

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtion vakuusrahastosta ja luottolaitostoiminnasta annettuja lakeja muutettaviksi. Lakia valtion vakuusrahastosta täydennettäisiin siten, että siihen lisättäisiin säännökset vakavaraisuusongelmiin joutuneen talletuspankin velvoittamisesta tukihakemuksen tekemiseen Valtion vakuusrahastolle. Valtioneuvosto voisi määrätä pankin tekemään hakemuksen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Valtiovarainministeriön olisi ennen valtioneuvoston päätöksen tekemistä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta.

Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä olisi pankin vakavaraisuuden heikentyminen niin, että edellytyksiä jatkaa toimiluvan mukaista toimintaa ei ilman valtion rahoitustukea enää olisi ja että pankin selvitystila tai konkurssi voisi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla. Jos pankki ei tekisi tukihakemusta valtioneuvoston asettamassa määräajassa, sen osakkeet ja pääomalainat voitaisiin valtioneuvoston niin päättäessä lunastaa täyttä korvausta vastaan Valtion vakuusrahastolle. Osuuspankeissa ja säästöpankeissa lunastus kohdistuisi osakkeiden sijasta näiden pankkien liiketoimintaan.

Lakiin lisättäisiin säännös, joka oikeuttaisi valtioneuvoston enintään kuudeksi kuukau-

deksi rajoittamaan luottolaitosten, rahastoyhtiöiden, säilytisyhteisöjen, sijoituspalveluyritysten, arvopaperipörssien, optioyhteisöjen, selvitysyhteisöjen tai arvopaperikeskuksen toimiluvan tai sääntöjen mukaista toimintaa taikka päättämään julkisessa kaupankäynnissä tai monenkeskisessä kaupankäynnissä noudatettavia menettelytapoja koskevista rajoituksista tai kielloista. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että rahoitusmarkkinoiden vakavien kansainvälisten häiriöiden tai toisen valtion viranomaisten toimien takia valtioneuvoston toimenpiteet ovat välttämättömiä Suomen rahoitusmarkkinoiden tai niillä toimivien vakaan ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi.

Lakia täydennettäisiin siten, että siinä tarkoitetut tukitoimet voisivat kohdistua talletuspankin omistusyhteisöön. Laista poistettaisiin mahdollisuus rahoitustuen myöntämiseen luottolaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitetuille pankkien vakuusrahastoille.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain vakuusrahastoja koskeviin säännöksiin tehtäisiin valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia vastaavat teknisluonteiset tarkistukset.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	4
2.1 Voimassa oleva lainsäädäntö	4
Laki valtion vakuusrahastosta	4
Laki talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä.....	5
Arvopaperimarkkinalaki.....	6
Laki Finanssivalvonnasta	7
2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö.....	7
Euroopan unionin säännökset pankkituesta.....	7
Ruotsi	9
Tanska	9
Iso-Britannia.....	10
Eräät muut Euroopan valtiot.....	11
3 NYKYTILAN ARVIOINTI JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	11
3.1 Pankkituen yleiset periaatteet ja ehdot.....	11
3.2 Säännösten muutostarve.....	12
3.3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	14
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	15
5 ASIAN VALMISTELU.....	16
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	17
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	17
1.1 Laki valtion vakuusrahastosta	17
1.2 Laki luottolaitostoiminnasta.....	21
2 VOIMAANTULO.....	22
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	22
LAKIEHDOTUKSET	25
1. Laki valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta.....	25
2. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta	27
LIITE	28
RINNAKKAISTEKSTIT	28
1. Laki valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta.....	28
2. Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta	32

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen rahoitusjärjestelmän vakaan toiminnan ja sitä kohtaan tunnetun luottamuksen turvaamista kaikissa oloissa on pidetty välttämättömänä. Luottamuksen säilyminen rahoitusjärjestelmään on tärkeää muun muassa siitä syystä, että Suomi pienenä ja avoimena kansantaloutena on laajalti riippuvainen ulkomaisesta rahoituksesta. Luottamus etenkin talletuspankkitoiminnan vakautteen on tärkeää myös siksi, että näiden luottolaitosten toiminta rahoituksen välittäjinä ja maksuliikkeen ylläpitäjinä perustuu keskeisesti yleisöltä otettaviin talletuksiin.

Kun kansantalouden tilan nopea heikentyminen ja siitä johtunut suomalaisten pankkien vakavaraisuuden vaarantuminen kävivät vuoden 1991 loppupuolella ilmeisiksi, valtiolta ryhtyi lukuisiin toimenpiteisiin turvataksaan pankkijärjestelmän toimivuuden. Toimenpiteistä merkittävin oli Valtion vakuusrahaston perustaminen. Rahasto perustettiin valtion vakuusrahastosta annetulla 30 päivänä huhtikuuta 1992 voimaan tulleella lailla (379/1992). Laissa säädetään vakavaraisuusongelmiin joutuneelle talletuspankille annettavan julkisen pankkituen muodoista, sen ehdoista ja menettelystä tukea myönnettäessä sekä rahaston toiminnan rahoituksesta, rahaston hallinnosta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Pankkitukea koskevia ehtoja ja muita soveltamislinjauksia sisältyy myös valtion talousarvioiden ja lisätalousarvioiden määrärahaperusteluihin, eduskunnan lausumiin ja Valtion vakuusrahaston valvonnasta osaltaan vastanneen Valtion vakuusrahaston hallintoneuvoston aikanaan hyväksymiin tuen myöntämisperiaatteisiin.

Valtion vakuusrahastosta tuli valtion keskeinen toimijaorganisaatio 1990-luvun alun pankkikriisin hoidossa. Valtion tukea edellyttänyt kriisinhoito koski lähinnä Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankkia ja Suomen Säästöpankki – SSP Oy:tä sekä STS - Pankki Oy:tä. Myös liikepankkien Kansallis-Osake-Pankin ja Suomen Yhdyspankin sekä osuuspankkiryhmän omien varojen vahvistamiseen tähdännäytä varainhankintaa varauduttiin tu-

kemaan valtioneuvoston, mutta takausjärjestelyt eivät toteutuneet. Lisäksi valtio myönsi vuonna 1992 kaikille pankeille niiden taseiden mukaisessa suhteessa valtion lisätalousarviossa tarkoitukseen osoitettua varoista niin sanottua luottolamatukea merkitsemällä pankkien liikkeeseen laskemia pääomatodistuksia.

Rahasto oli aluksi eduskunnan vastattavana ollut valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Tukipäätökset teki rahaston johtokunnan jaosto. Pankkikriisin laajuus ja tukitoimien tarve osoittautuivat kuitenkin varsin pian sellaisiksi, että Valtion vakuusrahaston päätöksentekojärjestelmä ja toiminnan organisointi oli otettava uudelleen harkinnan kohteeksi. Rahastosta annettua lakia muutettiin vuonna 1993 siten, että tukitoimista päättäminen tuli valtioneuvoston tehtäväksi ja rahasto sai oman henkilökunnan tukipäätösten valmistelua ja niiden täytäntöönpanoa varten. Kriisinhoitoa koskeneiden merkittävien päätösten jälkeen rahasto siirrettiin vuonna 1996 eduskunnan vastuulta valtioneuvoston alaisuuteen.

Pankkien toipuminen kriisistä oli nopeaa. Myönteiseen kehitykseen vaikutti merkittävällä tavalla kriisin jälkeen pitkään suotuisana jatkunut kansantalouden kehitys. Tällä hetkellä suomalaisten talletuspankkien tilanne on vakaa eikä kansainvälistä rahoitusjärjestelmää parhaillaan koettelevasta mittavasta finanssikriisistä ja Suomenkin kansantalouden kehitykseen liittyvistä epävarmuuksista huolimatta ole näköpiirissä tekijöitä, jotka voisivat meillä johtaa 1990-luvun pankkikriisin kaltaiseen, julkisen vallan mittaavia tukitoimia edellyttävään tilanteeseen. Pankkijärjestelmän vakauden turvaksi säädetyn lainsäädännön kehittämistarvetta voidaankin nyt, kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden epävakauden aiheuttamasta vaikutuksesta huolimatta, tarkastella ilman akuutin kotimaisen rahoituskriisin julkisin varoin tapahtuvaan hoitoon monesti liittyviä voimakkaita taloudellisia ja sosiaalisia jännitteitä.

Vaikka laki valtion vakuusrahastosta säädettiin 1990-luvun alun pankkikriisistä johdettuihin tarpeeseen, minkä jälkeen rahoi-

tusmarkkinoilla ja pankkijärjestelmässä on tapahtunut huomattavia rakenteellisia muutoksia, lakiin ei kohdistu laajoja uudistustarpeita. Merkittävimmät muutostarpeet koskevat julkisen vallan mahdollisuuksia riittävän ajoissa puuttua julkista tukea tarvitsevien, rahoitusmarkkinoiden järjestelmäriskin kannalta merkityksellisten pankkien toimintaan. Tämän tulisi voida tapahtua ottamalla pankki tarvittaessa valtion haltuun. Lain soveltamisalaa olisi myös tarpeen tarkistaa vastaamaan luottolaitosten omistusrakenteiden muutoksia. Lakiin tulisi ottaa myös säännös, joka oikeuttaisi valtioneuvoston rahoitusmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi rajoittamaan määrääjäksi luottolaitosten ja eräiden muidenkin rahoitusmarkkinoilla toimivien toimintaa sekä päättämään arvopapereita koskevassa kaupankäynnissä noudatettavia menettelytapoja koskevista rajoituksista tai kielloista.

2 Nykytila

2.1 Voimassa oleva lainsäädäntö

Laki valtion vakuusrahastosta

Valtion vakuusrahaston tarkoituksena on turvata talletuspankkien vakaa toiminta. Tämä tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että tallettajien ja muiden velkojien luottamus pankkijärjestelmään kyetään säilyttämään. Luottamuksen säilyminen ilmenee lähinnä siinä, että talletuspankeista ei synny talletuspakoa eikä erityisesti pankkien ulkomainen rahoitus vaarannu. Ulkomaisen rahoituksen turvaaminen edellyttää käytännössä, että tällaisesta rahoituksesta riippuvaiset pankit täyttävät kansainvälisesti sovellettavien normien mukaiset vakavaraisuusvaatimukset.

Rahaston varoista tai valtion talousarvion varoista myönnettävän pankkituen tarkoituksena on turvata lainsäädännön edellyttämä talletuspankkien vakavaraisuus. Tukijärjestelmää ei ole tarkoitettu pankkien mahdollisten tilapäisten maksuvalmiusongelmien hoitamiseen, vaan viimekätinen vastuu pankkien maksuvalmiudesta kuuluu eri rahoitusmarkkinaviranomaisten työnjaon mukaisesti Suomen Pankille.

Valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin sisältyvät rahaston käytettävissä olevia tukimuotoja koskevat säännökset ovat varsin väljät ja ne sallivat monen tyyppisen rahoitustuen myöntämisen vakavaraisuuskriisiin joutuneelle pankille. Eri tukimuodot on lueteltu lain 1 §:ssä. Säännöksen mukaan talletuspankille voidaan siinä nimenomaisesti mainittujen tukityyppien lisäksi myöntää ”muutakin rahoitustukea”, jos se on tarpeellista pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi. Käytännössä merkittävimpiä tukimuotoja olivat 1990-luvun pankkikriisin hoidossa ja tulevat todennäköisesti myös mahdollisten tulevien kriisien hoidossa olemaan osakkeiden ja pääomatodistusten merkintä talletuspankeissa ja takausten myöntäminen pankkien ottamille lainoille.

Rahaston varoista voidaan myöntää tukilainoja luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (121/2007) tarkoitetuille pankkien vakuusrahastoille sekä antaa takauksia mainittujen vakuusrahastojen ottamille lainoille. Tukilainoina tai takausten avulla saadut varat käytetään vakuusrahaston jäsenpankkien tukemiseen. Säännöksellä oli 1990-luvun alussa oma merkityksensä, sillä osa säästöpankkiryhmälle tuolloin annetusta pankkituesta kanavoitiin Säästöpankkien vakuusrahaston kautta. Kaikille talletuspankeille yhteisen talletussuojarahaston perustamisen ja vakuusrahastojärjestelmässä tapahtuneiden rakenteellisten muutosten jälkeen säännöksellä on nyt lähinnä teoreettinen merkitys.

Valtion vakuusrahasto voi omistaa osakkeita omaisuudenhoitoyhtiössä, omaisuudenhoitoyhtiön omistavassa yhtiössä tai muussakin yhtiössä, jos sitä voidaan pitää tarpeellisena pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden turvaamisen kannalta. Omaisuudenhoitoyhtiö on osakeyhtiö, jonka tarkoituksena on valtion tai Valtion vakuusrahaston tukitoimien kohteena olevalle pankille kuuluvan tai tällaisesta pankista viranomaisen päätöksellä erotetun omaisuuden tai vastuiden ostaminen tai muu hankkiminen ja hoitaminen sekä myyminen tai muu luovuttaminen. Edellisen vuosikymmenen pankkikriisin hoitamisessa tarvittut omaisuudenhoitoyhtiöt olivat Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy, sen tytäryhtiö Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal SSP Oy ja Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-Silta Oy.

Vaikka valtion vakuusrahastosta annetun lain ensisijaisena tarkoituksena on rahoitusmarkkinoiden järjestelmäriskin kannalta merkityksellisten talletuspankkien vakavaraisuuden turvaaminen, lakiin sisältyvät joustavat tukivaltuudet mahdollistavat myös takauksen antamisen talletuspankin hyväksi Suomen Pankille tilanteessa, jossa keskuspankki on päättänyt omien tehtäviensä hoitamiseksi myöntää pankille sen maksuvalmiuden turvaamiseksi luottoa eikä pankilla ole antaa luotolle Euroopan keskuspankkijärjestelmässä tällaiselle hätärahoitukselle edellytettyä vakuutta. Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 7 §:n mukaan Suomen Pankilla on oltava luotonannossaan riittävät vakuudet.

Lain 11 §:n mukaan pankin vakuusrahastolle myönnettävä tukilaina tai vakuusrahastolle annettava takaus myönnetään vakuusrahaston hakemuksesta. Lainan tai takauksen myöntämisen edellytyksenä on, että vakuusrahastoon kuuluva yksi tai useampi pankki on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustulainan tai avustuksen myöntäminen kysymyksessä olevasta vakuusrahastosta on pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden turvaamiseksi tarpeellista eivätkä vakuusrahaston omat varat tarkoitukseen riitä. Laissa ei ole nimenomaista säännöstä vaadittavasta hakemuksesta silloin, kun yksittäinen pankki tai omaisuudenhoitoyhtiö on päätenyt hakemaan Valtion vakuusrahastolta rahoitustukea. Nimenomaisen säännöksen puuttessaakin on kuitenkin selvää, että vakuusrahasto ei voi ryhtyä tukitoimiin ilman asianmukaista hakemusta.

Lakiin vuonna 1996 tehtyjen muutosten jälkeen kriisipankkien tukitoimista päättää yleensä valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvosto tekee tukipäätökset Valtion vakuusrahaston varojen tai valtion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen ja valtuuksien puitteissa.

Laissa valtion vakuusrahastosta ei 1990-luvun pankkikriisin kestäessä ollut nimenomaisia säännöksiä omistajanvastuun toteuttamisesta. Vakuusrahaston hallintoneuvoston hyväksymät pankkituen yleiset ehdot ja eduskunnan asiassa antamat kannanotot kuitenkin edellyttivät selkeästi, että tuettavan pankin omistajat eivät saa hyötyä pankille

annetusta valtion tuesta. Käytännössä meneltiin niin, että tuen ehdoksi asetettiin tuettavien pankkien taseiden mukaisten tappioiden kattaminen osakepääomaa alentamalla ja tämän jälkeen omien varojen määrän korottaminen valtiolle suunnatuilla osakeanneilla ja pääomalainoilla. Toimenpiteen seurauksena valtio sai määräysvallan tuetuissa pankeissa.

Omistajanvastuun toteuttamista koskevat nimenomaiset säännökset otettiin valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin vuonna 2001. Lakia muutettiin 28 päivänä joulukuuta 2001 annetulla lailla (1508/2001) siten, että pankkituen ehdoksi on asetettava joko kertyneiden tappioiden kattaminen pankin sidotusta pääomasta tai osakkeiden lunastaminen käyvästä arvosta valtiolle ennen pankkituen antamista. Lakiin lisätyn 12 a §:n mukaan tukea tarvitsevan pankin vahvistetun taseen osoittamat tappiot katetaan ennen tuen myöntämistä osakepääomaa ja pääomalainojen määrää alentamalla ja pankin osakepääomaa korotetaan osakkeenomistajien merkintäoikeudesta poiketen tuen määrällä Valtion vakuusrahastolle tai laissa tarkoitettuun omaisuudenhoitoyhtiölle suunnatulla osakeannilla. Muu kuin osakeyhtiömuotoinen pankki voidaan vaatia muutettavaksi osakeyhtiöksi.

Lain 12 b §:n mukaan tuen kohteena olevan pankin osakkeet ja pääomalainat voidaan osakeyhtiölaissa säädettyä menettelyä noudattaen lunastaa täyttä korvausta vastaan Valtion vakuusrahastolle tai omaisuudenhoitoyhtiölle. Lunastus tapahtuu Keskuskauppa-kamarin lunastuslautakunnan valitsemien välimiesten määräämästä käyvästä hinnasta. Lunastushinta on lunastusmenettelyä edeltävän ajankohdan käypä hinta tai tarjoushinta, jos lunastusta on edeltänyt arvopaperimarkkinain (495/1989) mukainen julkinen ostarjous. Lunastuspäätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätöksen edellytyksenä on, että valtion etu ei ole riittävästi turvattavissa lain 12 a §:n mukaisesti ja että osakkeenomistajien yhdenvertaisuudesta ei poiketa ilman painavaa syytä.

Laki talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä

Mainittujen valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin tehtyjen täydennysten kanssa

samanaikaisesti säädettiin erityinen laki talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä (1509/2001). Laki korvasi asiaa koskeneet liikepankkilakiin (1269/1990), säästöpankkilakiin (1270/1990) ja osuuspankkilakiin (1271/1990) sisältyneet säännökset. Voimassa olevien säännösten mukaan pankin toiminta voidaan tilapäisesti keskeyttää valtiovarainministeriön päätöksellä enintään kuuden kuukauden ajaksi, jos toiminnan jatkaminen vakavasti vahingoittaisi rahoitusmarkkinoiden vakautta, maksujärjestelmien häiriötöntä toimintaa tai velkojien etua. Pankin on viipymättä keskeytyspäätöksen jälkeen laadittava suunnitelma, josta käy ilmi, miten pankki aikoo tervehdyttää taloudellisen asemansa, taikka mikäli tällaisia toimenpiteitä ei voida esittää, miten pankki aikoo lopettaa toimintansa. Valtiovarainministeriö voi erityisestä syystä tehdä päätöksen keskeytyksen jatkamisesta enintään yhdellä kuukaudella kerrallaan, kuitenkin enintään siihen saakka, kun kuusi kuukautta on kulunut ensimmäisen päätöksen antamisesta. Jos pankki ei laadi suunnitelmaa määräajassa tai ei suunnitelmassa esitä todennäköisesti riittäviä tervehdyttämistoimenpiteitä, valtiovarainministeriö voi esittää Finanssivalvonnalle pankin toimiluvan peruuttamista.

Arvopaperimarkkinalaki

Arvopaperimarkkinalain 3 luvun 11 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi peruuttaa kokonaan tai osittain arvopaperipörssin toimiluvan muun muassa, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu lakia tai asetusta tai viranomaisten niiden nojalla antamia määräyksiä, toimiluvan ehtoja tai arvopaperipörssin sääntöjä. Luvun 12 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi määrätä arvopaperipörssin toiminnan keskeytettäväksi määräajaksi, jos arvopaperipörssin toiminnassa on todettu taitamattomuutta tai varomattomuutta taikka jos arvopaperipörssissä julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperien vaihdanta on häiriintynyt, ja on ilmeistä, että toiminnan jatkaminen on omiaan vakavasti vahingoittamaan arvopaperimarkkinoiden vakautta tai sijoittajien asemaa. Luvun 14 §:n 4 momentin nojalla valtiovarainministeriö voi julkisen

kaupankäynnin luotettavuuden ja tasapuolisuuden turvaamiseksi määrätä vahvistamisaan säännöissä olevien määräysten sisältöä muutettavaksi tai täydennettäväksi.

Lain 4 a luvun 3 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi peruuttaa kokonaan tai osittain selvitysyhteisön toimiluvan muun muassa, jos yhteisön toiminnassa on olennaisesti rikottu lakia tai asetusta tai viranomaisten niiden nojalla antamia määräyksiä, toimiluvan ehtoja tai selvitysyhteisön yhtiöjärjestystä taikka sääntöjä. Ministeriö voi myös rajoittaa määräajaksi selvitysyhteisön toimiluvan mukaista toimintaa, jos yhteisön toiminnassa on todettu taitamattomuutta tai varomattomuutta tai jos on ilmeistä, että yhteisön toiminta vaarantaa rahoitusmarkkinoiden vakautta tai sijoittajien taikka selvitysosapuolten etua. Ministeriö voi lisäksi Finanssivalvonnan esityksestä määrätä selvitysyhteisön harjoittaman selvitystoiminnan keskeytettäväksi määräajaksi tai toistaiseksi, jos selvitystoiminta on häiriintynyt siten, että sen jatkaminen voi vahingoittaa sijoittajien tai selvitysosapuolten etua. Valtiovarainministeriöllä on oikeus antaa määräyksiä selvitystoiminnan järjestämisestä sinä aikana, jonka selvitysyhteisön toiminta on keskeytetty.

Arvopaperimarkkinalain 7 luvun 1 a §:n mukaan Finanssivalvonta voi määrätä, että arvopaperien yleisölle tarjoamista tai julkisen kaupankäynnin kohteeksi ottamista lykätään enintään kymmenellä perättäisellä pankkipäivällä kerrallaan. Lykkäys voidaan määrätä, jos Finanssivalvonnalla on perusteltu syy epäillä, että arvopaperin tarjoaja tai sen julkisen kaupankäynnin kohteeksi hakija taikka se, joka toimeksiannon nojalla huolehtii tarjouksesta tai julkisen kaupankäynnin kohteeksi hakemisesta, toimii 2 luvun yleisölle tarjoamista tai 3 luvun julkisen kaupankäynnin kohteeksi ottamista koskevien säännösten vastaisesti. Finanssivalvonta voi lisäksi määrätä arvopaperipörssin tai monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjän keskeyttämään kaupankäynnin arvopaperilla enintään kymmeneksi perättäiseksi pankkipäiväksi kerrallaan. Keskeytys voidaan määrätä, jos Finanssivalvonnalla on perusteltu syy epäillä, että kaupankäynnissä tai arvopaperia koskevassa tiedonantovelvollisuudessa toimitaan vastoin lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai

määräyksiä taikka julkisen kaupankäynnin tai monenkeskisen kaupankäynnin sääntöjä.

Laki Finanssivalvonnasta

Finanssivalvonnan yleisistä toimivaltuuksista säädetään Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008). Finanssivalvonta voi lain 33 §:n nojalla kieltää valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan tekemän päätöksen tai valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan suunnitteleman toimenpiteen toteutuksen taikka velvoittaa valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan lopettamaan toiminnassaan soveltamansa menettelyn, jos päätös, toimenpide tai menettely on ristiriidassa valvottavaan tai muuhun finanssimarkkinoilla toimivaan sovellettävien finanssimarkkinoita koskevien säännösten tai niiden nojalla annettujen määräysten, toimiluvan ehtojen taikka valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan toimintaa koskevien sääntöjen kanssa.

Jos Finanssivalvonta katsoo, ettei toimilupavalvottava ole tilinpäätöksessään merkinnyt varojaan oikeaan arvoon taikka kirjanpito ei muutoin anna oikeaa ja riittävää kuvaa valvottavan taloudellisesta asemasta, Finanssivalvonta voi lain 30 §:n mukaan rajoittaa tämän voitonjakokelpoisten varojen käyttöä muuhun tarkoitukseen kuin valvottavan vakavaraisuuden vahvistamiseen sekä muuta varojen jakamista osakkeen- tai osuudenomistajille, jos varojen jakaminen voisi vaarantaa vakavasti finanssimarkkinoiden valvonnalle lain 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumisen.

Finanssivalvonta voi asettaa asiamiehen valvomaan toimilupavalvottavan toimintaa, jos toimilupavalvottavan asiain hoidossa on esiintynyt taitamattomuutta, varomattomuutta tai väärinkäytöksiä taikka muu erityinen syy sitä edellyttää.

Finanssivalvonta voi lain 27 §:n nojalla rajoittaa määräajaksi valvottavan toimiluvan mukaista toimintaa tai, jos muu viranomainen on toimivaltainen toimilupaviranomainen, esittää tälle toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittamista, muun muassa jos valvottavan hoidossa on todettu taitamattomuut-

ta tai varomattomuutta ja on ilmeistä, että toiminnan jatkaminen vaarantaisi vakavasti finanssimarkkinoiden valvonnalle lain 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumisen.

Finanssivalvonta voi lain 26 §:n mukaan peruuttaa valvottavan toimiluvan tai, jos muu viranomainen on toimivaltainen toimilupaviranomainen, esittää tälle toimiluvan peruuttamista, muun muassa jos finanssimarkkinoiden valvonnalle 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumista ei voida riittävästi turvata rajoittamalla valvottavan toimintaa 27 §:n mukaisesti tai muilla lain mukaisilla toimenpiteillä ja valvottava ei ole kyennyt sille asetetussa määräajassa suorittamaan talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä annetun lain 11 §:ssä tarkoitettua toimenpidesuunnitelmassa tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain 25 §:ssä tarkoitettua ryhmittymän vakavaraisuuden tervehtymissuunnitelmassa esitettyjä toimenpiteitä taikka jos tällaisen suunnitelman toteuttaminen on laiminlyöty.

Finanssivalvonta voi peruuttaa valvottavan toimiluvan tai esittää toimiluvan peruuttamista myös, jos valvottavan toiminnassa on olennaisesti rikottu finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä tai viranomaisen niiden nojalla antamia määräyksiä, toimiluvan ehtoja tai valvottavan toimintaa koskevia sääntöjä.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaisen lainsäädäntö

Euroopan unionin säännökset pankkituesta

Euroopan unionissa ei ole erityisiä pankkitukea koskevia säännöksiä, vaan pankkitukea koskevat EU:n valtioneuvoston päätökset ja säännökset. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklat (aikaisemmin 92 ja 93 artiklat) kieltävät valtiontuet, jotka vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla. Kiellettyä valtiontukea ei ole tuki jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen (87 artiklan 3 kohdan b alakohta). Komissio seuraa 88 artiklan mukaan jäsenvaltioiden valtiontukijärjestelmiä. Komissio voi artiklan nojal-

la päättää, että tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, jolloin jäsenvaltion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä. Jos jäsenvaltio ei noudata komission päätöksiä asiassa, komissio voi perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan nojalla saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Neuvosto on antanut asetuksen (EY) N:o 659/1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Asetuksen 2 artiklan mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle riittävän ajoissa suunnitelmista myöntää uutta tukea. Komissio tutkii ilmoituksen heti sen saatuaan. Jos komissio alustavan tutkimuksen jälkeen toteaa, että ilmoitettu toimenpide sopii yhteismarkkinoille, se päättää, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille (asetuksen 4 artiklan 3 kohta). Jos komissio alustavan tutkimuksen jälkeen epäilee tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, se aloittaa asetuksessa säännellyn muodollisen tutkintamenettelyn (4 artiklan 4 kohta). Komission on tehtävä 4 artiklassa mainitut päätökset kahden kuukauden kuluessa jäsenvaltion ilmoituksen saatuaan. Jos komissio toteaa muodollisen tutkimuksen jälkeen, ettei kyse ole kielletystä valtiontuesta, se tekee asiassa päätöksen, että tuki sopii yhteismarkkinoille (7 artiklan 3 kohta). Myönteiselle päätökselle voidaan artiklan 5 kohdan mukaan asettaa ehtoja. Jos komissio katsoo, että tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, se kieltää tuen myöntämisen (artiklan 5 kohta).

Komissio julkisti kesällä 2004 tiedonannon yhteisön suuntaviivoista valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistuksiksi (2004/C 244/02). Vaikeuksissa olevana yrityksenä pidetään yritystä, joka ei omilla taikka omistajilta tai lainantantajilta saaduilla varoilla pysty pysäyttämään tappiollista kehitystä, joka johtaa lähes varmasti yrityksen toiminnan loppumiseen lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, jos viranomaiset eivät puutu tilanteeseen. Suuntaviivojen mukaan valtiontukea voidaan myöntää kuudeksi kuukaudeksi luottona tai takauksina, jotka tulee jakson lopussa maksaa takaisin tai peruuttaa. Peruuttamattomat osakepääomasijoitukset ovat kiellettyjä. Tukea saa myöntää vain sen verran, että yritys voi jat-

kaa toimintaansa. Säännökset rajaavat pankeille myönnettävän tuen käytännössä vain maksuvalmiuden ylläpitoa varten annettavaan tukeen.

Vuoden 2007 kesästä alkaen komissio on käsitellyt useita pankkitukitapauksia ja pääsääntöisesti antanut niissä myönteisen päätöksen.

Komissio julkisti 13 päivänä lokakuuta 2008 tiedonannon valtiontukia koskevien toimien soveltamisesta vallitsevan maailmanlaajuisen finanssikriisin yhteydessä. Nykyisessä erittäin vaikeassa tilanteessa useat Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat yksipuolisina päätöksin päättäneet tukea pankkisektoreita tai yksittäisiä pankeja. Komission tiedonannon tavoitteena on osaltaan auttaa jäsenvaltioita toteuttamaan yhteisesti sovittuja periaatteita pankkien tukemisessa ja luottamuksen palauttamisessa rahoitusmarkkinoille siten, että myös valtiontukea koskevat periaatteet otetaan huomioon.

Tiedonannon tulkintalinjaukset perustuvat komission vuoden 2004 kannanottoon ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen valtiontukien tulkintaa koskeviin päätöksiin. Tiedonannossa korostetaan erityisesti, että tuen pitää olla määräaikaista ja selkeästi kohdennettua sekä määrältään rajattua. Lisäksi tiedonannossa painotetaan tukitoimien vastikkeellisuutta. Jos jäsenvaltion suunnittelema valtiontuki on tiedonannossa esitettyjen periaatteiden mukainen ja komission päätös asiassa on tarpeen saada kiireellisenä, komissio ilmoittaa antavansa päätöksensä vuorokaudessa.

Euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden sekä Ison-Britannian hallitusten ja valtioiden päämiehet antoivat 12 päivänä lokakuuta 2008 julistuksen yhteisistä toimenpiteistä rahoitusmarkkinoiden vakauden palauttamiseksi. Yhteisen ohjelman avulla pyritään mahdollisimman pitkälti samanlaisiin toimenpiteisiin eri jäsenvaltioissa. Julistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata pankkien maksuvalmius, varainhankinta ja vakavaraisuus tarvittaessa valtion takauksin ja pääomasijoituksin. Eurooppa-neuvosto antoi 16 päivänä lokakuuta 2008 tukensa euroalueen jäsenvaltioiden sopimille toimenpiteille ja kannusti kaikkia jäsenvaltioita toteuttamaan sovitut toimenpiteet.

Ruotsi

Ruotsin valtiopäivät hyväksyi 29 päivänä lokakuuta 2008 hallituksen esityksen Ruotsin rahoitusjärjestelmän vakautta edistävästä toimenpiteistä (2008/09:61 *Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet*).

Markkinoiden vakautta vahvistavat toimenpiteet muodostavat kokonaisuuden, johon ensinnäkin kuuluu hallituksen asetus ruotsalaisille luottolaitoksille annettavista varainhankinnan takauksista (*Förordning om statliga garantier till banker m.fl.*). Asetus tuli voimaan 30 päivänä lokakuuta 2008.

Takaus koskee luottolaitosten erääntyviä velkasitoumuksia 1 päivän syyskuuta 2008 ja 30 päivän huhtikuuta 2009 välisenä aikana. Hallitus voi tarvittaessa pidentää takauksen voimassaoloaikaa 31 päivään joulukuuta 2009 asti.

Ruotsin valtiopäivät hyväksyi takausjärjestelyn ohella myös hallituksen esityksen uudeksi laiksi valtion tuesta yksittäiselle luottolaitokselle, tuen vastikkeeksi mahdollisesti saatavista osakkeista ja tuen rahoittamista varten perustettavasta rahastosta (*Förslag till lag om statligt stöd till kreditinstitut*). Tuki voidaan myöntää joko takauksina, osakepääomasijoituksina tai muilla keinoilla. Laki tuli voimaan 28 päivänä lokakuuta 2008.

Ruotsin Valtiokonttori valmistelelee esitykset osakepääomasijoituksina annettavaksi tueksi hallituksen hyväksyttäväksi. Tuen ehtona on muun muassa, että luottolaitoksen omistajat vastaavat ensisijaisesti tappioista. Osakepääomasijoituksena annettavan tuen vastikkeeksi valtio saa ensisijaisesti luottolaitoksen etuoikeutettuja ja äänivaltaisia osakkeita (*preferensaktier med stark rösträtt*).

Valtiolla on lain mukaan myös oikeus tiettyjen edellytysten täytyessä lunastaa luottolaitoksen kaikki osakkeet. Näin voisi tapahtua, jos sillä olisi erityistä merkitystä yleisen edun kannalta ja jos tuettava luottolaitos tai sen omistajat eivät hyväksy tarjottavan tuen ehtoja, jotka on välityslautakunnassa (*Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut*) todettu kohtuullisiksi, tai noudata tehdyn sopimuksen ehtoja. Lunastusoikeus toteutuu myös, jos luottolaitoksen vakavaraisuus laskee alle neljäsosaan laissa määritellystä vä-

himmäistasosta. Jos lunastustilanteessa syntyy erimielisyyttä lunastettavien osakkeiden arvosta, tulee se määritellä oletuksella, että luottolaitos ei olisi saanut valtion tukea.

Lain säännösten mukaan tullaan perustamaan vakausrahasto (*Stabilitetsfond*), jonka tarkoituksena on tukea vaikeuksissa olevia pankkeja. Rahaston varat tulevat koostumaan takausjärjestelyyn osallistuvilta pankeilta kerättävistä takausmaksuista sekä valtion 15 miljardin kruunun (noin 1,5 miljardin euron) sijoituksesta. Talletussuojarahaston varat (noin 18 miljardia kruunua) tullaan myös siirtämään vakausrahastoon, jota hallinnoi Ruotsin valtiokonttori. Tavoitteena on, että siinä vaiheessa kun palataan niin sanottuihin normaaliaikoihin, kaikille pankeille Ruotsissa määritellään vuotuinen pakollinen maksu vakausrahastoon. Rahastolla on rajoittamaton luotonotto-oikeus, jos sen varat eivät riitä. Rahaston tavoitetaso on 15 vuoden aikajännteellä 2,5 % bruttokansantuotteen arvosta.

Tanska

Tanskassa hallitus antoi rahoitusjärjestelmän vakauttamista koskevan esityksen valtiopäiville 8 päivänä lokakuuta 2008. Valtiopäivät hyväksyi esityksen 10 päivänä lokakuuta ja laki taloudellisesta vakaudesta (*lov om finansiel stabilitet*) tuli voimaan 11 päivänä lokakuuta 2008. Laki perustuu Tanskan hallituksen ja maan pankkiyhdistyksen 5 päivänä lokakuuta 2008 tekemään sopimukseen Tanskan rahoitusjärjestelmän vakauden palauttamiseksi. Lailla perustettu järjestely on määräaikainen ja se päättyy 30 päivänä syyskuuta 2010.

Sopimuksen ja lain mukaan valtio ensinnäkin antaa ehdottoman takauksen talletussuojan ylittävälle talletuksille ja pankkien muille vakuudettomille veloille. Toiseksi laissa säädetään sopimuksessa sovitun mukaisesti selvitystilaan mahdollisesti joutuvia pankkeja koskevasta järjestelystä. Valtio perustaa omaisuudenhoitoyhtiön (*Afviklings-selskabet*). Yhtiö vastaa lain tarkoittaman talletuksille ja vakuudettomille velkojille annettun takauksen toteuttamisesta sekä vakavaraisuusongelmiin joutuneen pankin tervehdyttämistoimista laissa säädetyllä tavalla. Yhtiö voi ottaa lainaa toimintansa rahoitta-

miseksi. Lain tarkoittamaan järjestelyyn osallistuvat pankit vastaavat omalta osaltaan omaisuudenhoitoyhtiön velvoitteista. Pankkien yhteenlaskettu osuus omaisuudenhoitoyhtiön vastuista on 35 miljardia Tanskan kruunua (noin 4,7 miljardia euroa), mikä vastaa noin kahta prosenttia Tanskan bruttokansantuotteen arvosta.

Iso-Britannia

Ison-Britannian pankkitukea koskeva julkinen keskustelu sai uutta vauhtia Northern Rock –pankin vaikeuksien johdettua viranomaisten tukitoimiin syksyllä 2007. Ison-Britannian valtiovarainministeriö, keskuspankki ja rahoitusmarkkinoita valvova viranomainen (*Financial Services Authority, FSA*) julkistivat kolme rahoitusmarkkinoiden vakautta ja pankkitukea koskevaa asiakirjaa (lokakuussa 2007, tammikuussa 2008 ja heinäkuussa 2008).

Helmikuussa 2008 parlamentti hyväksyi määräaikaisen, vuoden 2009 helmikuuhun voimassa olevan lain (*Banking (Special Provisions) Act*), jolla valtiovarainministeriölle annettiin valtuudet Ison-Britannian rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi siirtää yritysten, joilla on oikeus vastaanottaa talletuksia, liikkeeseen laskemat arvopaperit tai yritysten omaisuus, oikeudet ja vastuut keskuspankille, valtiovarainministeriölle, keskuspankin tai ministeriön täysin omistamalle yhtiölle tai muulle yhtiölle laissa säädettyä korvausta vastaan.

Hallitus antoi parlamentille 7 päivänä loka-kuuta 2008 esityksen (*Banking Bill 2008*) pysyväksi pankkikriisin hoitamista koskevaksi lainsäädännöksi. Uudessa laissa säädetään erityisestä pankkitukijärjestelystä (*Special Resolution Regime, jäljempänä SRR*). Sen lisäksi laissa säädetään pankkien selvitystila- ja konkurssimenettelystä sekä erityisestä asiamiesmenettelystä tilanteissa, joissa osa pankin liiketoiminnasta on ollut SRR-toimien kohteena.

SRR antaa viranomaisille valtuudet tarvittaessa puuttua taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen pankin toimintaan. Laissa säädetään eri viranomaisten vastuista ja valtuuksista kriisin hoidossa. Keskeiset viranomaiset ovat

valtiovarainministeriö, keskuspankki ja valvontaviranomainen (FSA), joiden tulee olla läheisessä yhteistyössä kriisin ratkaisemiseksi. Valtiovarainministeriö antaa lakia täydentävät tarkemmat säännökset (*code of practice*) toimivaltuuksien tavoitteista ja käyttämisestä.

SRR:n tavoitteena on turvata rahoitusjärjestelmän vakaus ja siten yleisön luottamuksen säilyminen rahoitusjärjestelmään, turvata tallettajien asema sekä suojata julkisia varoja. Jos pankki on vaikeuksissa eikä pysty tai todennäköisesti ei tule täyttämään vakavaraisuudelle ja maksuvalmiudelle säädettyjä vähimmäisvaatimuksia, rahoitusmarkkinoita valvova viranomainen FSA voi määritellä pankin kriisipankiksi, jolloin viranomaiset voivat soveltaa pankkiin SRR-valtuuksia.

SRR sisältää kolme eri valtuutta kriisipankin toiminnan vakauttamiseksi (*stabilisation powers*): keskuspankki myy pankin tai osan siitä yksityiselle ostajalle, pankin liiketoiminta siirretään kokonaan tai osin keskuspankin täysin omistamalle omaisuudenhoitoyhtiölle (*bridge bank*) taikka valtiovarainministeriö ottaa pankin väliaikaisesti julkiseen omistukseen.

Pankin ottaminen julkiseen omistukseen voi tapahtua vain, jos rahoitusmarkkinoiden vakaus on vakavasti uhattuna eikä aikaa ole riittävästi muiden SRR:n toimenpiteiden käynnistämiseksi tai jos kriisipankin tukemiseksi annetut julkiset varat ovat vaarassa. Pankin koko osakekanta siirretään tällöin valtiolle ja omistajille maksetaan korvaus riippumattoman ulkopuolisen arvion perusteella. Maksettavan korvauksen määräytymisperiaatteet säädetään laissa.

Laissa säädetään myös pankkien selvitystila- ja konkurssimenettelystä. Sääntelyn tarkoituksena on nopeuttaa suojattujen talletusten korvaamista asiakkaille sekä pankin purkamista.

Ison-Britannian hallitus on rahoitusmarkkinoiden kriisin kärjistyessä ja estääkseen suurimpien pankkien ajautumisen kriisipankeiksi esitellyt laajan pankkitukiohjelman. Ohjelma koostuu keskuspankin maksuvalmiustuesta, pankkien vakavaraisuutta ja luotonantomahdollisuuksia vahvistavasta pääomatuesta sekä takauksista pankkien lainantolle. Annettavan enintään 50 miljardin

punnan määräisen pääomatuen vastikkeeksi valtio saisi etuoikeutettuja tai äänivaltaisia osakkeita pankeista. Valtion takausten käyttö olisi pankeille maksullista.

Eräät muut Euroopan valtiot

Myös useissa muissa Euroopan valtioissa pankkien tilanne on heikentynyt siinä määrin, että hallitukset ovat päättäneet erilaisista tukitoimista. Toimintavaihtoehtoja ovat olleet pankkien haltuunotto valtiolle, niihin tehtävät valtion pääomasijoitukset, valtiontakaukset pankkien varainhankinnalle sekä valtion rahoittamat rahastot, joihin siirrettäisiin ongelmaluottoja pankkien taseista. Vaihtoehtoja on myös yhdistelty ohjelmaksi, kuten Isossa-Britanniassa.

Saksassa liittotasavallan hallitus on päättänyt tukitoimista rahoitussektorille. Suunnitelman mukaan valtio varautuu sijoittamaan 80 miljardia euroa pääomaa pankkeihin. Ohjelmaan kuuluu myös 20 miljardin euron varaus pankkien mahdollisten tulevien tappioiden kattamiseksi.

Ranskassa pankkien mahdollista pääomatukea varten varataan 40 miljardia euroa. Tuen myöntämistä varten perustetaan erityinen yhtiö, jonka toiminnan valtio takaa. Yhtiö myöntää pankeille pääomalainoja.

Italiassa valtiovarainministeriö on saanut valtuudet osallistua italialaisten pankkien pääomittamiseen ja takaamiseen. Tuen ehtona on tukea hakevan pankin kolmivuotinen vakautusohjelma ja selvitys pankin osingonjakopolitiikasta. Ministeriö voi lisäksi antaa takauksen keskuspankille, italialaisille pankeille taikka niiden ulkomaisille sivukonttoille tai tytäryhtiöille myönnettävää hätärahoitusta varten.

Espanjan hallitus on ilmoittanut 30 miljardin euron rahaston perustamisesta. Rahasto voidaan myöhemmin korottaa 50 miljardiin euroon. Rahaston varoja voitaisiin käyttää hyvälaatuisten saatavien ostamiseen pankkien taseista.

Alankomaiden hallitus on päättänyt perustaa 20 miljardin euron rahaston, jota voidaan myöhemmin kasvattaa tarpeen vaatiessa. Rahaston varoilla on tarkoitus tukea pankkien maksuvalmiutta. Rahastosta voitaisiin tehdä

myös pääomasijoituksia pankkeihin. Ehtona rahastosta saatavalle tuelle on, että tuettava pankki on toimintakykyinen.

Islannissa, jossa rahoitusmarkkinakriisi on saavuttanut kokonaistaloudellisen kriisin mitasuhteet, hallitus on ottanut haltuunsa maan suurimmat pankit. Islannin parlamentti hyväksyi 6 päivänä lokakuuta 2008 erityisen valtuuslain (*Lög um heimild til fjárveitingar úr rikissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.*), jolla hallitukselle annettiin laajat valtuudet järjestellä pankkien toimintaa ja omistusrakenteita. Valtiovarainministeriö voi lain nojalla muun muassa perustaa erityisen rahoituslaitoksen ja ottaa haltuunsa kokonaan tai osin rahoituslaitoksia tai konkurssipesiä.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi useat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan yksityishenkilöiden talletukset täysimääräisesti pankkien vähittäisvarainhankinnan turvaamiseksi ja yleisen luottamuksen vahvistamiseksi.

3 Nykytilan arviointi ja keskeiset ehdotukset

3.1 Pankkituen yleiset periaatteet ja ehdot

Valtion vakuusrahaston hallintoneuvosto on hyväksynyt rahaston säännöt ja rahaston tukitoimien yleiset periaatteet. Vahvistettujen periaatteiden mukaan vakuusrahaston tukitoimet ovat mahdollisia vain, jos ne ovat perusteltuja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi. Eduskunta on osaltaan asettanut myönnettävälle tuelle ehtoja päättäessään valtion vakuusrahastosta annetun lain ja siihen tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä pankkitukeen käytettävistä valtion talousarvion määrärahoista.

Ehtojen mukaan pankkituen pitää olla avointa ja julkista. Pankkituen houkuttelevuus ja julkisten varojen sitoutuminen on pyrittävä minimoimaan. Omistajien vastuu tuettavassa pankissa on toteutettava niin laajalti kuin mahdollista. Julkisen vallan mahdollisuudet valvoa tuettavan pankin toiminnan tervehdyttämistä on varmistettava. Erityisesti on pyrittävä varmistumaan siitä, ettei tukea

käytetä luottojen myöntämiseen tai erääntyneiden luottojen perimättä jättämiseen tavanomaisesta poikkeavin ehdoin.

Pankkituen ehtojen tulee edistää pankkijärjestelmän toiminnan tehokkuutta ja mahdollistaa tarvittavien rakennemuutosten toteuttaminen. Tukitoimien kilpailua vääristävä vaikutus on pyrittävä minimoimaan eikä tuki saa vääristää korkokilpailua. Lisäksi tuettavan pankin johdon palvelussuhteen ehtojen pitää olla kohtuulliset.

Valtion vakuusrahaston tukitoimia koskevat yleiset ehdot ovat tarkoituksenmukaiset ja riittävän kattavat. Niitä tulisi voida soveltaa siinäkin tapauksessa, että pankki ei tekisi tukihakemusta tai se velvoitettaisiin tekemään hakemus.

3.2 Säännösten muutostarve

Koetun pankkikriisin jälkeen on toteutettu useita laajoja rahoitusjärjestelmän vakauteen ja mahdollisten tulevien rahoitusmarkkinakriisien hoitoon tähtääviä lainsäädäntötoimenpiteitä. Näihin lainsäädäntöhankkeisiin liittyvinä on valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin tehty useita muutoksia, mutta lain ajantasaisuus ja etenkin siihen sisältyvät viranomaisvaltuudet eivät ole toistaiseksi olleet kokonaisvaltaisen tarkastelun kohteina.

Kokonaisarviona lain muutostarpeista voidaan todeta, että lakiin nyt sisältyvät tukivaltuudet ovat varsin väljät ja sellaisina riittävän kattavat ajatellen myös mahdollisia tulevia pankkikriisejä. Tukipäätösten tekemistä, tukiehtoja tai rahaston toiminnan rahoitusta, hallintoa taikka kirjanpitoa koskeviin lain säännöksiinkään ei liity välitöntä tarkistusarvetta. Sen sijaan voimassa olevat säännökset eivät ole riittäviä ajatellen pankkituelle asetettavia vaatimuksia tuen houkuttelevuuden ja valtion tukivarojen minimoinnista, tarvittavien pankkitoiminnan rakennemuutosten toteuttamisesta ja julkisen vallan mahdollisuudesta valvoa pankin toiminnan tervehdyttämistä. Perusongelma on, että valtion vakuusrahastosta annetusta laista puuttuu nimenomainen säännös, jossa ilmaistaisiin selkeästi edellytykset ja julkisen vallan valtuudet puuttua omasta aloitteestaan järjestelmä-

riskin kannalta merkitykselliseksi katsottavan, vakavaraisuuskriisiin joutuneen pankin toimintaan. Julkisella vallalla on kuitenkin viime kädessä vastuu siitä järjestelmäriskistä, joka yksittäisen pankin selvitystilasta tai konkurssista voi aiheutua koko rahoitusjärjestelmälle. Julkisella vallalla on tämän vuoksi intressi siihen, että järjestelmäriskin kannalta merkittävä kriisipankki tulee ajoissa tukitoimia koskevan harkinnan kohteeksi.

Tällaisen säännöksen olemassa oloa olisi pidettävä tarpeellisena myös siitä syystä, että järjestelmäriskin kannalta merkittävän pankin johdolle ja omistajille ei tule antaa mahdollisuutta pitkittää tukihakemuksen jättämistä johdolle ja omistajille julkiseen pankkitukeen liittyvien kielteisten seurausten pelossa. Johto voi myös olettaa, että julkinen valta kriisitilanteessa pelastaa pankin konkurssilta tai selvitystilalta ja tähän luottaen yrittää lisää rahoitusriskiä ottamalla välttää kriisin tai lykätä sitä. Tämä voi johtaa merkittävään niin sanottuun moraalikato-ongelmaan ja julkisista varoista maksettavan pankkituen tarpeettomaan kasvuun.

Tuettavan pankin tervehdyttäminen ja tukitoimien edellyttäessä pankkisektoria koskevia rakennemuutoksia, kriisin hoitamiseksi tarvittavat toimenpiteet on myös voitava tarvittaessa toteuttaa pankin johdon ja omistajien tahdosta riippumatta. Julkiset tukitoimet edellyttävät niin ikään, jollei muuhun ole erityistä syytä, että tuettavan pankin ja sen omistusyhteisön toimitusjohtaja ja hallituksen tai johtokunnan jäsenet eroavat tehtävistään.

Tarvittavien toimintavaltuuksien saaminen viranomaisille voi vaatia pankin ottamista julkisen vallan omistukseen tai ainakin hallintaan. Selkeimmin ja yksiselitteisimmin tämä olisi toteutettavissa siten, että Valtion vakuusrahastolle säädettäisiin oikeus tiettyjen edellytysten täytyessä ottaa viranomaisen kriisipankiksi katsoma pankki omistukseensa. Osakeyhtiömuotoisen pankin osalta tämä merkitsisi sitä, että pankin yksityisessä omistuksessa olevat osakkeet lunastettaisiin valtion vakuusrahastosta annetun lain 12 b §:n nojalla vakuusrahastolle. Osuuspankeissa ja säästöpankeissa lunastus voisi osakkeiden sijasta kohdistua näiden pankkien liiketoimintaan.

Viranomaisten kriisipankiksi katsoma pankki voitaisiin myös lakiin otettavin säännösin velvoittaa valtion vakuusrahastosta annetussa laissa tarkoitetun tukihakemuksen tekemiseen. Tässä vaihtoehdossa pankkia ei otettaisi välittömästi valtion omistukseen. Tukihakemuksesta voisi tosin seurata, lain säännökset ja vahvistetut pankkituen ehdot huomioon ottaen, että yksityisessä omistuksessa olevat pankin osakkeet lunastetaan lain 12 b §:n nojalla Valtion vakuusrahastolle.

Kolmas harkittava vaihtoehto olisi, että tarvittava valtion vaikutusvalta hankittaisiin puuttumatta olemassa olevaan osakeomistukseen. Valtion vakuusrahastolle säädettäisiin oikeus tiettyjen edellytysten täytyessä ottaa viranomaisten kriisipankiksi katsoma pankki hallintaansa. Vakuusrahastolle annettaisiin lailla oikeus omistajien osakkeisiin liittyvät hallinnointioikeudet sivuuttaen käyttää kriisin hoitamisen ja pankin tervehdyttämistoimien edellyttämässä laajuudessa osakkeisiin kuuluvaa päätösvaltaa. Olemassa olevaan osakeomistukseen ei muodollisesti puututtaisi, mutta omistukseen liittyvä pankkitukiehtojen kannalta keskeinen päätösvalta siirtyisi rahoitusmarkkinaviranomaisille. Vaihtoehto olisi kuitenkin yhtiöoikeudellisesti erittäin ongelmallinen. Se merkitsisi osakeomistukseen elimellisesti kuuluvien keskeisten hallinnointioikeuksien väliaikaista mitätöitymistä ja siten omistuksen ja omistuksen kohdetta koskevan päätösvalan erottamista toisistaan. Onkin todennäköistä, että yhtiölainsäädännön keskeiset periaatteet ja Euroopan yhteisön lainsäädäntö huomioon ottaen tämä vaihtoehto ei olisi toteutettavissa viranomaisvaltuuksilta riittävän kattavana siten, että sen puitteissa olisi saavutettavissa kriisinhoitovaltuuksien kannalta tyydyttävä lopputulos. Osuuspankkien ja säästöpankkien osalta tämä vaihtoehto edellyttäisi erityisiä säännöksiä valtion päätösvallasta tällaisissa pankeissa.

Voimassa oleva lainsäädäntö sisältää lukuisia säännöksiä, joiden nojalla viranomainen, yleensä Finanssivalvonta valvontaviranomaisena ja eräissä tapauksissa valtiovarainministeriö, voi puuttua voimakkaastikin yksittäisen rahoitusmarkkinoilla toimivan yrityksen toimintaan. Yhteistä kaikille näille valtuuksille on, että viranomaistoimien kohteena voi olla vain yksittäinen yritys ja valtuuksien käytön

perusteena ovat kyseisen yrityksen toiminnassa havaitut puutteet tai säännösten vastainen toiminta taikka yrityksen merkittävät taloudelliset ongelmat.

Lainsäädännössä ei sen sijaan ole osoitettu viranomaisille toimivaltuuksia tilanteissa, joissa rahoitusmarkkinoiden vakaa toiminta tai markkinoilla toimivien toimintaedellytykset vaarantuvat yritysten omista toimista riippumattomista syistä. Voimassa olevan lain lähtökohtana on, että rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten toimilupaedellytyksiä, johdon ammattitaitoa ja yrityksen vakavaraisuutta koskevat vaatimukset sekä arvopaperien liikkeeseenlaskijaa koskevat tiedonantovelvollisuudet ovat riittäviä turvaamaan rahoitusmarkkinoiden vakaan toiminnan. Viimeaikaiset asteittain pahentuneet ongelmat kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla osoittavat, että nykyisillä globaalisti integroituvilla markkinoilla yritysten omat toimet tai johdon ammattitaito eivät välttämättä riitä turvaamaan niiden toimintaedellytyksiä tai markkinoiden vakautta. Muutaman kansainvälisesti keskeisessä asemassa olevan merkittävän toimijan ongelmat vaikuttavat maailmanlaajuisesti ja aiheuttavat valtioiden rajat ylittäviä seurauksia.

Voimassa olevan lainsäädännön merkittävänä puutteena onkin, että lainsäädäntöön ei sisälly valtuuksia, joiden nojalla viranomaiset voisivat puuttua ennakoivasti rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten toimintaan tai markkinoilla noudatettavaan menettelytapoihin, vaikka rahoitusmarkkinoiden vakavat kansainväliset häiriöt tai toisten valtioiden viranomaisten toimet voivat vaarantaa Suomen markkinoiden ja niillä toimivien yritysten vakaan toiminnan edellytykset. Nykyistä tilannetta, jossa viranomaisilta puuttuvat keinot ennakolta estää useampaa yritystä koskevien ongelmien pahentuminen tilanteeseen, jossa lain mukainen rahoitustuki on tarpeen, ei voida pitää asianmukaisena.

Ennakoivien valtuuksien puuttuminen voi itsessäänkin aiheuttaa suomalaisille toimijoille ongelmia tilanteissa, joissa rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten kesken muutoinkin vallitsee luottamuspula. Esimerkiksi Suomessa viranomaisilta puuttuu valtuus kieltää arvopapereiden niin sanottu lyhyeksi myynti tai rajoittaa tällaista kaupankäyntiä.

3.3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on antaa viranomaisille riittävät valtuudet saattaa rahoitusmarkkinoiden järjestelmäriskin kannalta merkittävä kotimainen talletuspankki välttämättömiksi katsottujen valtion tukitoimien kohteeksi silloin, kun rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen sitä edellyttää. Julkisen vallan tarvittaessa yksipuolisilla, riittävän aikaisilla tukitoimia koskevilla päätöksillä voidaan vaikuttaa siihen, että kriisipankin ongelmista aiheutuvat haitat pankkijärjestelmän toimivuudelle, yleiselle luottamukselle rahoitusmarkkinoiden toimintaan ja julkiselle taloudelle jäävät mahdollisimman rajoitetuiksi.

Esityksessä ehdotetaan, että valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin lisätään uusi 11 a §, jonka mukaan suomalainen kriisipankki voitaisiin määrätä tekemään valtioneuvoston tarkoituksenmukaiseksi katsoma tukihakemus. Jos pankki ei tällaista hakemusta tekisi, sen osakkeet ja pääomallinat tai sen liiketoiminta voitaisiin lunastaa valtion vakuusrahastosta annetun lain 12 b §:ssä säädettyssä järjestyksessä Valtion vakuusrahastolle ja ottaa pankki tällä tavalla valtion haltuun. Ehdotetut säännökset antaisivat viranomaisille mahdollisuuden valita, otetaanko pankki lunastusmenettelyllä valtion haltuun vai pidetäänkö tarkoituksenmukaisempuna ratkaisua, jolla pankin tervehtyminen pyritäisiin varmistamaan ilman haltuunottoa esimerkiksi pankkialan sisäisin järjestelyin. Viimeksi mainittu vaihtoehto voi olla välitöntä pakkolunastusmenettelyä tarkoituksenmukaisempi, jos se johtaa valtionalouden kannalta edullisempaan lopputulokseen ja samalla voidaan kuitenkin tukiehdoin varmistaa, että järjestelyssä toteutuvat yleiset pankkitukiperiaatteet, mukaan lukien riittävä laaja omistajien vastuu.

Valtioneuvosto voisi tehdä tukihakemuksen velvoittavan päätöksen laissa säädettyjen edellytysten täytyttyä. Ennen päätöksen tekemistä valtiovarainministeriön olisi pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta.

Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä olisi pankin vakavaraisuuden heikentyminen niin, että edellytyksiä jatkaa toimiluvan mu-

kaista toimintaa ei ilman valtion rahoitustukea enää olisi ja että pankin selvitystila tai konkurssi voisi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla.

Siltä varalta, että pankki ei tekisi tukihakemusta valtioneuvoston asettamassa määräajassa, valtioneuvostolla tulisi olla oikeus päättää osakeyhtiömuotoisen pankin osakkeiden ja pääomallinoiden lunastamisesta Valtion vakuusrahastolle. Lunastusmenettelyn tarkoituksena olisi siten varmistaa, että tarvittava tukihakemus tehdään. Lunastaminen tapahtuisi täyttä korvausta vastaan noudattaen, mitä valtion vakuusrahastosta annetun lain 12 b §:ssä säädetään. Tätä säännöstä olisi samalla tarkistettava siten, että siinä määriteltäisiin täyden korvauksen määräytymisperuste tavalla, joka voimassa olevaa sääntelyä paremmin vastaisi pankin osakkeilla kriisitilanteessa olevaa todellista arvoa.

Pankin ottamista lunastusmenettelyllä valtion haltuun ei yhteisöoikeudellisista syistä voida toteuttaa samalla tavalla kaikissa pankkimuodoissa. Osakeyhtiömuotoisissa pankeissa lunastus voidaan kohdentaa suoraan pankin omistajiin lunastamalla pankin osakkeet. Osuuspankin ja säästöpankin kohdalla vastaava suoraan omistajiin kohdistuva lunastus ei ole mahdollista. Eri pankkimuotojen yhdenvertainen kohtelu edellyttää kuitenkin, että lunastusuhka voidaan kohdistaa myös muihin kuin osakeyhtiömuotoisiin pankkeihin.

Muun kuin osakeyhtiömuotoisen pankin hakiessa itse rahoitustukea tuen ehdoksi voidaan voimassa olevan 12 a §:n 1 momentin mukaan asettaa, että pankki muutetaan osakeyhtiöksi luovuttamalla kaikki sen varat ja velat perustettavalle osakeyhtiölle säästöpankkilain tai osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista pankeista annetun lain (1504/2001) mukaisesti ja että tuki annetaan perustettavalle pankille. Osakeyhtiömuotoisen osuuspankin ja säästöpankin osakkeet olisi mahdollista lunastaa kuten muidenkin osakeyhtiömuotoisten pankkien osakkeet. Toinen mahdollisuus on kohdistaa lunastusuhka osuuspankin tai säästöpankin liiketoimintaan. Osuuspankin tai säästöpankin muuttaminen ensin osakeyhtiöksi ja lunastuksen kohdistaminen perustettavan pankin osakkeisiin hidastaisi lunastusprosessia

merkittävästi. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan, että osuuspankkien ja säästöpankkien kohdalla lunastus suoritettaisiinkin lunastamalla pankin liiketoiminta.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös, joka oikeuttaisi valtioneuvoston enintään kuudeksi kuukaudeksi rajoittamaan luottolaitosten, rahastoyhtiöiden, säilytysyhteisöjen, sijoituspalveluyritysten, arvopaperipörs-sien, optioyhteisöjen, selvitysyhteisöjen tai arvopaperikeskuksen toimiluvan tai sääntöjen mukaista toimintaa taikka päättämään julkisessa kaupankäynnissä tai monenkeskisessä kaupankäynnissä taikka optiopörssi-toiminnassa noudatettavia menettelytapoja koskevista rajoituksista tai kielloista. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että rahoitusmarkkinoiden vakavien kansainvälisten häiriöiden tai toisen valtion viranomaisen toimien takia valtioneuvoston toimenpiteet ovat välttämättömiä Suomen rahoitusmarkkinoiden tai rahoitusmarkkinoilla toimivien vakaan ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan myös, että valtion vakuusrahastosta annetun lain soveltamisalaa täydennettäisiin pankkikonsernien erilaiset rakenteet huomioon ottaen siten, että tukitoimet voisivat kohdistua myös talletuspankin omistusyhteisöön. Laista voitaisiin toisaalta poistaa tarpeettomana mahdollisuus rahoitustuen myöntämiseen luottolaitostoinnasta annetussa laissa tarkoitetuille pankkien vakuusrahastoille.

4 Esityksen vaikutukset

Valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia ylipääntään normaaliaikoina pankkien toimiessa vakavaraisesti ja kannattavasti.

Tällä hetkellä Suomen rahoitusjärjestelmässä ei ole näköpiirissä tilannetta, jossa lakia valtion vakuusrahastosta jouduttaisiin soveltamaan. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta varautua mahdollisiin vakaviin häiriöihin myös valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin sisältyviä viranomaisten toimivaltuuksia kehittämällä sen lisäksi, mitä eduskunnalle tämän esityksen kanssa samanaikaisesti an-

netussa hallituksen esityksessä laiksi valtion pääomasijoituksista talletuspankkeihin ehdotetaan säädettäväksi.

Valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaisten tukitoimien piiriin tulevan pankin vakavaraisuus on heikko ja uhkaa laskea alle laissa säädetyin vähimmäisvaatimuksen eikä näköpiirissä ole pankin omia toimenpiteitä, joilla omien varojen määrää voitaisiin nopeasti ja riittävällä tavalla kasvattaa. Pankki on siten ajautumassa kohti selvitystilaa ja toiminnan keskeytymistä. Tässä tilanteessa pankki joko tekee itse hakemuksen valtion rahoitustuesta tai esityksessä valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 11 a §:n nojalla valtioneuvosto voi velvoittaa pankin sen tekemään.

Merkittävän suomalaisen pankin joutuminen hallitsemattomiin vakavaraisuusvaikeuksiin ja sitä kautta selvitystilaan johtaisi monitahoisiin ongelmiin Suomen rahoitusjärjestelmässä. Esimerkiksi lain mukaan turvattujen talletusten korvaaminen tallettajille sovitujen ehtojen mukaisesti ei todennäköisesti toteutuisi ilman valtion väliintuloa. Pankkien välinen maksuliikenne voisi myös häiriintyä pahoin, mikä vaikeuttaisi myös muiden pankkien toimintaa. Tapahtumalla olisi ilmeisesti suorien vaikutusten ohella myös yleisiä heijastusvaikutuksia suomalaisten pankkien asemaan ja niitä kohtaan tunnettuun luottamukseen kansainvälisillä markkinoilla sijoituskohteina tai vastapuolina. On myös mahdollista, että kotimaisten tallettajien luottamus pankkeihin horjuisi vakavasti ja voisi johtaa laajamittaiseen talletuspakoon.

On ilmeistä, että keskeisen pankin tuleminen toimintakyvyttömäksi johtaa viime kädessä tarvittaviin toimenpiteisiin myös viranomaisten taholta. Kysymys on pitkälti näiden toimenpiteiden ajoituksesta ja valtuudesta päättää niiden sisällöstä siten, että yhtäältä pankin tilanteesta johtuvat yhteiskunnalliset haitat ja toisaalta julkisen vallan tukitoimista valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset jäävät mahdollisimman pieniksi. Lakiehdotuksen keskeinen tavoite on tehdä varhainen, mutta hyvin perusteltu puuttuminen pankin toimintaan mahdolliseksi myös ilman pankin johdon tai omistajien suostumusta. Riittävän aikainen puuttuminen kriisipankin toimintaan vähentää julkisen pankkituen tarvetta, ehkäi-

see järjestelmäriskin vaaraa rahoitusmarkkinoilla sekä vahvistaa tallettajien ja muiden asiakkaiden sekä sijoittajien luottamusta pankin ja markkinoiden toimintaan. Pankin kriisitilanteen pitkittyminen kasvattaisi kustannuksia ja vaikeuttaisi viranomaisten toimia rahoitusjärjestelmän vakauttamisessa.

Jos kriisipankki otetaan valtion vakuusrahosta annetun lain säännösten nojalla vakuusrahosta haltuun, valtiosta tulee pankin pääomituksen kautta pankin omistaja ja se joutuu varmistamaan toiminnan jatkuvuuden. Kriisipankin toiminnan jatkamisesta syntyy lyhyellä aikavälillä mahdollisten liiketappioiden kattamiseksi tarvittavan lisäpääomituksen ja sen rahoituskulujen kautta kustannuksia valtiolle. Valtion omistuksen myynnistä saadaan pankin tilanteen tervehtyessä tuloja, joilla voidaan kattaa tilapäisessä haltuunottovaiheessa syntyneitä menetyksiä. Pääomituksen rahoituskulujen ja omistuksen myynnistä myöhemmin saatavien tulojen nettovaikutuksen arviointi on kuitenkin mahdotonta, koska lopulliset kustannukset riippuvat tapauskohtaisesti käytettyjen varojen määrästä, pankin tervehtyttämishojelman onnistumisesta ja omistuksen myynnistä saaduista tuloista. Varmistamalla pankin toiminnan jatkuminen ja poistamalla näin uhka ongelmien laajentumisesta selvitystilan kautta muihin pankkeihin voidaan kuitenkin minimoida julkisten varojen käyttötarve pidemmällä aikavälillä.

Ehdotetut säännökset lisäävät jonkin viranomaisten tehtäviä. Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan olisi annettava lausunnot pankin taloudellisesta tilasta ja kyseisen pankin mahdollisen selvitystilan taloudellisista vaikutuksista. Valtiovarainministeriö valmistelee lausuntojen perusteella esityksen valtioneuvostolle tukihakemukseen velvoittamisesta. Keskeinen tehtävä tässä yhteydessä on selvittää, onko kriisipankkia pidettävä Suomen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävänä ja minkälaisia seurauksia pankin selvitystilalla tai konkurssilla olisi rahoitusjärjestelmän toiminnalle. Niin ikään tulisi selvittää pankin taloudellinen tila ja julkisen pankkituen tarve.

Pankin osakkeiden, pääomalainojen ja liiketoiminnan lunastamisesta tulisi lakiehdotuksen mukaan maksaa täysi korvaus. Julkisen kaupankäynnin kohteena olevat kriisi-

pankin osakkeet olisivat todennäköisesti viimeistään lunastustilanteen ajankohtaistuessa menettäneet kokonaan tai ainakin lähes täysin arvonsa. Muunkin julkisen tuen piiriin tulevan pankin arvo olisi kriisitilanteessa hyvin alhainen. Valtiolla tulee olla mahdollisuus tässä tilanteessa lunastaa osakkeet, pääomalainat ja liiketoiminta niiden todellista arvoa vastaavalla hinnalla.

Ehdotetut lainmuutokset poistavat tällä hetkellä vallitsevan epävarmuuden rahoitusjärjestelmän kannalta keskeisen kriisipankin toiminnan jatkumisen osalta. Toimenpiteet voitaisiin käynnistää tarvittaessa ilman pankin omistajien tai johdon suostumusta ja näin nopeuttaa kriisin hoitoa ja alentaa sen kustannuksia. Tämä lisäisi yleistä luottamusta rahoitusjärjestelmän toimivuuteen myös kriisiaikoina. Samalla se vähentäisi mahdollista moraalikato-ongelmaa, jonka syynä olisi pankin omistajien tai johdon luottamus siihen, että julkinen valta tulee pankin omista toimista riippumatta joka tapauksessa aikaan huolehtimaan edellytyksistä jatkaa pankin toimintaa.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Siitä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, Suomen Pankilta, Rahoitustarkastukselta, Kilpailuvirastolta ja Finanssialan Keskusliitto – Finansbranschens Centralförbund ry:ltä.

Jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi annetun neuvoston päätöksen (98/415/EY) 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on kuultava Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimivaltaan perustamissopimuksen mukaisesti kuuluvilla aloilla. Euroopan keskuspankkia on kuultava erityisesti muun muassa niiden kysymysten osalta, jotka koskevat rahoituslaitoksiin sovellettavia sääntöjä siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän vuoksi esityksestä on pyydetty myös Euroopan keskuspankin lausunto.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki valtion vakuusrahastosta

1 §. *Rahaston tehtävä.* Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan Valtion vakuusrahaston varoista voidaan myöntää tukilainoja luottolaitostoiminnasta annetun lain 113 §:ssä tarkoitetuille talletuspankkien vakuusrahastoille. Rahaston vastuulla voidaan antaa myös takauksia tällaisten vakuusrahastojen ottamille lainoille. Momentti kumottaisiin tarpeettomana. Säännöksellä oli oma merkityksensä aina siihen saakka, kun luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin sisällytettiin säännökset kaikille pankeille yhteisestä talletussuojarahastosta. Liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahastolle, Osuuspankkien vakuusrahastolle ja Säästöpankkien vakuusrahastolle lakisääteisenä kuulunut talletusten turvaamistehtävä siirtyi talletussuojarahastolle, ja pankkien omien vakuusrahastojen edelleen säilyttäminen tai tällaisten uusien vakuusrahastojen perustaminen tuli perustamaan asianomaisten pankkien vapaaehtoiseen valintaan. Luottolaitostoiminnasta annetun lain nojalla edelleen mahdollisilla pankkien omilla vakuusrahastoilla on siihen kuuluvien pankkien vakaan toiminnan turvaamiseen liittyvä tehtävä, mutta toisaalta rahastojen toiminnan rahoitus voi pääsääntöisesti perustua vain jäsenluottolaitoksilta perittäviin kannatusmaksuihin. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 121 §:n mukaan vakuusrahasto ei saa ottaa toimintaansa varten lainaa, ellei valtiovarainministeriö erityisestä syystä myönnä tähän lupaa.

Pykälän 3 momenttia täydennettäisiin siten, että tuki voisi kohdistua myös talletuspankin omistusyhteisöön. Omistusyhteisöllä tarkoitettaisiin luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 §:n mukaisesti lain 13 §:ssä määriteltyä rahoituslaitosta, jonka tytäryritykset ovat pääasiassa luottolaitoksia tai ulkomaisia luottolaitoksia taikka rahoituslaitoksia ja jonka tytäryrityksistä ainakin yksi on luottolaitos. Ehdotetun täydennyksen jälkeen julkista pankkitukea myönnettäessä olisi mahdollista ottaa riittävän monipuolisesti huomioon tu-

kea tarvitsevien talletuspankkien erilaiset omistusrakenteet ja samalla turvata mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla tukiehtojen toteutuminen. Rahoitustuen kanavoiminen talletuspankin omistusyhteisön kautta voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun omistusyhteisö on osakeyhtiö, jonka osakkeet ovat julkisen kaupankäynnin kohteena, ja tuen vastikkeellisuutta sekä omistajien vastuuta koskevat tukiehdot on syytä kohdistaa nimenomaan osakeomistuksiin omistusyhteisössä.

11 §. *Rahoitustuen hakeminen.* Voimassa olevan säännöksen mukaan luottolaitostoiminnasta annetun lain 113 §:ssä tarkoitettulle pankin vakuusrahastolle myönnettävä laina ja sille annettava takaus myönnetään vakuusrahaston hakemuksesta. Lain 1 §:ään ehdotetun muutoksen jälkeen tällaiselle vakuusrahastolle ei enää voitaisi myöntää laissa tarkoitettua tukea. Voimassa oleva säännös on siten tarpeeton. Laista puuttuu toisaalta säännös vaadittavasta hakemuksesta silloin, kun yksittäinen pankki tai sen omistusyhteisö on päättänyt hakemaan tai Valtion vakuusrahastosta annetussa laissa tarkoitettu omaisuudenhoitoyhtiö hakee rahoitustukea. Nimenomaisen säännöksen puuttuessaakin on selvää, että Valtion vakuusrahasto ei voi ryhtyä tukitoimiin ilman asianmukaista hakemusta. Voimassa oleva pykälä ehdotetaan tästä syystä korvattavaksi selventävällä säännöksellä, jonka mukaan yksittäiselle pankille tai omaisuudenhoitoyhtiölle annettava rahoitustuki myönnetään pankin, sen omistusyhteisön tai omaisuudenhoitoyhtiön tekemästä hakemuksesta.

Pykälän otsikko ehdotetaan samalla tarkistettavaksi säännöksen uutta sisältöä vastaavaan muotoon.

11 a §. *Tukihakemukseen velvoittaminen.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös pankin velvoittamisesta tukihakemuksen tekemiseen. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voisi säännöksessä mainittujen edellytysten täytyessä velvoittaa vakavaraisuusongelmiin joutuneen pankin tekemään Valtion vakuusrahastolle hakemuksen valtioneuvoston tarpeelliseksi katsoman rahoitus-

tuen saamiseksi. Valtioneuvoston harkintavalta olisi rajattu yhtäältä itse pankin taloudellista tilaa ja sen arvioitua kehitystä koskevilla ehdoilla sekä toisaalta julkisen tuen välttämättömyyttä niin sanotun järjestelmäriskin välttämiseksi korostavilla vaatimuksilla.

Ensinnäkin edellytettäisiin, että tukihakemuksen tekemiseen veloitettavan pankin vakavaraisuus on heikentynyt tai sen voidaan odottaa heikentyvän niin, että edellytyksiä jatkaa toimiluvan mukaista toimintaa ei enää olisi. Tämän ehdon toteutuminen on arvioitavissa osana Finanssivalvonnan harjoittamaa luottolaitoslainsäädäntöön perustuvaa pankkien vakavaraisuusvalvontaa. Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin sisältyvien laskeutensaantöjen perusteella määräytyvän vakavaraisuusvaatimuksen täytyminen on edellytyksenä toimiluvan mukaisen luottolaitostoiminnan harjoittamiselle ja valvontaviranomaisella on pankin raportoinnin ja omien tarkastushavaintojensa perusteella jatkuvasti tieto valvonnassaan olevien luottolaitosten vakavaraisuustasosta ja sen kehittymisestä.

Toinen edellytys olisi, että pankin vakavaraisuuden saattaminen hyväksyttävälle tasolle ei olisi mahdollista ilman valtion rahoitustukea. Ensisijaisesti pyrittäisiin siihen, että vakavaraisuusongelmiin joutunut pankki tervehtyisi omin tai rahoitusmarkkinoiden muiden yksityisten toimijoiden toimenpitein. Finanssivalvonta edellyttäisikin pankilta ensin suunnitelmaa siitä, miten pankki aikoo itse tervehtyä taloudellisen asemansa. Valtion rahoitustuen myöntäminen tulisi kysymykseen vasta sen jälkeen, kun olisi käynyt ilmeiseksi, että pankilla ei ole esittää riittäviä toimenpiteitä, joilla sen vakavaraisuus on mahdollista saattaa laissa edellytetylle tasolle ilman julkista tukea.

Kolmanneksi edellytettäisiin, että pankin selvitystila tai konkurssi voisi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla. Häiriö olisi vakava, jos se voisi johtaa järjestelmäriskin toteutumiseen markkinoilla. Tällaisen riskin voidaan katsoa toteutuvan, jos pankin selvitystila tai konkurssi johtaa merkittäviin häiriöihin maksujärjestelmän toiminnassa, siitä seuraa huomattava talletuspako pankkijärjestelmästä tai se vaarantaa pankkisektorin varainhankinnan. Järjestelmäriskin uhan ole-

massaolon arvioisivat yhteistyössä valtiovarainministeriö, Suomen Pankki ja Finanssivalvonta.

Säännöksen 2 momentin mukaan valtioneuvosto voisi päättää pankin osakkeiden ja pääomallainojen lunastamisesta täyttä korvausta vastaan Valtion vakuusrahastolle, jos pankki ei tee valtioneuvoston edellyttämää tukihakemusta valtioneuvoston asettamassa kohtuullisessa määräajassa. Lunastus voisi koskea kaikkia osakkeita ja pääomallainoja tai osaa niistä. Jos lunastus koskisi vain osaa osakkeista, kaikkia osakkeenomistajia olisi kohdeltava yhdenvertaisesti.

Osakkeiden ja pääomallainojen käyvän arvon määrittämiseen ja lunastusmenettelyyn sovellettaisiin osakeyhtiölain (624/2006) 18 luvun 2—11 §:n säännöksiä. Lunastushinnan määräisivät siten Keskuskauppakamarin lunastuslautakunnan valitsemat puolueettomat ja riippumattomat välimiehet, joilta edellytettäisiin tehtävän vaatimaa asiantuntemusta. Osakkeiden lunastushinta olisi, mainituista osakeyhtiölain säännöksistä poiketen, valtion vakuusrahastosta annetun lain 12 b §:ään ehdotetun muutoksen mukaisesti määräytyvä käypä hinta.

Muiden kuin osakeyhtiömuotoisten pankkien kohdalla suoraan pankin omistajiin kohdistuva lunastaminen ei ole mahdollista. Valtioneuvosto voisikin momentin mukaan lunastaa muun kuin osakeyhtiömuotoisen pankin liiketoiminnan täyttä korvausta vastaan Valtion vakuusrahastolle tai lain tarkoittamalle omaisuudenhoitoyhtiölle. Menettelyllä turvattaisiin eri yhteisömuotoa olevien pankkien tasavertainen kohtelu. Liiketoiminnan lunastamisella tarkoitetaan sitä, että pankin varat ja velat siirtyvät joko kokonaan tai osittain vakuusrahastolle. Lunastaminen voisi tapahtua siten, että koko liiketoiminta tai vain osa siitä lunastetaan.

Oleellinen kysymys osuuspankkeja ja säästöpankkeja varten tarvittavia mahdollisia julkisia tukitoimia ja siten myös pankin haltuunottoa lunastusmenettelyllä harkittaessa on, onko yksittäistä pankkia tai yksittäisiä pankeja kohdanneilla vakavaraisuusongelmilla pankkien paikallinen luonne ja suuruus huomioon ottaen sellaista yleistä vaikutusta, joka voi merkitä käytännössä järjestelmäriskin toteutumista. Osuuspankkien osalta on li-

säksi otettava erityisesti huomioon osuuspankkien yhteenliittymään kuuluvien pankkien lakiin perustuva vastuu toistensa sitoumuksista.

Pykälän 3 momentin mukaan pankkia ei saisi asettaa valtioneuvoston tukihakemuksen tekemiselle asettaman määräajan kuluessa selvitystilaan tai konkurssiin. Asettaessaan määräajan tukihakemukselle valtioneuvosto olisi samalla alustavasti arvioinut, että pankin mahdollinen selvitystila tai konkurssi voi johtaa järjestelmäriskin toteutumiseen rahoitusmarkkinoilla. Tämän vuoksi olisi tarpeen säätää, että selvitystilaan tai konkurssiin asettaminen ei olisi mahdollista valtioneuvoston asettaman määräajan kuluessa eikä tukihakemuksen tekemisen jälkeenkään niin kauan kuin hakemus on viranomaisten käsiteltävänä.

Pykälän 4 momentin mukaan valtiovarainministeriön olisi ennen tukihakemuksen tekemiseen velvoittavan päätöksen ja tukihakemuksen tekemisen laiminlyönnistä seuraavan pakkolunastuspäätöksen esittelyä valtioneuvostolle pyydyttävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta. Lakisääteisen lausuntomenettelyn tarkoituksena on taata pankin omistajien ja johdon kannalta keskeisille ja taloudellisesti merkittävillä päätöksillä mahdollisimman monipuolinen kaikkien rahoitusmarkkinaviranomaisten asiantuntemuksen perustuva harkinta.

Valtioneuvoston päätöstä tukihakemukseen velvoittamisesta olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus muutoksenhakuviranomaisena toisin määräisi. Säännös on välttämätön, sillä pankin toimintaa vakauttavia viranomaispäätöksiä olisi oltava mahdollista tehdä niiden edellyttämällä kiireellisyydellä.

12 §. Tukiehdot. Voimassa olevan säännöksen mukaan tukilainaan ja muihin tukitoimiin voidaan asettaa sekä tukea saavaa vakuusrahastoa että tuettavan pankin toimintaa ja hallintoa koskevia ehtoja. Tukilainaa ja muu takaisin maksettava rahoitustuki voidaan jättää kokonaan tai osittain takaisinperimättä, jos eduskunta niin päättää.

Pykälää muutettaisiin lain 1 §:ään ehdotettujen muutosten vuoksi siten, että siitä poistettaisiin maininnat vakuusrahastolle myönnettävään rahoitustukeen liitettävistä ehdoista

ja tällaisen tuen perimättä jättämisestä. Säännöstä täydennettäisiin toisaalta niin, että siinä otettaisiin huomioon ehdotettu mahdollisuus rahoitustuen myöntämiseen talletuspankin omistusyhteisölle. Säännöksen sanamuotoa täsmennettäisiin siten, että asetettavat ehdot voisivat koskea pankin ja omistusyhteisön liiketoimintaa ja niiden hallinnon järjestämistä.

12 b §. Tuen kohteena olevan pankin osakkeiden, pääomallainojen ja liiketoiminnan lunastaminen. Voimassa olevan säännöksen mukaan tuen kohteena olevan pankin osakkeet ja pääomallainat voidaan lunastaa täyttä korvausta vastaan Valtion vakuusrahastolle tai laissa tarkoitettu omaisuudenhoitoyhtiölle. Osakkeiden käyvän hinnan määrittämiseen ja lunastusmenettelyyn sovelletaan, mitä osakeyhtiölain 18 luvun 2—11 §:ssä säädetään. Osakkeiden lunastushinta on välimiesmenettelyn vireilletulona edeltävän ajankohdan käypä hinta. Jos lunastamista on edeltänyt arvopaperimarkkinalain 6 luvun 10 §:n mukainen pakollinen ostotarjous, käypänä hintana pidetään julkisessa ostotarjouksessa tarjottua hintaa, jollei muuhun ole erityistä syytä.

Osakeyhtiölain 18 lukuun sisältyvät säännökset osakkeiden lunastushinnasta on otettu lakiin pitäen silmällä normaalisti toimivien ja itsenäistä toimintaansa jatkavien yhtiöiden osakkeiden lunastustilanteita. Vakavaraisuuskriisissä olevan pankin osakkeisiin sovellettuina säännökset voivat käytännössä johtaa, pankin taloudellinen tila sekä osakkeen arvoon vaikuttava pankin jo toteutunut ja tulevaisuudelle arvioitu tappiokehitys huomioon ottaen, osakkeiden tosiasiallista arvoa korkeampiin lunastushintoihin. Tätä ei voida pitää perusteltuna tilanteessa, jossa pankki saa vakavaraisuutensa turvaamiseen tukea julkisista varoista. Aikanaan vahvistettujen pankkituen yleisten periaatteiden mukaan omistajien vastuu tuettavissa pankeissa toteutetaan niin laajalti kuin mahdollista. Tämän vuoksi pykälän 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että siinä tarkoitettuna täytenä korvauksena pidettäisiin osakkeelle lunastuspäätöksen tekoheikellä arvioitua käypää arvoa sen jälkeen, kun osakepääomasta olisi laskennallisesti vähennetty taseen osoittamat jo vahvistetut tappiot sekä tappiot, joiden arvioidaan

niiden lisäksi tulevan kirjattaviksi lunastusvuonna ja kolmena sitä seuraavana vuonna osakepääoman vähennyksinä. Arvion tulevista tappioista tulisi perustua luotettavaan selvitykseen pankin luottokannan ja muiden sijoitusten riskipitoisuudesta ja perusteltuun näkemykseen tappioiden todennäköisyydestä ja ajoittumisesta. Tällaisen selvityksen saamiseksi pankissa olisi suoritettava Valtion vakuusrahastosta annetun lain 14 a §:ssä tarkoitettu erityistarkastus. Ehdotettua lunastushinnan määräytymistapaa noudatettaisiin myös silloin, kun valtioneuvosto lain 11 a §:n 2 momentin nojalla päättää tukihakemuksen tekemiseen velvoitetun pankin osakkeiden lunastamisesta.

Osakeyhtiölain 18 luvun säännösten mukaisesti kysymyksen lunastushinnasta ratkaisevat Keskuskauppakamarin lunastuslautakunnan valitsevat välimiehet. Välimiesten ratkaisuun voidaan luvun 10 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen ja, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan, edelleen korkeimmalta oikeudelta. Koska valtio olisi vastuussa lunastushinnan maksamisesta, hinnan maksamiselle ei olisi tarpeen asettaa luvun 6 §:ssä tarkoitettua vakuutta.

Pykälän 2 *momentti* vastaisi voimassa olevan pykälän 2 momenttia.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin 1 momenttia vastaavasti muiden kuin osakeyhtiömuotoisten pankkien liiketoiminnan lunastamisesta Valtion vakuusrahastolle tai laissa tarkoitettulle omaisuudenhoito-yhtiölle. Säännös koskisi säästöpankkeja ja osuuspankkeja. Kuten osakkeidenkin lunastamisessa myös liiketoiminta lunastettaisiin käyvästä arvosta. Yhdenmukaisesti osakkeiden lunastamisen kanssa täytenä korvauksena pidetään liiketoiminnalle arvioitua käypää arvoa sen jälkeen, kun pankin vahvistetun taseen osoittamat tappiot ja niiden lisäksi lunastusvuonna ja kolmena sitä seuraavana vuonna kirjattaviksi tuleviksi arvioidut tappiot on vähennetty. Korvauksen määräytymismenettelyssä noudatettaisiin samaa menettelyä kuin osakkeiden lunastamisessa.

Jos osuuspankki tai säästöpankki ei liiketoiminnan lunastamisen jälkeen enää täytä luottolaitostoiminnalle asetettuja vaatimuksia, sen olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Pankki, jolla lunastuksen jäl-

keen ei enää ole lainkaan varoja, olisi päätettävä asettaa selvitystilaan noudattaen osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista pankeista annetun lain tai säästöpankkilain asianomaisia säännöksiä. Jos osuuspankilla lunastushinnan maksamisen jälkeen olisi varoja, sen olisi haettava toimilupansa peruuttamista. Lisäksi pankin olisi riippuen varojen määrästä joko päätettävä pankin asettamisesta selvitystilaan tai toiminnan jatkamisesta muuna kuin osuuspankkina. Säästöpankki olisi päätettävä asettaa selvitystilaan sen purkamiseksi, jollei sitä 4 momentin mukaisesti päätetä muuttaa säätiöksi.

Pykälän 4 *momentin* mukaan säästöpankki, jonka liiketoiminta on lunastettu, voitaisiin muuttaa säätiöksi siten kuin siitä säästöpankkilain 92 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään. Säästöpankkilain 90 §:n mukaan, jos säästöpankki luovuttaa koko liiketoimintansa yhdelle pankin toimintaa jatkamaan perustettavalle luottolaitokselle, ja vastikkeena maksetaan yksinomaan vastaanottavan luottolaitoksen osakkeita, luovuttava säästöpankki voidaan muuttaa säätiöksi. Säätiön perustamisesta mainitussa tilanteessa säädetään lain 92 §:ssä. Momenttia voitaisiin soveltaa tilanteessa, jossa säästöpankilla lunastushinnan maksamisen jälkeen on varoja eikä pankkia päätetä asettaa selvitystilaan sen purkamiseksi.

Pykälän 5 *momentin* mukaan valtioneuvoston päätökseen lunastusoikeuden olemassaolosta ei saisi hakea muutosta valittamalla. Valituskielto on välttämätön, sillä Valtion vakuusrahaston haltuun otettua pankkia koskevia rahoitusmarkkinoiden vakauteen tähtäviä viranomaispäätöksiä on voitava tehdä niiden edellyttämällä kiireellisyydellä. Lisäksi on huomattava, että lunastettua taloudellista kokonaisuutta ei näiden päätösten täytäntöönpanon jälkeen olisi enää yleensä mahdollista palauttaa ennalleen. Näistä syistä mahdollisuus hakea muutosta ei voisi koskea päätöstä itse lunastusoikeudesta. Muutoksenhaku välimiesten päätökseen lunastushinnasta ja muista välitystuomioon sisällyvistä kysymyksistä ei rajoitettaisi. Momentissa ehdotetaan myös säädettäväksi, että valtiovaraministeriön olisi ennen valtioneuvoston lunastuspäätöksen tekemistä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvon-

nalta. Momenttiin, joka muutoin vastaisi voimassa olevan lain 3 momenttia, tehtäisiin myös uudesta 3 momentista johtuva teknisluonteinen tarkistus, jolla osakkeenomistajien tasavertaisen kohtelun vaatimus rajoitetaan koskemaan osakkeiden lunastamista koskevia päätöksiä.

Pykälän otsikko ehdotetaan samalla tarkistettavaksi säännöksen uutta sisältöä vastaavaan muotoon.

19 b §. Toiminnan rajoittaminen. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös rahoitusmarkkinoiden toiminnan rajoittamisesta. Pykälän 1 momentissa valtioneuvosto valtuutettaisiin päättämään määräajaksi eräitä rahoitusmarkkinoilla toimivia tai säänneltyä arvopaperikauppaa koskevista rajoituksista ja kielloista. Valtuuden käyttämiselle asetettaisiin pykälässä tiukat edellytykset ja sitä voitaisiin soveltaa vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Ensinäkin toimivallan käyttämisen edellytyksenä olisi, että toimenpiteiden tarve Suomessa johtuu rahoitusmarkkinoiden vakavasta kansainvälisestä häiriöstä tai toisen valtion viranomaisen toimista. Toimivaltuutta ei siten voisi käyttää, jos kyse on kotimaisista taloudellisista ongelmista.

Toiseksi rahoitusmarkkinoiden kansainvälisten häiriöiden tai muun valtion viranomaisten toimien on uhattava Suomen rahoitusmarkkinoiden tai niillä toimivien vakaata ja häiriötöntä toimintaa. Valtioneuvosto voisi päättää vain sellaisista toimista, jotka tarvitaan Suomen markkinoiden vakaan ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi.

Valtioneuvoston päätös voitaisiin tehdä vain määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi. Myös tämä vaatimus korostaa, että kyse on vain poikkeuksellisissa tilanteissa käytettävissä olevasta valtuudesta.

Säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että valtioneuvoston päätös on välttämätön säännöksessä mainitun tavoitteen, rahoitusmarkkinoiden tai niillä toimivien vakaan ja häiriöttömän toiminnan turvaaminen, saavuttamiseksi. Välttämättömyyedellytyksestä seuraa, että säännöstä voidaan soveltaa vain, jos säännöksen tavoitetta ei voida saavuttaa viranomaisten muilla toimivaltuuksilla. Välttämättömyyedellytyksestä seuraa myös, että valtioneuvoston päätöksen kesto olisi rajattava niin lyhyeksi kuin

se tavoitteen saavuttamisen kannalta on mahdollista. Jos määräajan kuluessa peruste, jolla rajoitus tai kiello on päätetty, poistuu, valtioneuvoston olisi kumottava päätös välittömästi.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön olisi ennen pykälän tarkoittaman päätöksen esittelyä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta. Lakisäateisen lausuntomenettelyn tarkoituksena on varmistaa asianomaisen toimijan kannalta tärkeille ja taloudellisesti merkittävälle päätöksille mahdollisimman monipuolinen kaikkien rahoitusmarkkinaviranomaisten asiantuntemukseen perustuva harkinta. Poikkeuksellisesti, jos asia on äärimmäisen kiireellinen, lausuntomenettelyä ei tarvitse noudattaa. Pykälän tarkoittamissa ongelmatilanteissa rahoitusmarkkinaviranomaiset ovat kiinteässä yhteydessä ja yhteistyössä. Näin ollen myös kiireellisissä tilanteissa, joissa muodollinen lausuntomenettely ei ole mahdollinen, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan näkemys on käytännössä ministeriön tiedossa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Finanssivalvonta valvoo valtioneuvoston päätöksen noudattamista.

1.2 Laki luottolaitostoiminnasta

Valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten jälkeen julkista pankkitukea ei enää voitaisi antaa pankkien vakuusrahastojen välityksellä siten, että tuen rahoitus perustuisi vakuusrahastolle myönnettävään tukilainaan tai vakuusrahaston omalle varainhankinnalle annettavaan takaukseen. Tämän vuoksi luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin sisältyvistä pankkien vakuusrahastoja koskevista säännöksistä olisi poistettava kohdat, jotka koskevat myönnetyn julkisen tuen huomioon ottamista rahaston hallinnossa, rahoituksessa, tukipäätösten tekemisessä ja myönnetyn rahoitustuen takaisinperinnästä luopumisessa.

116 §. Vakuusrahaston hallinto. Pykälän 2 momentti, jossa säädetään valtiovarainministeriön oikeudesta nimetä julkista tukea saaneen pankin vakuusrahaston valtuuskuntaan ja hallitukseen valtiota edustava jäsen, kumottaisiin.

117 §. Vakuusrahaston kannatusmaksu. Pykälän 3 momentti, jonka mukaan julkista tukea saaneen vakuusrahaston kannatusmaksua voidaan korottaa tuen takaisin maksamisen varmistamiseksi, kumottaisiin.

119 §. Tuen myöntäminen. Pykälän 1 momentista poistettaisiin maininta, jonka mukaan julkisen tuen turvin vakuusrahastosta jäsenpankille myönnettyä rahoitustukea voidaan antaa ja pääomalainoja myöntää vain valtiovarainministeriön myöntämässä rajoissa. Samaa asiaa koskeva säännöksen 5 momentti kumottaisiin.

120 §. Avustustalainan takaisin perimisestä luopuminen. Pykälän 1 momentista poistettaisiin maininta, jonka mukaan julkista tukea saanut vakuusrahasto ei saa luopua jäsenpankilleen myöntämänsä rahoitustuen takaisinperinnästä ilman valtiovarainministeriön lupaa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 11 a §:n mukaan valtioneuvosto voisi tiettyjen edellytysten täytyessä velvoittaa vakavaraisuusongelmiin joutuneen pankin tekemään Valtion vakuusrahastolle hakemuksen valtioneuvoston tarpeelliseksi katsoman rahoitustuen saamiseksi. Jos pankki ei tekisi hakemusta valtioneuvoston asettamassa määräajassa, sen osakkeet ja pääomalainat tai liiketoiminta voitaisiin valtioneuvoston niin päättäessä lunastaa Valtion vakuusrahastolle.

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Valtion vakuusrahaston tai valtion talousarvion varoista myönnettävän pankkituen kohteeksi joutuminen merkitsee käytännössä sitä, että pankkiin ja sen omistajiin tulevat sovellettaviksi edellä selostetut Valtion vakuusrahastosta annetun lain sään-

nökset omistajanvastuun toteuttamisesta sekä muutkin pankin toiminnalle ja hallinnolle asetettavat pankkituen ehdot. Viranomaisen tekemä päätös voisi siten johtaa siihen, että pankin omistajien osakeomistukseen tai pääomalainojen haltijoiden lainaehtoihin perustuvat oikeudet lakkaavat tai että ne toteutuvat ainakin merkittäväällä tavalla rajoitettuina. Valtion vakuusrahastosta annetun lain 12 b §:n mukaan osakkeet tai pääomalainat voitaisiin tiettyjen edellytysten täytyessä myös lunastaa valtion vakuusrahastolle tai laissa tarkoitettulle omaisuudenhoitoyhtiölle. Osakeomistukseen rinnastettava puuttuminen voisi kohdistua myös säästöpankkeihin ja osuuspankkeihin sekä muihinkin osuuskuntamuotoisiin luottolaitoksiin, sillä lain omistajanvastuuta koskevien säännösten mukaan tällaisen luottolaitoksen liiketoiminta voitaisiin lunastaa Valtion vakuusrahastolle. Säästöpankkien ja osuuspankkien omistukseen voitaisiin lain nojalla puuttua myös asettamalla niille annettavan pankkituen ehdoksi pankin yhteisömuodon muuttaminen osakeyhtiöksi ja tämän jälkeen lunastaa osakkeet Valtion vakuusrahastolle.

Perustuslaissa turvatuille perusoikeuksille voidaan tietyin edellytyksin säätää rajoituksia. Rajoitusten on täytettävä perusoikeuksien rajoittamiselta vaadittavat yleiset edellytykset (esimerkiksi PeVM 25/1994 vp). Perusoikeuksien rajoittamista koskevien periaatteiden mukaan rajoituksista voidaan säätää ainoastaan lailla. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoitustarpeen tulee olla hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Rajoitustarpeen on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukainen siten, että se on välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saattamiseksi.

Ehdotetun 11 a §:n soveltaminen olisi mahdollista vain, jos pankin selvitystila tai konkurssi voisi rahoitusmarkkinaviranomaisten perustellun arvion mukaan johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla. Säännökselle olisi siten painava yhteiskunnallinen tarve. Ehdotettu perusoikeuksien rajoitus olisi myös suhteellisuusvaatimuksen mukainen, sillä säännös voisi tulla sovellettavaksi vain siinä tilanteessa, että pankin vakavaraisuuden saat-

taminen hyväksyttävälle tasolle ei enää olisi mahdollista pankin omin toimenpitein ja ainoaksi keinoksi toiminnan jatkamiselle jäisi julkisista varoista annettava tuki. Valtioneuvoston päätösvaltaa rajoittaisivat lisäksi varsin tarkasti rajatut ehdot, joiden toteutumista arvioitaisiin säännönmukaisin rahoitusvalvonnan keinoin. Pankin vakavaraisuuden heikentymistä koskevan edellytyksen olemassaolo perustuisi luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin, jonka säännösten perusteella vaadittava vakavaraisuustaso määräytyy. Vakavaraisuuden tulevaa kehitystä arvioitaisiin sen perusteella, mikä on pankin taseeseen sisältyvien sijoitusten ja sitoumusten sekä taseen ulkopuolisten sitoumusten riskipitoisuus ja sen perusteella arvioitavien omien varojen määrään vaikuttavien luotto- ja takaustappioiden todennäköisyys. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi myös, että kaikki siinä säädetyt valtioneuvoston päätösvaltaa rajoittavat ehdot täyttyvät samanaikaisesti.

Valtioneuvostolle ehdotettu oikeus päättää tuen kohteena olevan pankin osakkeiden ja pääomalainojen pakkolunastuksesta vastaa, mitä perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta säätää lailla omaisuuden pakkolunastuksesta. Lunastushinnan määräämiseen ja lunastusmenettelyyn sovellettaisiin lain 12 b §:ää, jonka mukaan lunastus tapahtuisi täyttää korvausta vastaan. Täytenä korvauksena pidettäisiin osakkeelle arvioitua käypää arvoa sen jälkeen, kun pankin vahvistetun taseen mukaiset tappiot ja niiden lisäksi kirjattaviksi tuleviksi arvioidut tappiot olisi otettu huomioon osakkeen arvoon vaikuttavina osakepääoman vähennyksinä. Tarkoituksena on, että säännöksen nojalla määrättävä osakkeen käypä arvo vastaisi mahdollisimman hyvin osakkeen tosiasiallista arvoa pankissa, jonka ei ole mahdollista jatkaa toimintaansa ilman julkista tukea. Lunastusmenettelyn kohteeksi joutuvien osakkeenomistajien oikeusturvan kannalta on keskeistä, että kysymyksen lunastushinnasta ratkaisevat pankissa tehdyn asiaa koskevan valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaisen erityistarkastuksen jälkeen ulkopuoliset riippumattomat välimiehet ja että välimiesten päätös on mahdollista saattaa yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Osuuspankkien ja säästö-

pankkien liiketoiminnan lunastamiseen sovellettaisiin vastaavaa menettelyä.

Valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 19 b §:n nojalla valtioneuvosto voisi pykälässä säädettyjen edellytysten täytyessä päättää säännöksessä erikseen mainituista rahoitusmarkkinoilla toimivia yrityksiä tai arvopaperikauppaa koskevista rajoituksista ja kielloista, jos se olisi välttämätöntä rahoitusmarkkinoiden vakaan ja häiriöttömän toiminnan kannalta. Säännöstä on arvioitava elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä. Valiokunta on rahoitusmarkkinoilla toimivien toimiluvanvaraisuutta koskevissa kannanotoissaan (esimerkiksi PeVL 24/2002 vp, PeVL 16/2003 vp) katsonut, että rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen ja sitä kautta asiakkaiden suojaan liittyvät perusteet puoltavat yleistä luvanvaraisuutta. Rahoitusmarkkinoilla toimivien toimilupapäätöksiin on perustuslakivaliokunnan kannan mukaan mahdollista liittää myös ehtoja (PeVL 67/2002 vp ja PeVL 16/2003 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole voimassa olevien rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten toiminnan väliaikaista keskeyttämistä koskevien säännösten kohdalla todennut säännöksiin liittyvän perustuslain kannalta ongelmia. Perustuslakivaliokunta katsoi talletuspankin väliaikaista keskeyttämistä koskeneesta laista annetusta hallituksen esityksestä (HE 180/2001 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 53/2001 vp), että ehdotettu toiminnan keskeyttäminen puuttuu voimakkaasti elinkeinovapauteen. Toimenpide perustuu kuitenkin vahvoihin yhteiskunnallisiin intresseihin, minkä takia ehdotus ei ollut elinkeinovapauden kannalta ongelmallinen.

Nyt ehdotettu säännös poikkeaa voimassa olevista säännöksistä siinä, että rajoitukset tai kiellot eivät kohdistu yksittäiseen toimijaan, vaan sen nojalla voitaisiin rajoittaa kaikkien pykälässä mainittujen säänneltyjen toimijoiden tai tietyn ryhmän toimintaa. Valtuuden perusteina ovat kuitenkin samanlaiset yhteiskunnalliset intressit kuin toimilupasääntelyssä ja voimassa olevissa toiminnan rajoittamista koskevissa säännöksissä eli rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen ja tätä kautta asiakkaiden suojeleminen. Säännök-

sessä valtioneuvostolle annettava toimivaltuus kohdistuu jo muutoinkin säännelyihin elinkeinoihin, joissa toiminnan harjoittajilta edellytetään erityistä ammattiosaamista. Valtuuden kohteena on asiallisesti rajoitettu joukko yrityksiä. Säännöksen nojalla ei voitaisi asettaa rajoituksia yksittäisille yrityksille tai henkilöille.

Säännöksessä on myös erikseen määritelty edellytykset, milloin toimivaltuutta voidaan käyttää. Perusedellytyksenä on, että kysymyksessä on Suomen ulkopuolelta peräisin oleva erityisen painava syy. Lisäksi valtioneuvoston toimivalta on rajoitettu toimiin, jotka ovat välttämättömiä säännöksen tavoitteen saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on Rahoitustarkastuksen toimivaltuuksia koskevassa käytännössään pitänyt tarpeellisenä toimivaltuuksien rajaamista toimivaltuuden tarkoituksen kannalta välttämättömiin toimiin. Esimerkiksi lausunnossaan PeVL 67/2002 vp valiokunta katsoi, että Rahoitustarkastuksen tietojensaantioikeus pitää rajoittaa luovutuksensaajan tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin.

Valtion vakuusrahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Mainitun perustuslain kohdan mukaan tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista

tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia rahaston tehtäviin. Näillä ei kuitenkaan muuteta rahaston käyttötarkoitusta olennaisesti siitä, millaiseksi se on nyt laissa määritelty. Muutokset eivät siten ole merkityksellisiä perustuslain 87 §:n kannalta. Ehdotettu 19 a § ei kytkeydy vakuusrahaston toimintaan.

Edellä olevan perusteella ehdotettuja rajoituksia perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen voidaan pitää perusoikeuksien rajoittamista koskevien hyväksyttävien periaatteiden kannalta riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltyinä. Osakkeiden ja pääomalainojen sekä liiketoiminnan lunastamisen mahdollistava säännös on perustuslaissa säädettyjen edellytysten mukainen. Rahaston käyttötarkoitusta ei olennaisesti laajenneta. Tämän vuoksi hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksestä on kuitenkin tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/1992) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 126/2007,
muutetaan 1 §:n 3 momentti, 11, 12 ja 12 b §, sellaisina kuin niistä ovat, 1 §:n 3 momentti laissa 245/1996, 11 § laissa 1237/1997 ja 12 b § laeissa 1508/2001 ja 644/2006, sekä
lisätään lakiin uusi 11 a ja 19 b § seuraavasti:

1 §

Rahaston tehtävä

 Rahaston varoista voidaan merkitä suomalaisen talletuspankin ja sen omistusyhteisön osakkeita ja osuuksia, myöntää lainaa pankille ja sen omistusyhteisölle, antaa niiden ottamille lainoille takauksia sekä myöntää pankille ja sen omistusyhteisölle muutakin rahoitustukea, jos se on tarpeellista pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi.

11 §

Rahoitustuen hakeminen

Edellä 1 §:n 3 momentissa tarkoitettulle pankille tai sen omistusyhteisölle taikka 1 §:n 4 momentissa tarkoitettulle omaisuudenhoitoyhtiölle annettava rahoitustuki myönnetään pankin, sen omistusyhteisön tai omaisuudenhoitoyhtiön hakemuksesta.

11 a §

Tukihakemukseen velvoittaminen

Valtioneuvosto voi määrätä Suomessa toimiluvan saaneen pankin tekemään rahastolle

hakemuksen valtioneuvoston tarpeelliseksi katsoman rahoitustuen saamiseksi, jos:

1) pankin vakavaraisuus on heikentynyt tai sen voidaan odottaa heikentyvän niin, että edellytyksiä jatkaa toimiluvan mukaista toimintaa ei ole;

2) pankilla ei ole esittää riittäviä toimenpiteitä vakavaraisuutensa saattamiseksi luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (121/2007) edellytetyn mukaiseksi tai vakavaraisuutensa säilyttämiseksi mainitun lain mukaisena eikä vakavaraisuuden turvaaminen ole mahdollista ilman valtion rahoitustukea; ja

3) pankin selvitystila tai konkurssi voi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla.

Jos pankki ei tee tukihakemusta valtioneuvoston asettamassa kohtuullisessa määräajassa, valtioneuvosto voi päättää, että osakeyhtiömuotoisen pankin osakkeet ja pääomallinat tai muun kuin osakeyhtiömuotoisen pankin liiketoiminta lunastetaan 12 b §:ssä säädettyssä järjestyksessä rahastolle.

Pankkia ei saa asettaa 2 momentissa tarkoitettun määräajan kuluessa eikä tukihakemuksen viranomaiskäsittelyn kestäessä selvitystilaan tai konkurssiin.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtiovarainministeriön on ennen päätöksen tekemistä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta. Valtioneuvoston 1 momentin nojalla tekemää päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

12 §

Tukiehdot

Tukitoimiin voidaan liittää tuettavan pankin ja omistusyhteisön liiketoimintaa ja hallinnon järjestämistä koskevia ehtoja.

Takaisin maksettava rahoitustuki voidaan jättää kokonaan tai osittain takaisin perimättä, jos eduskunta niin päättää.

12 b §

Tuen kohteena olevan pankin osakkeiden, pääomallainojen ja liiketoiminnan lunastaminen

Edellä 12 a §:ssä tarkoitettun tukiehdon soveltamisen sijasta tuen kohteena olevan Suomessa toimiluvan saaneen pankin osakkeet voidaan valtioneuvoston päätöksellä lunastaa täyttä korvausta vastaan rahastolle tai 1 §:n 4 momentissa tarkoitettulle yhtiölle. Täytenä korvauksena pidetään osakkeelle arvioitua käypää arvoa sen jälkeen, kun pankin vahvistetun taseen osoittamat tappiot ja niiden lisäksi lunastusvuonna ja kolmena sitä seuraavana vuonna kirjattaviksi tuleviksi arvioidut tappiot on katettu osakepääomaa alentamalla. Arvion tulevasta tappiosta tulee perustua luotettavaan selvitykseen pankin luottokannan ja muiden sijoitusten riskipitoisuudesta sekä perusteltuun näkemykseen tappioiden todennäköisyydestä ja ajoittumisesta. Kirjattaviksi tuleviksi arvioidujen tappioiden selvittämiseksi pankissa on suoritettava 14 a §:ssä tarkoitettu erityistarkastus. Osakkeiden lunastusmenettelyyn sovelletaan muutoin soveltuvien osin, mitä osakeyhtiölain (624/2006) 18 luvun 2—11 §:ssä säädetään. Rahaston ei tarvitse asettaa lunastushinnan maksamiselle mainitun 18 luvun 6 §:ssä tarkoitettua vakuutta.

Mitä 1 momentissa säädetään osakkeista, sovelletaan vastaavasti pääomallainoihin.

Jos Suomessa toimiluvan saanut pankki ei ole osakeyhtiö, sen liiketoiminta voidaan lunastaa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Liiketoiminnan käypä arvo arvioidaan tällöin siten kuin 1 momentissa säädetään osakkeen käyvän arvon arvioimisesta.

Säästöpankki, jonka liiketoiminta on lunastettu 3 momentin mukaisesti, voidaan muuttaa säätiöksi siten kuin siitä säädetään säästöpankkilain 92 §:n 2 ja 3 momentissa.

Tässä pykälässä tarkoitettu päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtiovarainministeriön on ennen päätöksen tekemistä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta. Päätöksen edellytyksenä on, että valtion etu ei ole riittävästi turvattavissa 12 a §:n mukaisella tukiehdolla. Jos päätös koskee osakkeiden lunastamista, edellytyksenä on lisäksi, että osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta ei loukata ilman painavaa syytä. Valtioneuvoston päätökseen, sillä osin kuin se koskee lunastusoikeuden olemassaoloa, ei saa hakea muutosta valittamalla.

19 b §

Toiminnan rajoittaminen

Valtioneuvosto voi, jos se on rahoitusmarkkinoiden vakavien kansainvälisten häiriöiden tai toisen valtion viranomaisten toimien takia välttämätöntä Suomen rahoitusmarkkinoiden tai rahoitusmarkkinoilla toimivien vakaan ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi:

1) rajoittaa luottolaitosten, rahastoyhtiöiden, säilytysyhteisöjen, sijoituspalveluyritysten, arvopaperipörssien, optioyhteisöjen, selvitysyhteisöjen ja arvopaperikeskuksen toimiluvan ja sääntöjen mukaista toimintaa;

2) päättää julkisessa kaupankäynnissä, monenkeskisessä kaupankäynnissä tai optiopörssitoiminnassa noudatettavia menettelytapoja koskevista rajoituksista tai kielloista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtiovarainministeriön on ennen päätöksen tekemistä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta, jollei asian kiireellisyydestä muuta johdu.

Tämän pykälän nojalla annetun valtioneuvoston päätöksen noudattamista valvoo Finanssivalvonta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

2.

Laki**luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan luottolaitostoiminnasta 9 päivänä helmikuuta 2007 annetun lain (121/2007) 116 §:n 2 momentti, 117 §:n 3 momentti ja 119 §:n 5 momentti sekä
muutetaan 119 §:n 1 momentti ja 120 §:n 1 momentti seuraavasti:

119 §

Tuen myöntäminen

Vakuusrahaston varoista voidaan antaa avustuskainoja tai avustuksia rahastoon kuuluvalla talletuspankille, joka on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustuskainan tai avustuksen myöntäminen on sen toiminnan turvaamiseksi tarpeellista. Vakuusrahasto voi myös antaa takauksia vakuusrahastoon kuuluvan talletuspankin ottamille lainoille tai merkitä pankin liikkeeseen laskeman pääomallainan.

120 §

Avustuskainan takaisin perimisestä luopuminen

Vakuusrahaston valtuuskunnalla on hallituksen esityksestä oikeus kokonaan tai osittain luopua avustuskainan tai pääomallainan takaisin perimisestä, jos takaisin periminen on kohtuutonta avustuskainan tai pääomallainan saaneelle talletuspankille. Vakuusrahaston valtuuskunnan ja hallituksen tulee tehdessään päätöstä avustuskainan tai pääomallainan takaisin perimisestä luopumisesta noudattaa, mitä 119 §:n 2 momentissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2009

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN**

Hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi*

1.

Laki**valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/1992) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 126/2007,
muutetaan 1 §:n 3 momentti, 11, 12 ja 12 b §, sellaisina kuin niistä ovat, 1 §:n 3 momentti laissa 245/1996, 11 § laissa 1237/1997 ja 12 b § laeissa 1508/2001 ja 644/2006, sekä
lisätään lakiin uusi 11 a ja 19 b § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Rahaston tehtävä**Rahaston tehtävä*

Rahaston varoista voidaan myöntää lainoja erityisehdoin (tukilaina) luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 113 §:ssä tarkoitetuille vakuusrahastoille tämän lain mukaisesti. Rahaston vastuulla voidaan antaa takauksia mainittujen vakuusrahastojen ottamille lainoille.

Rahaston varoista voidaan *myös* merkitä suomalaisen talletuspankin osakkeita ja osuuksia, antaa pankin ottamille lainoille takauksia ja myöntää muutakin rahoitustukea, jos se on tarpeellista pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi.

(2 mom. kumotaan)

Rahaston varoista voidaan merkitä suomalaisen talletuspankin *ja sen omistusyhteisön* osakkeita ja osuuksia, myöntää lainaa pankille ja sen omistusyhteisölle, antaa *niiden* ottamille lainoille takauksia *sekä* myöntää *pankille ja sen omistusyhteisölle* muutakin rahoitustukea, jos se on tarpeellista pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi.

11 §

11 §

*Tukilainan ja takauksen myöntäminen**Rahoitustuen hakeminen*

Tukilaina ja takaus myönnetään vakuusrahaston hakemuksesta. Lainan ja takauksen

Edellä 1 §:n 3 momentissa tarkoitettulle pankille tai sen omistusyhteisölle taikka 1 §:n

myöntämisen edellytyksenä on, että hakijana olevaan vakuusrahastoon kuuluva yksi tai useampi pankki on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustuslainan tai avustuksen myöntäminen kysymyksessä olevasta vakuusrahastosta on pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi tarpeellista eivätkä vakuusrahaston omat varat tarkoitukseen riitä.

4 momentissa tarkoitettulle omaisuudenhoitoyhtiölle annettava rahoitustuki myönnetään pankin, sen omistusyhteisön tai omaisuudenhoitoyhtiön hakemuksesta.

11 a §

Tukihakemukseen velvoittaminen

Valtioneuvosto voi määrätä Suomessa toimiluvan saaneen pankin tekemään rahastolle hakemuksen valtioneuvoston tarpeelliseksi katsoman rahoitustuen saamiseksi, jos:

1) pankin vakavaraisuus on heikentynyt tai sen voidaan odottaa heikentyvän niin, että edellytyksiä jatkaa toimiluvan mukaista toimintaa ei ole;

2) pankilla ei ole esittää riittäviä toimenpiteitä vakavaraisuutensa saattamiseksi luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (121/2007) edellytetyn mukaiseksi tai vakavaraisuutensa säilyttämiseksi mainitun lain mukaisena eikä vakavaraisuuden turvaaminen ole mahdollista ilman valtion rahoitustukea; ja

3) pankin selvitystila tai konkurssi voi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla.

Jos pankki ei tee tukihakemusta valtioneuvoston asettamassa kohtuullisessa määräajassa, valtioneuvosto voi päättää, että osakeyhtiömuotoisen pankin osakkeet ja pääomalainat tai muun kuin osakeyhtiömuotoisen pankin liiketoiminta lunastetaan 12 b §:ssä säädettyssä järjestyksessä rahastolle.

Pankkia ei saa asettaa 2 momentissa tarkoitettun määräajan kuluessa eikä tukihakemuksen viranomaiskäsitteilyn kestäessä selvitystilaan tai konkurssiin.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtiovarainministeriön on ennen päätöksen tekemistä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta. Valtioneuvoston 1 momentin nojalla tekemää pää-

töstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

12 §

Tukiehdot

Tukilainaan ja muihin tukitoimiin voidaan asettaa sekä tukea saavaa vakuusrahastoa että tuettavan pankin toimintaa ja hallintoa koskevia ehtoja.

Tukilaina ja muu takaisin maksettava rahoitustuki voidaan jättää kokonaan tai osittain takaisin perimättä, jos eduskunta niin päättää.

12 §

Tukiehdot

Tukitoimiin voidaan liittää tuettavan pankin ja omistusyhteisön liiketoimintaa ja hallinnon järjestämistä koskevia ehtoja.

Takaisin maksettava rahoitustuki voidaan jättää kokonaan tai osittain takaisin perimättä, jos eduskunta niin päättää.

12 b §

Tuen kohteena olevan pankin osakkeiden ja pääomalainojen lunastaminen

Edellä 12 a §:ssä tarkoitetun tukiehdon soveltamisen sijasta tuen kohteena olevan pankin osakkeet voidaan lunastaa täyttä korvausta vastaan valtion vakuusrahastolle tai 1 §:n 4 momentissa tarkoitetulle yhtiölle. Osakkeiden käyvän hinnan määrittämiseen ja lunastusmenettelyyn sovelletaan, mitä osakeyhtiölain (624/2006) 18 luvun 2—11 §:ssä säädetään.

12 b §

*Tuen kohteena olevan pankin osakkeiden, pääomalainojen ja **liiketoiminnan** lunastaminen*

Edellä 12 a §:ssä tarkoitetun tukiehdon soveltamisen sijasta tuen kohteena olevan Suomessa toimiluvan saaneen pankin osakkeet voidaan valtioneuvoston päätöksellä lunastaa täyttä korvausta vastaan rahastolle tai 1 §:n 4 momentissa tarkoitetulle yhtiölle. Täytenä korvauksena pidetään osakkeelle arvioitua käypää arvoa sen jälkeen, kun pankin vahvistetun taseen osoittamat tappiot ja niiden lisäksi lunastusvuonna ja kolmena sitä seuraavana vuonna kirjattaviksi tuleviksi arvioidut tappiot on katettu osakepääomaa alentamalla. Arvion tulevista tappioista tulee perustua luotettavaan selvitykseen pankin luottokannan ja muiden sijoitusten riskipitoisuudesta sekä perusteltuun näkemykseen tappioiden todennäköisyydestä ja ajoittumisesta. Kirjattaviksi tuleviksi arvioitujen tappioiden selvittämiseksi pankissa on suoritettava 14 a §:ssä tarkoitettu erityistarkastus. Osakkeiden lunastusmenettelyyn sovelletaan muutoin soveltuvin osin, mitä osakeyhtiölain (624/2006) 18 luvun 2—11 §:ssä säädetään. Rahaston ei tarvitse asettaa lunastushinnan maksamiselle mainitun 18 luvun 6 §:ssä tarkoitettua vakuutta.

Voimassa oleva laki

Mitä 1 momentissa säädetään osakkeista, sovelletaan vastaavasti pääomalainoihin.

Tässä pykälässä tarkoitettu päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätöksen edellytyksenä on, että valtion etu ei ole riittävästi turvattavissa 12 a §:n 1 momentin mukaisella tukiehdolla ja että osakkeenomistajien yhdenvertaisuudesta ei poiketa ilman painavaa syytä.

Mitä 1 momentissa säädetään osakkeista, sovelletaan vastaavasti pääomalainoihin.

Jos Suomessa toimiluvan saanut pankki ei ole osakeyhtiö, sen liiketoiminta voidaan lunastaa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Liiketoiminnan käypä arvo arvioidaan tällöin siten kuin 1 momentissa säädetään osakkeen käyvän arvon arvioimisesta.

Säästöpankki, jonka liiketoiminta on lunastettu 3 momentin mukaisesti, voidaan muuttaa säätiöksi siten kuin siitä säädetään säästöpankkilain 92 §:n 2 ja 3 momentissa.

Tässä pykälässä tarkoitettu päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa. *Valtiovarainministeriön on ennen päätöksen tekemistä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta. Päätöksen edellytyksenä on, että valtion etu ei ole riittävästi turvattavissa 12 a §:n mukaisella tukiehdolla. Jos päätös koskee osakkeiden lunastamista, edellytyksenä on lisäksi, että osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta ei loukata ilman painavaa syytä. Valtioneuvoston päätökseen, sillä osin kuin se koskee lunastusoikeuden olemassaoloa, ei saa hakea muutosta valittamalla.*

19 b §

Toiminnan rajoittaminen

Valtioneuvosto voi, jos se on rahoitusmarkkinoiden vakavien kansainvälisten häiriöiden tai toisen valtion viranomaisten toimien takia välttämätöntä Suomen rahoitusmarkkinoiden tai rahoitusmarkkinoilla toimivien vakaan ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi:

1) rajoittaa luottolaitosten, rahastoyhtiöiden, säilytysyhteisöjen, sijoituspalveluyritysten, arvopaperipörssien, optioyhteisöjen, selvitysyhteisöjen ja arvopaperikeskuksen toimiluvan ja sääntöjen mukaista toimintaa;

2) päättää julkisessa kaupankäynnissä, monenkeskisessä kaupankäynnissä tai optiopörssitoiminnassa noudatettavia menettelytapoja koskevista rajoituksista tai kielloista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtiovarainministeriön on ennen päätöksen tekemistä pyydettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonmalta, jollei asian kiireellisyydestä muuta johdu.

Tämän pykälän nojalla annetun valtioneuvoston päätöksen noudattamista valvoo Finanssivalvonta.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____.*

2.

Laki

luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan luottolaitostoiminnasta 9 päivänä helmikuuta 2007 annetun lain (121/2007) 116 §:n 2 momentti, 117 §:n 3 momentti ja 119 §:n 5 momentti sekä
muutetaan 119 §:n 1 momentti ja 120 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

116 §

Vakuusrahaston hallinto

116 §

Vakuusrahaston hallinto

Jos vakuusrahastolle on myönnetty tukilainaa tai muuta valtion vakuusrahastosta annettussa laissa tarkoitettua tukea tai vastaavaa tukea valtion talousarviossa olevien valtuuksien nojalla, valtiovarainministeriöllä on oikeus nimetä valtuuskuntaan ja hallitukseen valtiota edustava jäsen.

(2 mom. kumotaan)

117 §

Vakuusrahaston kannatusmaksu

117 §

Vakuusrahaston kannatusmaksu

Jos vakuusrahastolle on myönnetty tukilainaa tai muuta valtion vakuusrahastosta annettussa laissa tarkoitettua tukea tai vastaavaa

(3 mom. kumotaan)

tukea valtion talousarviossa olevien valtuuksien nojalla ja tuen takaisin maksaminen edellyttää 0,5 prosenttia korkeampaa maksua, kannatusmaksut voidaan korottaa enintään yhdeksi prosentiksi mainitusta taseiden yhteenlasketusta loppusummasta. Rahoitustarkastus voi velvoittaa korottamaan kannatusmaksua, jos se katsoo, ettei valtuuskunnan määräämä kannatusmaksu ole riittävä turvaamaan vakuusrahaston velvoitteita.

119 §

Tuen myöntäminen

Vakuusrahaston varoista voidaan antaa avustuslainoja tai avustuksia rahastoon kuuluvalla talletuspankille, joka on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustuslainan tai avustuksen myöntäminen on sen toiminnan turvaamiseksi tarpeellista. Vakuusrahasto voi antaa myös takauksia vakuusrahastoon kuuluvan talletuspankin ottamille lainoille tai merkitä pankin liikkeeseen laskeman pääomalainan. *Jos vakuusrahastolla on tukilaina valtion vakuusrahastosta annetun lain nojalla tai jos vakuusrahaston ottamalla lainalla on valtion tai valtion vakuusrahaston takaus, voidaan avustuslainoja, avustuksia tai takauksia antaa sekä pääomailainoja merkitä vain valtiovarainministeriön hyväksymissä rajoissa.*

Jos vakuusrahastolle on myönnetty 1 momentissa tarkoitettua tukilainaa, avustuslainan, pääomalainan tai avustuksen myöntämiseen pankille näistä lainavaroista on saatava valtiovarainministeriön suostumus.

120 §

Avustuslainan takaisin perimisestä luopuminen

Vakuusrahaston valtuuskunnalla on hallituksen esityksestä oikeus kokonaan tai osittain luopua avustuslainan tai pääomalainan takaisin perimisestä, jos takaisin periminen on kohtuutonta avustuslainan tai pääomalai-

119 §

Tuen myöntäminen

Vakuusrahaston varoista voidaan antaa avustuslainoja tai avustuksia rahastoon kuuluvalla talletuspankille, joka on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustuslainan tai avustuksen myöntäminen on sen toiminnan turvaamiseksi tarpeellista. Vakuusrahasto voi myös antaa takauksia vakuusrahastoon kuuluvan talletuspankin ottamille lainoille tai merkitä pankin liikkeeseen laskeman pääomalainan.

(5 mom. kumotaan)

120 §

Avustuslainan takaisin perimisestä luopuminen

Vakuusrahaston valtuuskunnalla on hallituksen esityksestä oikeus kokonaan tai osittain luopua avustuslainan tai pääomalainan takaisin perimisestä, jos takaisin periminen on kohtuutonta avustuslainan tai pääomalai-

nan saaneelle talletuspankille. Vakuusrahas-
ton valtuuskunnan ja hallituksen tulee tehdes-
sään päätöstä avustuslainan tai pääomalainan
takaisin perimisestä luopumisesta noudattaa,
mitä 119 §:n 2 momentissa säädetään. *Jos va-
kuusrahas-
ton valtuuskunnan ja hallituksen tulee tehdes-
sään päätöstä avustuslainan tai pääoma-
lainan takaisin perimisestä luopumisesta
noudattaa, mitä 119 §:n 2 momentissa sääde-
tään.*

nan saaneelle talletuspankille. Vakuusrahas-
ton valtuuskunnan ja hallituksen tulee tehdes-
sään päätöstä avustuslainan tai pääoma-
lainan takaisin perimisestä luopumisesta
noudattaa, mitä 119 §:n 2 momentissa sääde-
tään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .
