FI

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROJÄRJESTELMÄ

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 4 päivänä huhtikuuta 2008

Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä,

koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

(CON/2008/16)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 13 päivänä helmikuuta 2008 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka sisältää ehdotuksen laiksi Finanssivalvonnasta (jäljempänä ’lakiehdotus’) sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.[1]

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohtaan ja jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyn päätöksen 98/415/EY[2] 2 artiklan 3 ja 6 kohtaan, sillä ehdotus koskee Suomen Pankkia ja sisältää rahoituslaitoksiin sovellettavia sääntöjä, mikäli ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Lakiehdotuksen tavoite

Lakiehdotuksen tavoitteena on yhdistää rahoitusmarkkinoita nykyisin valvova Rahoitustarkastus sekä vakuutus- ja eläkealaa valvova Vakuutusvalvontavirasto. Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto muodostavat yhdessä uuden valvontaviranomaisen, jonka nimeksi tulee Finanssivalvonta[3] ja joka aloittaa toimintansa 1.1.2009. Finanssivalvonnan organisatorinen rakenne tulee olemaan samanlainen kuin nykyisen Rahoitustarkastuksen, ja sen toimivaltuudet vastaavat suurelta osin Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston nykyisiä toimivaltuuksia.

---

1 Laki finanssivalvonnan valvontamaksuista (uusi lakiehdotus) sekä seuraavia lakeja koskevat muutosehdotukset: Laki luottolaitostoiminnasta (121/2007), laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista (1501/2001), säästöpankkilaki (1502/2001), laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista (1504/2001), laki ulkomaisen luotto- ja rahoituslaitoksen toiminnasta Suomessa (1608/1993), laki talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä (1509/2001), laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (699/2004), laki sijoituspalveluyrityksistä (922/2007), laki ulkomaisen sijoituspalveluyrityksen oikeudesta tarjota sijoituspalvelua Suomessa (580/1996), sijoitusrahastolaki (48/1999), laki ulkomaisen rahastoyhtiön toiminnasta Suomessa (225/2004), arvopaperimarkkinalaki (495/1989), laki panttilainauslaitoksista (1353/1992) sekä eräät muut rahoitusmarkkinoihin liittyvät lait.

2 EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

3 Suomenkielinen nimi on ”Finanssivalvonta”. Sana ”insurance” on lisätty nimen englanninkieliseen käännökseen [*Financial and Insurance Supervision Authority*], jotta nimi ei aiheuttaisi sekaannusta nykyisen Rahoitustarkastuksen nimen kanssa [englanniksi *Financial Supervision Authority*].

Finanssivalvonnan rakennetta ja toimivaltuuksia koskevat uudistukset liittyvät erityisesti seuraaviin seikkoihin:

a) *Finanssivalvonnan tavoitteet ja tehtävät.* Finanssivalvonnan tavoitteena on ”edistää toiminnallaan luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottavaksi säädettyjen vakaata toimintaa ja siten osaltaan finanssimarkkinoiden vakautta ja vakuutettujen etujen turvaamista sekä pitää muuten yllä luottamusta finanssimarkkinoiden toimintaan”.[4] Lakiehdotukseen sisältyy myös joitakin uusia tai tarkemmin määriteltyjä tehtäviä Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston nykyisiin tehtäviin verrattuna.[5] Lakiehdotukseen sisältyy erityisesti asiakkaansuojaa koskevia kattavia säännöksiä, jotka on koottu useissa erillislaeissa olevista säännöksistä.[6] Lisäksi eräät Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston nykyiset valvottavat eivät tule kuulumaan Finanssivalvonnan valvottaviin.[7]

b) *Finanssivalvonnan organisatorinen rakenne ja hallinto.* Nykyisen Rahoitustarkastuksen tapaan Finanssivalvonta tulee osaksi Suomen Pankin organisaatiorakennetta. Finanssivalvonnan toimielimet ovat samat kuin nykyisen Rahoitustarkastuksen, nimittäin (i) pankkivaltuusto (joka kuuluu myös Suomen Pankin toimielimiin)[8], (ii) Finanssivalvonnan johtokunta, joka päättää valvontatoimintaa koskevista linjauksista ja (iii) Finanssivalvonnan johtaja, joka käyttää valvonnassa useimpia suoria toimivaltuuksia. Tätä järjestelmää koskevat tärkeimmät muutokset ovat seuraavat:

   – *Finanssivalvonnan johtokunnan osalta:* (i) johtokunnan kokoonpanoon kuuluu kolme jäsentä, joista yksi nimitetään Suomen Pankin, yksi valtiovarainministeriön ja yksi sosiaali- ja terveysministeriön tekemän ehdotuksen perusteella, sekä kaksi pankkivaltuuston suoraan nimittämää jäsentä[9]; (ii) kuka tahansa johtokunnan jäsenistä voidaan nimittää johtokunnan puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi[10]; (iii) tiettyjä johtokunnalle kuuluvia hallinnollisia vastuita laajennetaan[11]; (iv) johtokunnan jäsenille maksettavista palkkioista päättää pankkivaltuusto[12];

---

4 Ks. lakiehdotuksen 1 §.

5 Ks. lakiehdotuksen 3 §:ssä oleva Finanssivalvonnan toimintaa koskeva luettelo. Eräät muut tarkistukset koskevat mm. Finanssivalvonnan valvontavaltuuksia, jotka on määritelty lakiehdotuksen 3 luvussa.

6 Ks. lakiehdotuksen 5 luku.

7 Esim. panttilainauslaitokset sekä tietyt lautakunnat, kuten liikennevahinkolautakunta ja potilasvahinkolautakunta (ks. lakiehdotuksen 4 §).

8 Ks. Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 9 ja 11 §, joissa säädetään, että Suomen Pankin toimielimiä ovat Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvova pankkivaltuusto sekä johtokunta.

9 Ks. lakiehdotuksen 8 ja 9 §. Nykyisin Rahoitustarkastuksen johtokunnassa on kuusi jäsentä ja kolme varajäsentä, jotka pankkivaltuusto nimittää kolmen vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Kaksi jäsentä ja yksi varajäsen nimitetään valtiovarainministeriön ehdotuksesta, yksi jäsen ja yksi varajäsen Suomen Pankin ehdotuksesta ja yksi jäsen ja yksi varajäsen sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksesta. Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston johtajat ovat johtokunnan jäseniä viran puolesta. Vakuutusvalvontaviraston johtokunta nimitetään samalla tavoin, ja sen kokoonpano on käytännössä sama kuin nykyisen Rahoitustarkastuksen (ks. Rahoitustarkastuksesta annetun lain (27.6.2003, 587/2003) 8 ja 9 § (jäljempänä ’nykyinen rahoitustarkastuslaki’)).

10 Ks. lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentti. Tällä hetkellä pankkivaltuusto nimittää johtokunnan puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi Suomen Pankin tai valtiovarainministeriön ehdottaman jäsenen (ks. nykyisen rahoitustarkastuslain 8 §:n 3 momentti).

11 Ks. lakiehdotuksen 10 §.

12 Ks. lakiehdotuksen 8 §:n 9 kohta. Nykyiseen rahoitustarkastuslakiin ei sisälly asiaa koskevia määräyksiä.

– *Finanssivalvonnan johtajan osalta:* (i) johtajan nimittää pankkivaltuusto johtokunnan esityksestä[13], ja johtajalla on kiinteä viiden vuoden pituinen toimikausi[14]; (ii) johtajalla on oikeus olla läsnä Finanssivalvonnan johtokunnan kokouksissa, mutta ei päätöksentekoon osallistuvana jäsenenä kuten tällä hetkellä[15]; ja (iii) menettelyjä, jotka koskevat johtajalle kuuluvien päätösten käsittelyä johtokunnassa, selvennetään[16].

c) *Finanssivalvonnan rahoitus:* Lakiehdotuksen mukaisen rahoitusmekanismin tarkoituksena on varmistaa, että 90 % Finanssivalvonnan toiminnan kustannuksista katetaan valvottavilta kerättävin maksuin, niin että jäljelle jäävästä 10 %:n osuudesta vastaa Suomen Pankki. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan Suomen Pankin osuus Finanssivalvonnan rahoittamisesta vähentää viime kädessä sitä määrää, jonka Suomen Pankki jakaa voitostaan valtion budjettiin.[17]

d) *Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa:* Finanssivalvonnan velvollisuus luovuttaa tietoja Suomen Pankille tai ministeriöille laajenee. Erityisesti Finanssivalvonnalla on velvollisuus antaa tietoja asioista, jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi ”finanssimarkkinoiden kehitykseen”[18]. Hallinnollisiin asioihin ja kustannusten jakamiseen liittyviä yksityiskohtaisia säännöksiä saatetaan voimaan myös alueilla, joilla ns. vakavaraisuusdirektiivien täytäntöön panemiseksi annetut säännökset edellyttävät läheisempää yhteistyötä muiden Euroopan talousalueen valvontaviranomaisten kanssa.[19]

2. Yleinen huomautus

2.1 EKP pitää yleisesti ottaen positiivisena lakiehdotuksen perustavoitetta, joka liittyy valvonnan rakenteen vahvistamiseen Suomessa ja joka toteutetaan varmistamalla, että valvontaviranomaisella on käytettävissään sopivat keinot reagoida finanssimarkkinoilla, erityisesti toimialarajat ylittävässä kotimaisessa toiminnassa sekä valtioiden rajat ylittävissä yhteyksissä, ilmeneviin riskeihin. EKP on aikaisemmissa lausunnoissaan todennut, että finanssialan riskien luonne ja sisältö laajenee luottolaitosten, vakuutusyhtiöiden, sijoituspalveluyritysten ja eläkerahastojen välisten yhteyksien

---

13 Ks. lakiehdotuksen 8 §:n 4 kohta. Nykyisin Rahoitustarkastuksen johtajan nimittää tasavallan presidentti.

14 Pankkivaltuuston toimivaltuuksiin kuuluu varoituksen antaminen johtajalle ja johtajan pidättäminen tehtävästään; johtaja voidaan pidättää tehtävästään, jos hän on syytteessä tai tutkimuksen alaisena rikoksesta (lakiehdotuksen 8 ja 11 §).

15 Ks. lakiehdotuksen 9 § ja nykyisen rahoitustarkastuslain 9 §.

16 Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan (1) johtajan on saatettava johtokunnalle tiedoksi 1 momentissa mainitut asiat (esim. toimiluvan myöntäminen valvottavalle); (2) johtokunnan jäsen voi vaatia tällaisen asian käsittelyä johtokunnassa ja (3) johtokunta voi ottaa asian ratkaistavakseen, jos se voi merkittävästi vaikuttaa finanssimarkkinoiden vakauteen tai muuten merkittävästi finanssimarkkinoiden kehitykseen.

17 Ks. lakiehdotuksen 70 § ja lakiehdotuksen perustelujen 5.6 luku ”Valvonnan kustannusten kattaminen”.

18 Ks. lakiehdotuksen 71 §:n 5 momentti. Nykyisen rahoitustarkastuslain 36 §:n 4 momentissa säädetään ainoastaan velvollisuudesta antaa tietoja asioista, jotka saattavat vaarantaa rahoitusmarkkinoiden vakauden tai aiheuttaa merkittäviä häiriöitä rahoitusjärjestelmän toiminnassa.

19 Ks. lakiehdotuksen 6 luku. Vakavaraisuusdirektiiveillä tarkoitetaan luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/48/EY (uudelleenlaadittu teksti) (EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2007/64/EY (EUVL L 319, 5.12.2007, s. 1) sekä sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävyydestä 14 päivänä kesäkuuta 2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/49/EY (uudelleenlaadittu teksti) (EUVL L 177, 30.6.2006, s. 201). Vakavaraisuusdirektiivit on Suomessa saatettu voimaan lailla luottolaitostoiminnasta (121/2007) ja eräillä muilla laeilla.

tiivistyessä, mikä näkyy ns. hybridien rahoitustuotteiden kasvuna, riskinsiirtovälineiden käytön lisääntymisenä ja finanssikonglomeraattien roolin kasvuna.[20]

2.2 Lisäksi EKP toteaa, että Finanssivalvonta tulee Rahoitustarkastuksen tapaan toimimaan Suomen Pankin yhteydessä. Keskuspankit ovat perinteisesti osallistuneet tiiviisti luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan, mikä johtuu niiden keskeisestä roolista rahoitusjärjestelmässä, erityisesti rahapolitiikan toteutuksessa ja maksujärjestelmien asianmukaisen toiminnan varmistamisessa.[21] Lisäksi euroalueen kansallisten keskuspankkien tiivis osallistuminen vakavaraisuusvalvontaan on tärkeä edellytys, joka mahdollistaa euroalueen rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvien riskien asiaankuuluvan seurannan eurojärjestelmän tasolla[22] perustamissopimuksen 105 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla sekä eurojärjestelmän tasolla toteutettavien keskuspankkitoimintojen ja kansallisella tasolla toteutettavien valvontatoimien sujuvan yhteensovittamisen.[23]

2.3 Tässä yhteydessä EKP esittääkin lakiehdotuksen yksittäisiin säännöksiin liittyviä huomautuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa uuden valvontaviranomaisen toiminnallinen riippumattomuus[24] ja keskuspankin riittävän laaja osallistuminen valvonnan ja yleisvalvonnan toteutukseen.

3. Valvontaviranomaisen tavoitteet ja hallinto

3.1 EKP suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti Finanssivalvonnan toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja selkeään toteamukseen siitä, että Finanssivalvonta toimii Suomen Pankin yhteydessä.[25] Tämä yhteistyö on erityisen tärkeää tarkasteltaessa Finanssivalvonnan vaikutusta rahoitusjärjestelmän vakauteen, josta huolehtiminen kuuluu myös Suomen Pankin tehtäviin.[26]

3.2 EKP toteaa, että lakiehdotuksessa pyritään luomaan Finanssivalvonnalle tarkoituksenmukainen päätöksentekorakenne. EKP korostaa aiemmin esittämiinsä suosituksiin viitaten[27], että johtokunnan täysivaltaisen jäsenen aseman myöntäminen Finanssivalvonnan johtajalle parantaisi päätöksenteon laatua. Se saattaisi myös lisätä johtokunnan tekemien päätösten hyväksyntää ja uskottavuutta rahoitusmarkkinoilla sekä Finanssivalvonnan sitoutumista päätösten täytäntöönpanoon.

---

20 Ks. esim. EKP:n lausunto CON/2004/16, annettu 11 päivänä toukokuuta 2004, Italian valtiovarainministeriön pyynnöstä, talletussuojaa koskevasta lakiehdotuksesta, 5 kohta.

21 Ks. EKP:n lausunto CON/2003/23, annettu 24 päivänä lokakuuta 2003, Alankomaiden valtiovarainministeriön pyynnöstä, De Nederlandsche Bankin ja Alankomaiden eläke- ja vakuutusasioiden valvontaviranomaisen sulautumista koskevasta lakiehdotuksesta, 6 kohta.

22 Ks. EKP:n lausunto CON/2001/10, annettu 25 päivänä toukokuuta 2001, Itävallan valtiovarainministeriön pyynnöstä, rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisen perustamista ja organisointia koskevasta lakiehdotuksesta [otsikko lyhennetty], 4 kohta.

23 Ks. EKP:n lausunto CON/2001/35, annettu 8 päivänä marraskuuta 2001, Saksan valtiovarainministeriön pyynnöstä, rahoituspalvelujen valvonnan integrointia koskevasta lakiehdotuksesta, 5 kohta.

24 Ks. EKP:n lausunto CON/2006/39, annettu 2 päivänä elokuuta 2006, Puolan Sejm Marshallin pyynnöstä, Narodowy Bank Polskista annetun lain muuttamista koskevasta lakiehdotuksesta, 3.1 ja 3.2 kohta. Ks. myös Kansainvälinen järjestelypankki (Bank of International Settlements, BIS), Core Principles for Effective Banking Supervision, lokakuu 2006, periaate 1 (saatavissa BIS:n verkkosivuilta www.bis.org).

25 Lakiehdotuksen 1 §.

26 Suomen Pankista annetun lain 3 §:n 2 momentin 3 kohta.

27 Ks. EKP:n lausunto CON/2002/23, annettu 18 päivänä syyskuuta 2002, Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä, joka koskee ehdotusta hallituksen esitykseksi rahoitustarkastuslaista, 6 kohta.

3.3 EKP suhtautuu myönteisesti uuteen säännökseen, jonka mukaan Finanssivalvonnan johtajan toimikausi on määräaikainen. EKP:n käsityksen mukaan tiettyjä yleisiä määräyksiä, jotka suojaavat erottamiselta laissa säädetyn toimikauden aikana, sovelletaan Finanssivalvonnan johtajaan Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain nojalla.[28] EKP katsoo kuitenkin, että Finanssivalvonnan johtaja ja johtokunnan jäsenet tulisi suojata erityisellä säännöksellä, joka estää aiheettoman tehtävästä erottamisen ennen laissa säädetyn toimikauden päättymistä. Vähintään suositellaan, että lakiehdotukseen sisällytettäisiin luettelo johtokunnan jäseniin ja johtajaan sovellettavista mahdollisista erottamisperusteista sekä sovellettavaa tuomioistuinmenettelyä koskeva selvennys. Määräaikaista tehtävästä pidättämistä koskevia uusia säännöksiä olisi myös tarkasteltava uudelleen tässä kohdassa esitettyjen seikkojen huomioon ottamiseksi.

4. Finassivalvonnan suhde Suomen Pankkiin

4.1 *Keskuspankin riippumattomuuden takeet*

Finanssivalvonta tulee Rahoitustarkastuksen tavoin toimimaan Suomen Pankin yhteydessä. Finanssivalvonta tulee osaksi Suomen Pankin organisaatiorakennetta Suomen Pankista annetussa laissa ja muissa soveltuvissa säännöksissä tarkoitetulla tavalla. Tästä seuraa, että Finanssivalvonnan toimista ja laiminlyönneistä vastaa Suomen Pankki ainoana tällaisista toimista ja laiminlyönneistä vastaavana oikeushenkilönä. Kuitenkin Suomen Pankin johtokunnan mahdollisuus vaikuttaa Finanssivalvonnan johtokunnan ja johtajan päätöksiin rajoittuu käytännössä oikeuteen ehdottaa yhden Finanssivalvonnan johtokunnan jäsenen nimittämistä. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen EKP haluaa muistuttaa lausuntoa pyytänyttä viranomaista sellaisia tilanteita koskevista aiemmista lausunnoistaan, joissa valvontaviranomainen on kansallisen lain mukaan kansallisen keskuspankin kanssa sama oikeushenkilö, mutta jolla on erillinen, keskuspankin ydintoiminnoista vastaavista keskuspankin päätöksentekoelimistä riippumaton päätöksentekoelin. EKP on todennut erityisesti, että (i) tällainen rakenne yhdistettynä siihen, että kansallinen keskuspankki saattaa joutua vastuuseen valvontaviranomaisen toiminnasta johtuvista velvoitteista, voi olla uhka kansallisen keskuspankin yleiselle institutionaaliselle ja taloudelliselle riippumattomuudelle[29], ja että (ii) on tärkeää varmistaa, etteivät valvontaviranomaisen tekemät päätökset vaaranna kansallisen keskuspankin taloutta kokonaisuutena[30]. EKP toteaa, että Finanssivalvonnan toiminnasta Suomen Pankille mahdollisesti aiheutuvat riskit (sekä sisäisen hallinnon että valvonnalle asetettujen tavoitteiden ja valvontapäätösten osalta) eivät rajoitu pelkästään mahdolliseen taloudelliseen vastuuseen, vaan ne voivat sisältää erityisesti Suomen Pankin

28 Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 26 §:ssä on yleinen säännös, jonka mukaan virkamiehen virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö velvollisuuksiaan.

29 Ks. EKP:n lausunto CON/2002/16, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2002, Irlannin valtiovarainministeriön pyynnöstä, Central Bank and Financial Authority of Irelandia koskevasta lakiehdotuksesta (2002), 6 kohta.

30 Ks. EKP:n lähentymisraportti, joulukuu 2006, Johdanto ja yhteenveto, 2 kohta (Kansallisen lainsäädännön sopusointuisuus perustamissopimuksen kanssa), 2.3.1 alakohta (Keskuspankin riippumattomuus), otsikko ”Taloudellinen riippumattomuus – Valvontaviranomaisten taloudellinen vastuu”, s. 29.

maineeseen vaikuttavia ja toiminnallisia, keskuspankkitoimintojen vähentyneeseen tehokkuuteen liittyviä riskejä esimerkiksi valvottavien ja valvojan välisissä erimielisyystilanteissa.

4.2 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen lakiehdotuksen mukaista institutionaalista rakennetta tulisi tarkistaa sen varmistamiseksi, että Suomen Pankin institutionaalinen ja taloudellinen riippumattomuus[31] olisi turvattu uudistuksen yhteydessä. Tältä osin EKP:n huomautukset liittyvät viiteen erilliseen, mutta toisiinsa liittyvään näkökohtaan, joita on tarkasteltava sekä yksittäin että niiden keskinäisen suhteen osalta tasapainoisen ratkaisun löytämiseksi:

a) *Institutionaalinen rakenne*

Eräissä jäsenvaltioissa, joiden valvontarakenne muistuttaa lakiehdotuksessa esitettyä mallia, on otettu käyttöön institutionaalisia rakenteita, joilla suojataan kansallista keskuspankkia sen institutionaaliseen ja taloudelliseen riippumattomuuteen vaikuttavilta riskeiltä. Nämä rakenteet perustuvat muun muassa (i) keskuspankin riittävän vahvaan edustukseen valvontaviranomaisen toimielimessä[32], mihin voi myös sisältyä keskuspankin pääjohtajan toimiminen puheenjohtajana viran puolesta[33] tai (ii) velvollisuuteen hankkia pääjohtajan hyväksyntä rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyville tärkeille valvontapäätöksille[34]. Ottaen huomioon keskuspankin riippumattomuutta koskevat vaatimukset EKP suosittelee, että jokin näistä institutionaalisista mekanismeista otettaisiin käyttöön Suomen lainsäädännössä.[35] Tässä yhteydessä tärkeä toimenpide voisi olla nykyisen käytännön vahvistaminen lainsäädännössä siten, että Suomen Pankin ehdottama Finanssivalvonnan johtokunnan jäsen nimitettäisiin johtokunnan puheenjohtajaksi.

---

31 Ks. perustamissopimuksen 108 artikla.

32 Esimerkiksi Virossa Eesti Pankin pääjohtaja on viran puolesta valvontaviranomaisen johtokunnan jäsen, ja Eesti Pankin johtokunta nimittää kaksi valvontaviranomaisen johtokunnan kuudesta jäsenestä Eesti Pankin pääjohtajan ehdotuksesta (Eestin finanssivalvonnasta 9.5.2001 annetun lain 8 §). Vrt. Itävallan, Belgian ja Latvian valvontarakenteita koskeva kuvaus EKP:n lausunnossa CON/2006/15, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2006, Puolan valtiovarainministerin pyynnöstä, rahalaitosten valvontaa koskevasta lakiehdotuksesta, alaviitteet 58, 60 ja 61.

33 Esim. Ranskassa Commission Bancairen puheenjohtajana toimii Banque de Francen pääjohtaja (rahoitus- ja rahamarkkinoita koskevan lain L. 613-3 ja L. 613-7 §). Vrt. lausunto CON/2006/15, 3.1.1 kohta.

34 Irlannin rahoituspalveluja valvovalla viranomaisella (*Financial Services Regulatory Authority*) on velvollisuus neuvotella Central Bank and Financial Services Authority of Irelandin pääjohtajan kanssa, ja sen on saatava toimilleen pääjohtajan hyväksyntä, jos ne liittyvät valtion rahoitusjärjestelmän vakauteen, esimerkiksi kysymykseen toimiluvan tai muun hyväksynnän myöntämisestä, peruuttamisesta tai määräaikaisesta peruuttamisesta. Ks. keskuspankista annetun lain (Central Bank Act, 1942, sellaisena kuin se on muutettuna) 33C(9), (9A) ja (9B) §. Tällaisia rakenteita on osin käytössä myös Tanskassa ja Unkarissa (ks. yksityiskohtainen kuvaus EKP:n lausunnon CON/2006/15 alaviitteissä 64 ja 66).

35 Tämä suositus liittyy lausunnon 4.2 kohdan c) alakohtaan, jossa EKP on selvittänyt ehdotettuun hyvitysmekanismiin liittyviä huolenaiheitaan.

b) *Talousarviota koskevat seikat*

Finanssivalvonnan tuotot ja kulut sisällytetään Suomen Pankin tilinpäätökseen, ja Finanssivalvonnan johtokunnalla on velvollisuus alistaa vuotuinen talousarvio Suomen Pankin johtokunnan vahvistettavaksi.[36] EKP:n käsityksen mukaan Finanssivalvonnan johtokunnalla on oikeus päättää itsenäisesti mm. Finanssivalvonnan erityisistä tavoitteista ja toimintalinjoista, mukaan lukien talousarviota koskevat asiat, kun taas Suomen Pankin toimivaltuudet rajoittuvat Finanssivalvonnan talousarvion palauttamiseen Finanssivalvonnan johtokunnalle uudelleen käsiteltäväksi. EKP suosittelee, että Suomen Pankin johtokunnalle annettaisiin nimenomainen oikeus vastustaa Finanssivalvonnan johtokunnan antamia talousarviota koskevia esityksiä sekä päättää Finanssivalvonnan talousarviota koskevista olennaisista muutoksista, jos se on tarpeen ottaen huomioon talousarviosta johtuvat vaikutukset Suomen Pankin riippumattomuuteen ja kykyyn suoriutua tehtävistään keskuspankkina.[37]

c) *Hyvitysmekanismi ja sen taloudelliset vaikutukset*

EKP toteaa, että lakiehdotuksessa säädetään korvausmekanismista, jonka mukaan valtio kantaisi lopullisen vastuun Suomen Pankin maksamista, Finanssivalvonnan toiminnassa tapahtuneista virheistä tai laiminlyönneistä johtuvista vahingonkorvauksista siltä osin kuin vahinkojen määrä ylittää valtiolle jaettavissa olevan voiton määrän.[38] Kuten lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, hyvitysmekanismin tarkoituksena on ottaa huomioon sellaiset poikkeukselliset tilanteet, joissa Suomen Pankille Finanssivalvonnan valvontatoimista aiheutuva taloudellinen vastuu voisi vaarantaa Suomen Pankin taloudellisen tilanteen.[39] EKP katsoo lakiehdotuksen perustelujen nojalla, että hyvitysmekanismia sovellettaessa Suomen Pankki maksaa ensi kädessä vahingonkorvauksen kolmansille osapuolille, mutta kantaa lopulta tällaisista vahingoista aiheutuvan rasituksen vain enintään valtiolle jaettavissa olevan voiton määrään saakka. Jos Suomen Pankin maksettavaksi tulevan vahingonkorvauksen määrä ylittää valtiolle maksettavissa olevan voiton määrän, (i) Suomen Pankki ei jaa voittoa, sillä voittoa vastaava määrä on käytetty vahingonkorvauksen maksamiseen ja (ii) valtio korvaa ”viipymättä” Suomen Pankille sen osan vahingonkorvauksesta, joka ylittää jaettavissa olevien voittojen määrän. EKP:n käsityksen mukaan hyvitystä ei mekanismin luonteesta johtuen makseta ennen kuin Suomen Pankin vuotuinen tilinpäätös on tehty ja jaettavissa olevan voiton määrä asianmukaisesti vahvistettu. Vaikka EKP suhtautuu positiivisesti näiden säännösten taustalla olevaan pyrkimykseen varmistaa, että valvontatehtävä ei vaaranna Suomen Pankin taloutta kokonaisuutena, EKP on edelleen

36 Ks. lakiehdotuksen 10 §.

37 Ks. lausunto CON/2002/16, 8 kohta.

38 Lakiehdotuksen 69 §:n mukaan Suomen Pankki on vahingonkorvauslain mukaisessa vastuussa vahingoista, jotka johtuvat Finanssivalvonnan virheestä tai laiminlyönnistä, mutta valtio hyvittää Suomen Pankille viipymättä korvauksina maksetut määrät siltä osin kuin korvaus ylittää Suomen Pankista annetun lain 21 §:n mukaan valtiolle jaettavissa olevan voiton määrän.

39 Ks. lakiehdotuksen perustelujen 3.2 kohta, Hallinto – Hallintomallin perusrakenne.

huolissaan siitä, että ehdotettu hyvitysmekanismi ei riitä, Finanssivalvonnan ehdotettu institutionaalinen rakenne huomioon ottaen[40], varmistamaan kansallisen keskuspankin taloudellista riippumattomuutta. EKP ehdottaa sen vuoksi, että hyvitysmekanismin toteutusta harkittaisiin tarkemmin. Yksi mahdollisuus olisi varmistaa, että Finanssivalvonnan tehtävien hoidossa tapahtuneesta virheestä tai laiminlyönnistä johtuva vahingonkorvaus kolmansille osapuolille maksettaisiin suoraan valtion varoista. Toinen mahdollisuus, ottaen huomioon hyvitysmekanismin tarkoitus toimenpiteenä Suomen Pankin taloudellisen riippumattomuuden varmistamiseksi, olisi sisällyttää lakiehdotukseen nimenomainen säännös, jonka mukaan valtio korvaa Finanssivalvonnan valvontatehtävään liittyvät kustannukset välittömästi niiden aiheuduttua ja Suomen Pankin esitettyä niiden korvaamista.

d) *Vakuutusvalvontaviraston vastuiden ja sitoumusten siirtäminen Suomen Pankille*

Lakiehdotukseen sisältyy lisäksi säännös, jonka mukaan nykyisen Vakuutusvalvontaviraston ”velat ja sitoumukset” siirtyvät Suomen Pankille.[41] EKP toteaa aiempien lausuntojensa mukaisesti[42], että säännökset, joiden mukaan kansallinen keskuspankki ottaa vastatakseen riippumattoman valvontaviranomaisen vastuut, herättävät epäilyksen perustamissopimuksen 101 artiklassa määrätyn keskuspankkirahoituksen kiellon rikkomisesta. EKP toteaa, että Vakuutusvalvontavirasto on nykyisin, toisin kuin Rahoitustarkastus, Suomen Pankista erillinen oikeushenkilö ja että Suomen Pankki ottaa vastatakseen Vakuutusvalvontaviraston nykyiset velat ja sitoumukset ilman että Suomen Pankki jätettäisiin tämän aikaisemmin riippumattoman julkisen laitoksen aikaisemmista toimenpiteistä johtuvien taloudellisten velvoitteiden ulkopuolelle. Kyseinen järjestely olisi perustamissopimuksen 101 artiklan vastainen.[43] EKP suosittelee sen vuoksi määrittelemään lakiehdotuksessa, että valtio on vastuussa Suomen Pankin taloudellisista velvoitteista siltä osin kuin velvoitteet ovat seurausta siitä, että Suomen Pankki on tullut Vakuutusvalvontaviraston sijaan oikeushenkilönä, ja että valtiolla ei ole takautumisoikeutta Suomen Pankkia kohtaan näiden vastuiden osalta.[44]

e) *Tilintarkastus- ja raportointijärjestelmä*

Lakiehdotuksessa ei säädetä Finanssivalvontaan sovellettavasta tilintarkastus- ja raportointijärjestelmästä. Koska Suomen Pankin tilit tarkastaa riippumaton ulkopuolinen

40 Ks. lausunnon 4.2 kohdan a) alakohta.

41 Ks. lakiehdotuksen 76 §:n 1 momentti.

42 Ks. EKP:n lausunto CON/2005/24, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2005, Tsekin tasavallan valtiovarainministeriön pyynnöstä, rahoitusmarkkinoiden valvonnan uudelleenjärjestelyä koskevasta lakiehdotuksesta, 8–12 kohta.

43 Ks. EKP:n lähentymisraportti, toukokuu 2007, 2 luku (Arviointimenetelmä), 2.2.4.1 kohta (Keskuspankkirahoituksen kielto), otsikko ”Julkisen sektorin veloista vastaaminen”, s. 30. Kansallinen lainsäädäntö, jossa edellytetään kansallisen keskuspankin ottavan vastattavakseen aikaisemmin riippumattoman julkisen laitoksen velat tiettyjen tehtävien ja velvoitteiden kansallisten uudelleenjärjestelyjen vuoksi (esimerkiksi tilanteessa, jossa kansalliselle keskuspankille siirretään tiettyjä valvontatehtäviä, jotka on aikaisemmin hoitanut valtio taikka riippumattomat viranomaiset tai laitokset) ilman että kansallinen keskuspankki jätettäisiin tällaisten aikaisemmin riippumattomien julkisten laitosten aikaisemmista toimenpiteistä johtuvien taloudellisten velvoitteiden ulkopuolelle, on ristiriidassa keskuspankkirahoitusta koskevan kiellon kanssa.

44 Ks. EKP:n lausunto CON/2005/24, 8–10 kohta.

tilintarkastaja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön (’EKPJ:n perussääntö’) 27.1 artiklan mukaisesti, EKP olettaa, että tilintarkastajien tehtävä kattaa myös Finanssivalvonnan tilien tarkastamisen. Lakiehdotukseen olisi kuitenkin sisällytettävä tätä seikkaa koskeva nimenomainen selvennys.

4.3 *Keskuspankin rooli yleisvalvonnassa*

Perustamissopimuksen 105 artiklan 5 kohdassa EKPJ:lle osoitetaan tehtävä myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen. EKP:n käsityksen mukaan tämä tehtävä on tunnustettu Suomen Pankista annetun lain 3 §:ssä, jossa todetaan, että Suomen Pankki huolehtii osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistuu sen kehittämiseen.

4.4 Tarkemmin sanottuna yleisvalvontatehtävä kuuluu olennaisena osana keskuspankin tehtävään edistää markkinoiden infrastruktuurin vakautta rahapolitiikan tehokkuuden ja rahoitusjärjestelmän yleisen vakauden turvaamiseksi. Kuten EKP on todennut aiemmissa lausunnoissaan, sen käsityksen mukaan Suomen Pankista annetun lain 3 §:n 2 momentin 3 kohta luo oikeudellisen perustan Suomen Pankin yleisvalvontatehtävälle. EKP toteaa, että olisi hyödyllistä sisällyttää Suomen Pankista annettuun lakiin nimenomainen viittaus arvopaperien selvitys- ja maksujärjestelmiä sekä markkinoiden infrastruktuuria koskevaan yleisvalvontatehtävään.[45] EKP suosittelee, että nykyisen uudistuksen yhteydessä maksujärjestelmien, arvopaperien selvitys- ja toimitusjärjestelmien sekä markkinainfrastruktuurien valvontaan liittyvät Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan tehtävät määritellään tarkemmin lainsäädännössä, erityisesti sisällyttämällä lainsäädäntöön nimenomainen viittaus Suomen Pankin vastuuseen kaikkien tällaisten Suomessa toimivien järjestelmien ja infrastruktuurien yleisvalvonnasta.[46]

4.5 *Tietojenvaihto*

Lakiehdotuksen 71 §:n 5 momentin mukaan Finanssivalvonnan on viipymättä annettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Suomen Pankille hallussaan olevat tiedot asioista, jotka Finanssivalvonnan arvion mukaan saattavat vaikuttaa merkittävästi finanssimarkkinoiden vakauteen tai muuten merkittävästi finanssimarkkinoiden kehitykseen tai aiheuttaa merkittäviä häiriöitä rahoitusjärjestelmän toiminnassa. EKP toteaa kyseisen säännöksen selventävän, että Finanssivalvonnalla on lakiin perustuva velvollisuus luovuttaa valvontaa koskevia tietoja Suomen Pankille. Luottamuksellisten tietojen luovutusvelvollisuuden ulottaminen valtion

45 Ks. lausunto CON/2003/22, annettu 2 päivänä joulukuuta 2003, Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä, koskien luonnosta hallituksen esitykseksi Laista Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 17 ja 18 kohta sekä lausunto CON/2004/1, annettu 20 päivänä tammikuuta 20004, Suomen eduskunnan talousvaliokunnan pyynnöstä, koskien luonnosta hallituksen esitykseksi Laista Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 14 ja 15 kohta.

46 Ks. EKP:n lausunto CON/2006/20, annettu 25 päivänä huhtikuuta 2006, Alankomaiden rahoitusalan valvontaa koskevasta lakiehdotuksesta, 3.2 kohta sekä EKP:n lausunto CON/2006/53, annettu 16 päivänä marraskuuta 2006, Puolan valtiovarainministerin pyynnöstä, lakiehdotuksesta kaupankäyntiä rahoitusinstrumenteilla koskevan lain muuttamisesta, 2.8 kohta. Ks. myös BIS:n maksu- ja selvitysjärjestelmäkomitean julkaisu ”Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems”, toukokuu 2005. s. 1, saatavissa BIS:n verkkosivuilta (www.bis.org).

keskushallintoon ei saisi kuitenkaan heikentää Finanssivalvonnan toiminnallista riippumattomuutta, ja luovutusvelvollisuuden tulisi vastata yhteisön oikeuden vaatimuksia.

4.6 Kuten EKP on aiemmissa lausunnoissaan korostanut[47], keskuspankeilla on merkittävä rooli valvontaprosessissa, ja siitä, että valvontaa koskevat tiedot ovat keskuspankkien käytettävissä, on hyötyä rahapoliittisten operaatioiden, maksujärjestelmien yleisvalvonnan ja rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamisen kannalta. Valvontaa koskevien tietojen toimittaminen, ensisijaisesti aggregoidussa muodossa, on välttämätöntä keskuspankkien suorittaman rahoitusjärjestelmän vakauden tehokkaan valvonnan kannalta, arvioitaessa rahoitusjärjestelmän vallitsevia olosuhteita kokonaisuutena sekä taloudellisiin kriisitilanteisiin vastaamisen tehokkuuden kannalta. EKP pitäisi sen vuoksi positiivisena, että lakiehdotukseen lisättäisiin nimenomainen säännös, jossa viitataan Finanssivalvonnan velvollisuuteen luovuttaa tietoja Suomen Pankille kaikkien EKPJ:hin liittyvien tehtävien osalta.

4.7 EKP suosittelee, että Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin sekä muiden (kotimaisten tai ulkomaisten) hallintoelinten välistä tietojenvaihtoa koskeviin määräyksiin liitetään nimenomaiset takeet, joilla varmistetaan EKPJ:hin sovellettavien salassapitomääräysten tehokkuus EKPJ:n perussäännön 38 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Annettu Frankfurt am Mainissa 4 päivänä huhtikuuta 2008.

[allekirjoitus]

EKP:n puheenjohtaja

Jean-Claude TRICHET

47 Ks. esim. lausunto CON/2006/15, 2.4.1 kohta.