella myös kolmansien maiden sivuliikkeet. Virastolain 4 luvun 5 §:n mukaan kansalliseen kriisinhallintorahastoon maksuvelvollisia ovat vain sijoituspalveluyritykset. Soveltamisala on tältä osin liian suppea, sillä kolmansien maiden laitosten sivuliikkeet eivät ole maksuvelvollisia yhteiseurooppalaiseen rahastoon vaan ne kerryttävät edelleen kansallista rahastoa.	Virastolain 4 luvun 5 §:ään lisätään viittaus kolmansien maiden laitosten sivuliikkeisiin.
2.2 Korvattavien talletusten määritelmä	DGSD 5 1(h) artikla	Sijoitusrahaston jättäminen korvattavien talletusten määritelmän ulkopuolelle on jäänyt implementoimatta virastolakiin.	Lisätään virastolain 1 luvun 3 §:n 12 kohdan luetteloon sijoitusrahastojen talletukset.
2.3 Kolmansien maiden pankkien sivuliikkeiden jäsenyys talletussuojajärjestelmässä	DGSD 15 artikla	Säännös on jätetty implementoimatta virastolakiin.	Lisätään virastolain 5 lukuun artiklaa vastaava pykälä.
2.4 Talletussuojarahaston varojen käyttötalletuskannan siirtoon	DGSD 11(6) artikla	Virastolain 5 luvun 7 §:n 2-4 momentissa säädetään talletussuojadirektiivin sallimasta mahdollisuudesta käyttää talletussuojarahaston varoja tiettyin edellytyksin talletuskannan siirtoon talletuspankista toiseen talletuspankkiin osapuolten vapaaehtoisella järjestelyllä (ilman kriisihallintoon	Selvitetään, vastaako virastolain 5 luvun 7 §:n 2-4 momentin sisältö kaikilta osin talletussuojadirektiivin 11(6) artiklan edellytyksiä.

		asettamista). Direktiivin mukaan järjestely on mahdollista tehdä ”maksukyvyttömyysmenettelyjen yhteydessä”.	
2.5 Talletussuojan maksuvelvollisuudesta ilmoittaminen		Virastolain 5 luvun 9 §:n mukaan päätös talletussuojarahaston maksuvelvollisuuden alkamisesta tulee ilmoittaa mm. kaikille pankin tallettajille sekä ilmoittaa vaadituista toimenpiteistä alueen päivälehdissä. Ilmoitukset on lain sanamuodon mukaan tehtävä myös siinä tilanteessa, että päätös on kielteinen tai ilmoitus on ollut aiheeton. Viimeksi mainituissa tilanteissa ilmoitus ei ole perusteltua samassa laajuudessa kuin maksuvelvollisuuden alkaessa.	Virastolain 5 luvun 9 §:ää täsmennetään niin, että ilmoitusmenettely koskee vain tilannetta, jossa maksuvelvollisuus käynnistyy. Päätöksen ollessa kielteinen riittäisi, että ilmoitus tehdään pankille ja ilmoittajalle ja mahdollisesti muille viranomaisille (SP, Fiva).
2.6 Korvausten enimmäismäärä poikkeustilanteissa	DGSD 6 (2) artikla	Virastolakiin on jäänyt implementoimatta artiklakohtassa b) ja c) tarkoitettuja talletuksia, joille jäsenvaltioiden on myönnettävä talletussuoja 100 000 euron ylittävältä osin 3-12 kuukauden ajaksi. Poikkeus tulee artiklakohtaan mukaan myöntää <ul style="list-style-type: none"> talletuksille, jotka liittyvät tallettajan erityisiin elämäntapahtumiin, kuten avioliittoon, avioeroon, eläkkeelle siirtymiseen, viraltapanoon, irtisanomiseen, invaliditeettiin tai kuolemaan; talletuksille, jotka perustuvat vakuutus-suorituksiin tai rikoksesta aiheutuneiden vahinkojen tai väärän tuomion perusteella suoritettuihin korvauksiin 	Direktiivin vaatimusten täyttämiseksi tulisi selvittää, onko Suomessa artiklakohtassa tarkoitettuja sosiaalisin tai muihin erityisiin syihin perustuvia suorituksia tai korvauksia, joille tulisi määrääjäksi myöntää talletussuoja myös 100 000 euron ylittävältä osin. Täsmennys on tärkeää myös suomalaisten pankkien ja täällä toimivien ulkomaisten pankkien sivuliikkeiden yhdenmukaisen talletussuojatason varmistamiseksi. Tämän perusteella virastolain 5 luvun 8 §:ää tulisi tarvittavilta osin täydentää.
2.7 Rahoitusvakausrahaston tilintarkastus		Kriisinratkaisusääntely edellyttää ulkopuolisten asiantuntijapalveluiden käyttöä arvonmäärityseen. Koska Suomen kaltaisessa pienessä maassa	Virastolakiin tulisi lisätä säännös, jonka mukaan Valtiontalouden Tarkastusvirasto vastaa rahoitusvakausrahaston tilintarkastuksesta.

		tällaisten toimijoiden joukko on suppea ja koostuu lähinnä suurista tilintarkastusyhtiöistä, syntyy jääviyssäännösten myötä helposti tilanteita, joissa arviointiin käytettävissä olevia ulkopuolisia tahoja on hyvin vähän. Valtiontalouden Tarkastusviraston määrittäminen rahoitusvakausraston tilintarkastajaksi helpottaisi osaltaan tilannetta.	
3. Laki Rahoitusvakausraston hallintomaksusta			
3.1 Hallintomaksujen laajentaminen koskemaan ETA-alueen pankkien Suomessa toimivia merkittäviä sivuliikkeitä		Nykyisessä laissa maksuvelvolliseksi ei ole määritelty ETA-alueen pankkien Suomessa toimivia merkittäviä sivuliikkeitä, vaikka ne vaativat Rahoitusvakausrastolta merkittävää työpanosta mm. osallistumisesta ryhmän kriisintarkastussuunnitelman laadintaan ulkomaan viranomaisten johtamissa kriisintarkastuskollegioissa. Sivuliikkeenä toimiminen asettaa myös huomattavia haasteita talletussuojajärjestelmän maksatustoimintoihin.	Ainakin merkittävälle sivuliikkeille tulisi säätää maksettavaksi hallintomaksu, jolle määriteltäisiin erillinen maksuperuste (muu kuin tase) ja maksun määrittävä kerroin. Taseen sijasta kriteerinä voitaisiin käyttää esim. Suomessa toimivaa henkilöstön määrää tai lainakannan ja/tai talletusten määrää yleisölle Suomessa. Arvioinnissa tulisi myös ottaa huomioon vireillä oleva Finanssivalvonnan valvontamaksua koskevan lain uudistaminen sivuliikkeiden osalta.
4. Muiden lakien tarkennustarpeita			
4.1 Laki talletuspankkien yhteenliittymästä		KRL:n säännöksissä ei ole kiinnitetty huomiota yhteenliittymälain määrittelemän jäsenluottolaitosten yhteisvastuun vaikutuksiin mm. kriisihallintoon asettamisen edellytyksiä arvioitaessa ja yhteisvastuun toteuttamiseen kriisihallintoon asettamista koskevan päätöksen jälkeen.	KRL 4 luvun 1 §:ään tulisi lisätä maininta, jonka mukaan viraston on arvioidessaan kriisihallintoon asettamisen edellytysten täyttämistä otettava huomioon yhteenliittymälain 5 luvussa tarkoitettu yhteenliittymän jäsenluottolaitosten keskinäinen vastuu (vrt. virastolain 5 luvun 9.4 § talletussuojan laukeamisesta). Lisäksi KRL:iin (tai vaihtoehtoisesti yhteenliittymälakiin) tulisi lisätä virastolle valtuus vaatia yhteisvastuun toteuttamista yhteenliittymässä myös sen jälkeen, kun yhteenliittymän jäsenluottolaitos tai koko yhteenliittymä on asetettu kriisihallintoon.

4.2 Pankkilakien selvitystilaan asettamisen edellytykset toimiluvan peruuttamisen yhteydessä		Nykyisten pankkilakien selvitystilasäännösten mukaan Finanssivalvonnan on asetettava laitos selvitystilaan samalla kun se (EKP) peruuttaa laitoksen toimiluvan. Selvitystila on uuden kriisiratkaisusääntelyn myötä kriisihallintoon asettamisen vaihtoehto, jossa Rahoitusvakausvirasto tekee arvioinnin ja päätöksen kriisihallintoon asettamisen ja normaalin maksukyvyttömyysmenettelyn välillä. Toimiluvan peruuttamisen tulisi siten johtaa selvitystilaan vain, jos virasto on arvioinnissaan päättänyt olla asettamatta laitosta kriisihallintoon.	Pankkilakeihin tulisi lisätä viittaus, jonka mukaan päätös selvitystilaan asettamisesta on tehtävä vain silloin, jos kriisihallintoon asettamisen edellytykset eivät viraston arvion mukaan ole täyttyneet.
4.3 Talletussuojaselvityksen tekeminen		Selvitystä koskevassa säännöksessä on väärä momenttiviittaus	Liikepankkilain 6 §:n 5 momentissa viitataan 3 momenttiin vaikka viittaus tulisi olla 4 momenttiin.
5. Muita selvitettäviä muutostarpeita			
5.1 Velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain muuttaminen		Useissa maissa on muutettu kansallisen lainsäädännön mukaista etuoikeusjärjestystä muodostamalla pankkien liikkeeseen laskemille vakuudettomille senioriveloille erillinen muita seniorivelkoja huonompi etuoikeusluokka. Muutoksen tarkoituksena on ollut helpottaa ja nopeuttaa velkojen alaskirjauksen ja konvertoinnin (bail in) toteuttamista resoluutiotilanteessa sekä parantaa suurimpien pankkien mahdollisuuksia täyttää tuloslossa oleva ns. TLAC- vaade.	Suomessa tulisi kartoittaa tarve muuttaa velkojien maksunsaantijärjestystä koskevia pankkilakien säännöksiä varsinkin jos globaaleja pankkeja koskevan TLAC- vaateen mukaiset kriteerit ulotetaan koskemaan laajemmin EU-alueen pankkeja.
5.2 Valmiuslaki		Valmiuslaissa tarkoitettuja poikkeusoloja koskevat toimivaltuudet rahoitusmarkkinoiden toiminnan turvaamiseksi on säädetty Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan tehtäviksi. Laissa on kuitenkin kohtia (esim. 22 § korvausrahastoille asetettuja vaatimuksia koskevista poikkeuksista),	Valmiuslakiin tulisi lisätä soveltuvin osin Rahoitusvakausvirasto täytäntöönpanosta vastaavaksi viranomaiseksi SP:n ja Finanssivalvonnan rinnalle. Yksittäisistä valmiuslain mukaisista täytäntöönpanotehtävistä ainakin 22 § talletussuojarahaston maksuvelvollisuutta koskeva poikkeus tulisi määrätä Rahoitusvakausvirastolle.

		joissa täytäntöönpanosta vastaava viranomaisen olisi luontevimmin Rahoitusvakuusvirasto.	
5.3 Takaisinsaantilain soveltuvuus kriisihallintoon asettamistilanteissa		Laki takaisinsaannista konkurssipesään antaa mahdollisuuden peräyttää oikeustoimi, jos sillä yksin tai yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa on sopimattomasti suosittu velkojaa toisten velkojien kustannuksella, siirretty omaisuutta pois velkojien ulottuvilta tai lisätty velkoja velkojien vahingoksi. Takaisinsaantioikeus ei koske tilannetta, jossa pankki on asetettu kriisihallintoon. Koska kriisihallintoon asettaminen ja konkurssi ovat vaihtoehtoisia keinoja ongelmiin ajautuneen pankin tilanteen ratkaisemiseksi, voi erilainen mahdollisuus takaisinsaantiin johtaa näiden välillä erilaiseen lopputulokseen velkojien kannalta. Tämä voi myös aiheuttaa ongelmia määrittää kriisihallintoon asetetun pankin velkojien asemaa NCWO- periaatteen toteutumisen näkökulmasta.	Suomessa tulisi selvittää tarve laajentaa takaisinsaantilainsäädännön soveltamisala koskemaan myös kriisihallintoon asettamista.
5.4 Laki talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä ja suhde yrityssaneerauslakiin		Hakemus yrityssaneerauslaissa tarkoitettu saneerausmenettelyn soveltamisesta pankkiin voidaan tehdä vain pankin toiminnan ollessa keskeytettynä talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä annetun lain mukaisesti.	Ehdotetaan selvitettäväksi tarve käynnistää yrityssaneerauslaissa tarkoitettu saneerausmenettely myös muutoin kuin talletuspankin toiminnan ollessa keskeytettynä. Lisäksi ehdotetaan selvitettäväksi, ovatko talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä annetussa laissa säädettyt viranomaisvaltuudet BRRD-direktiivin mukaisia.
5.5 Sijoittajien korvausrahaston hallinnointi		RVV:n tehtävänä on hallinnoida ja hoitaa kansalliseen kriisiratkaisurahastoon ja talletussuojarahastoon liittyvät tehtävät. Muista lakisäätteistä	Ehdotetaan selvitettäväksi tarve siirtää sijoittajien korvausrahastoon liittyvät tehtävät ja hallinnointi virastolle.

		<p>suojajärjestelmistä poiketen sijoittajien korvausrahastoon liittyvät tehtävät hoidetaan edelleen muun kuin viranomaisen toimesta. Korvausrahaston tehtävien siirtämistä virastolle puoltaa myös se, että korvausrahaston maksuvelvollisuus saattaa käynnistyä yhtäaikaisesti muiden viraston suorittamien päätösten ja toimenpiteiden kanssa, jolloin päätökset olisivat paremmin koordinoitavissa ja toteutettavissa tehokkaasti.</p>	
--	--	---	--

Tuija Taos
ylijohtaja

Reima Letto
johtava kriisiratkaisuasiantuntija