

Talletussuoja Suomessa ja Euroopan unionissa

Oikeustieteellinen tutkimus talletussuojan perusteista, tavoitteista ja tulevaisuudesta

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Insolvenssioikeus

Pro gradu -tutkielma

Juha Vallivaara

Syksy 2023

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Talletussuoja Suomessa ja Euroopan unionissa – Oikeustieteellinen tutkimus talletussuojan perusteista, tavoitteista ja tulevaisuudesta.

Tekijä: Juha Vallivaara

Koulutusohjelma/oppiaine: oikeustiede

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma_X_ Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä: 78 + XXXI

Vuosi: 2023

Talletussuoja on lakisääteinen järjestelmä, joka on olemassa yhtäältä talletuksien sekä tallettajien suojaamiseksi ja toisaalta rahoitusmarkkinavakauden ylläpitämiseksi. Tässä tutkielmassa talletussuojaa tarkastellaan kolmesta näkökulmasta. Talletussuojaa tarkastellaan ensiksi oikeudellisena ilmiönä. Ilmiön oikeudellista merkitystä selvitetään lainopillisen systematisoinnin ja tulkinnan avulla. Systematisoinnin avulla tutkielmassa luodaan yleisesitys talletussuojasta, talletussuojaan liittyvistä käsitteistä ja talletussuojan oikeudellisista rajapinnoista kriisinratkaisu- ja luottolaitossääntelyyn.

Talletussuojaa tarkastellaan myös sääntelykeinona. Ensiksi talletussuojajärjestelmää verrataan kansainvälisiin sääntelystandardeihin. Tutkielman havaintona on, että talletussuojajärjestelmä on kansainvälisten standardien keskeisimpien periaatteiden kanssa linjassa. Toiseksi talletussuojan taloustieteellinen viitekehys yhdistetään osaksi oikeudellista viitekehystä. Tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten talletussuojasääntelylle asetetut tavoitteet toteutuvat taloustieteen tutkimusten havaintojen perusteella. Tutkielman havaintona on, että talletussuojajärjestelmä luo rahoitusmarkkinavakautta estämällä talletuspakoja ja antamalla tallettajille luottamuksensuojaa. Luottamuksensuojan vahvistamiseksi tulisi kuitenkin parantaa tallettajien tietoisuutta talletussuojasta.

Kolmantena näkökulmana tarkastellaan vuodesta 2015 lähtien vireillä ollutta hanketta yhteisen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi. Talletussuoja on tarkoitettu pankkiunionin viimeiseksi kolmanneksi pilariksi yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen valvontamekanismin tueksi. Tutkielman tarkastelussa keskitytään vertailemaan komission ehdotuksessa esitettyä talletussuojajärjestelmää Euroopan parlamentin mietintöluonnoksessa esitettyyn vaihtoehtoiseen tapaan järjestää talletussuoja. Tutkielman havaintona on, että komission ehdotus lienee todennäköisempi vaihtoehto yhteisen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustaksi. Komission ehdotuksen mukaisessa talletussuojajärjestelmässä ei havaita epätarkoituksenmukaista riskienjakoa jäsenvaltioiden välillä. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä loisi vahvemman pohjan tallettajien suojaamiselle ja rahoitusmarkkinavakaudelle.

Asiasanat: talletussuoja, talletus, tallettaja, talletuspankki, pankkiunioni, yhteinen talletussuoja

Sisällysluettelo

LÄHTEET	VI
LYHENTEET	XXX
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen aihe.....	1
1.2 Metodologia.....	2
1.2.1 Lainopillinen systematisointi ja tulkinta.....	2
1.2.2 Eurooppaoikeudellinen tulkintavaikutus	5
1.2.3 Sääntelyteoria osana oikeustaloustiedettä.....	5
1.2.4 <i>De lege ferenda</i> -tutkimuksesta	8
1.3 Metodien ja tutkimuskysymysten vuorovaikutus	9
1.3.1 Lainoppi ja talletussuoja	9
1.3.2 Talletussuoja sääntelykeinona	9
1.3.3 Eurooppalainen talletussuoja	10
1.4 Tutkimuksen rakenne ja rajaukset	11
1.5 Pankkien liiketoiminnan teoreettinen viitekehys	12
1.5.1 Pankkien liiketoiminnan perusteet.....	12
1.5.2 Pankkiteoreettinen näkökulma.....	12
1.5.3 Riskien jakaminen, monitorointi ja informaatio	14
1.5.4 Likviditeetin tarjoaminen markkinoille	15
1.5.5 Talletuspako	16
1.6 Pankkisääntelyn taloustieteellinen viitekehys	17
1.6.1 Teoreettiset lähtökohdat ja sääntelyn tavoitteet.....	17
1.6.2 Agentuuriongelmat ja moraalikato	18
1.7 Talletussuoja osana pankkiunionia	19
1.7.1 Idea pankkiunionista	19
1.7.2 Yhteinen valvontamekanismi	20
1.7.3 Pankkien elvytys ja kriisintarkaisu	21
1.7.4 Talletussuoja kolmantena pilarina	25
2 Talletussuojan aineellinen lainsäädäntö	28
2.1 Talletussuojajärjestelmä	28
2.1.1 Johdanto talletussuojajärjestelmään.....	28
2.1.2 Talletussuojarahasto	29
2.1.3 Maksuvelvollisuus	30
2.2 Talletuspankki.....	32
2.2.1 Luottolaitoksen käsitteestä.....	32

2.2.2 Takaisinmaksettavien varojen vastaanottaminen yleisöltä	34
2.2.3 Luoton tarjoaminen.....	34
2.2.4 Luottolaitoskäsitteen eurooppaoikeudellinen konteksti	34
2.3 Talletus ja tallettaja.....	36
2.3.1 Talletus	36
2.3.2 Tallettaja	37
2.4 Korvauskelpoinen ja korvattava talletus.....	38
2.4.1 Korvauskelpoinen talletus	38
2.4.2 Korvattava talletus.....	40
2.5 Sivuliikkeiden talletukset.....	40
2.6 Talletussuojamaksu ja liittymismaksu	41
2.6.1 Liittymismaksu	41
2.6.2 Talletussuojamaksu.....	42
2.6.3 Liittymismaksun ja talletussuojamaksun erityistilanteita	43
2.7 Talletussuojarahasto talletuspankin kriisintarkistuksessa	44
2.7.1 Varojenkäytön edellytykset	44
2.7.2 Talletussuojarahaston roolin kehittäminen kriisintarkistuksessa	44
2.8 Valvonta.....	45
3 Talletussuoja sääntelykeinona	46
3.1 Kansainvälisen sääntelystandardin tausta ja tavoitteet	46
3.2 IADI:n standardien peilaaminen talletussuojajärjestelmään	47
3.2.1 Sääntelyn tavoitteet.....	47
3.2.2 Talletussuojajärjestelmän edellyttämät toimivaltuudet	48
3.2.3 Jäsenyys ja rahoitus	50
3.2.4 Korvattavat talletukset ja maksatus	51
3.2.5 Yhteenveto.....	52
3.3 Talletussuojan tavoitteiden toteutuminen	52
3.3.1 Rahoitusmarkkinavakauden ylläpitäminen.....	52
3.3.2 Tallettajien ja talletusten suojaaminen.....	55
3.3.3 Moraalikadon välttäminen	58
4 Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä	61
4.1 Johdanto eurooppalaiseen talletussuojaan	61
4.1.1 Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän oikeusperusta ja tavoitteet	61
4.1.2 Komission ehdotuksen rakenne	61
4.1.3 Euroopan parlamentin mietinnön rakenne	62
4.2 Ehdotuksen ja mietinnön yksityiskohtainen kuvaus	62

4.2.1 Soveltamisala	62
4.2.2 Kriisinvastatuntien uudistettu kokoonpano ja toiminta	63
4.2.3 Rahaston rakenne ja rahoitus	64
4.2.4 Rahoituksen antaminen kansallisille talletussuojajärjestelmille	68
4.2.5 Jälleenvakuutus	68
4.2.6 Rinnakkaisvakuutus	69
4.2.7 Täysvakuutus	70
4.3 Eurooppalaisen talletussuojan edut.....	71
4.3.1 Pankkiunionin loppuunsaattaminen	71
4.3.2 Tehokkuus.....	72
4.3.3 Tallettajien suojaaminen ja rahoitusmarkkinavakaumus	72
4.3.4 Yhtäläiset lähtökohdat luottolaitoksille sisämarkkinoilla.....	73
4.4 Eurooppalaisen talletussuojan haasteiden arviointi	74
4.4.1 Eurooppalainen riskiunioni.....	74
4.4.2 Takaisin pankkiunioniksi	74
4.4.3 Kasvanut systeeminen riski	76
4.4.4 Jäsenvaltioiden erityislaatuisuuden huomioiminen	76
5. Lopuksi	77

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aalto-Heinilä 2018 *Aalto-Heinilä, Maija*: Mitä oikeusformalismi on? Teoksessa Antti Kolehmainen – Emmi Muhonen (toim.), Matti Ilmari Niemi – Esineoikeuden järjestelmän rakentaja. Juhlajulkaisu Matti Ilmari Niemi 1958 – 24/2 – 2018. Alma Talent 2018.
- Aarnio 1978 *Aarnio, Aulis*: Mitä lainoppi on? Tammi 1978.
- Aarnio 1982 *Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten tulkinnasta. Helsinki 1982.
- Aarnio 1989 *Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. WSOY 1989.
- Acharya 2009 *Acharya, Viral V.*: A theory of systemic risk and design of prudential bank regulation. *Journal of Financial Stability*, 5(3) 2009 s. 224–255.
- Airaksinen 2023 *Airaksinen, Manne*: Osakkeenomistajakeskeisyys, sidoryhmät ja yhteiskuntavastuu osakeyhtiöoikeuden järjestelmässä. Alma Talent 2023.
- Alexander 2019 *Alexander, Kern*: Principles of Banking Regulation. Cambridge University Press 2019.
- Alexander 2020 *Alexander, Kern*: European Banking Union – Effectiveness, Impact, and Future Challenges. Teoksessa Busch, Danny – Ferrarini, Guido (toim.) *European Banking Union*. 2. painos. Oxford EU Financial Regulation Series. Oxford University Press 2020.
- Allen – Carletti – Gu 2019 *Allen, Franklin – Carletti, Elena – Gu, Xian*: The Roles of Banks in Financial Systems. Teoksessa Berger, Allen N. – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.), *The Oxford Handbook of Banking*. 3. painos. Oxford University Press 2019.

- Allen – Santomero 1998 *Allen, Franklin – Santomero, Anthony M.:* The theory of financial intermediation. *Journal of Banking & Finance*, 21(11-12) 1998 s. 1461–1485.
- Anginer – Demirgüç-Kunt 2014
Anginer, Deniz – Demirgüç-Kunt, Asli: Bank Capital and Systemic Stability. Policy Research Working Paper 6948. Maaailmanpankki (The World Bank; Development Research Group) 2014.
- Anginer – Demirgüç-Kunt 2019
Anginer, Deniz – Demirgüç-Kunt, Asli: Bank Runs and Moral Hazard. Teoksessa Berger, Allen N. – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.), *The Oxford Handbook of Banking*. 3. painos. Oxford University Press 2019.
- Anginer – Demirgüç-Kunt – Zhu 2014
Anginer, Deniz – Demirgüç-Kunt, Asli – Zhu, Min: How Does Competition Affect Bank Systemic Risk? *Journal of Financial Intermediation* 23(1) 2014, s. 1–26.
- Angkinand 2009
Angkinand, Apanard P.: Banking regulation and the output cost of banking crises. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 19(2) 2009, s. 240–257.
- Annunziata 2021
Annunziata, Filippo: The Remains of the Day: EU Financial Agencies, Soft Law and the Relics of *Meroni*. EBI Working Paper Series 2021 no. 106, 19.11.2021. European Banking Institute 2021.
- Arnaboldi 2019
Arnaboldi, Francesca: Risk and Regulation in Euro Area Banks – Completing the Banking Union. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Springer Nature Switzerland AG 2019.
- Benston – Smith 1976
Benston, George J. – Smith, Clifford W. Jr.: A Transactions Cost Approach to the Theory of Financial

Intermediation. *Journal of Finance* Vol. 31, No. 2 1976, Papers and Proceedings of the Thirty-Fourth Annual Meeting of the American Finance Association Dallas, Texas December 28–30, 1975, s. 215–231.

- Bernet – Walter 2009 *Bernet, Beat – Walter, Susanna: Design, Structure and Implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme. SUERF Studies, No. 2009/5, The European Money and Finance Forum, Vienna.*
- Bhattacharya – Thakor 1993 *Bhattacharya, Sudipto – Thakor, Anjan V.: Contemporary Banking Theory. Journal of Financial Intermediation, 3(1) 1993, s. 2–50.*
- Boot – Thakor 1997 *Boot, Arnoud W. A. – Thakor, Anjan V.: Financial System Architecture. The Review of Financial Studies, Vol. 10 No.3 1997, s. 693–733.*
- Boot – Thakor 2019 *Boot, Arnoud W. A. – Thakor, Anjan V.: Commercial Banking and Shadow Banking – The Accelerating Integration of Banks and Markets and its Implications for Regulation. Teoksessa Berger, Allen N. – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.), The Oxford Handbook of Banking. 3. painos. Oxford University Press 2019.*
- Bouwman 2019 *Bouwman, Christa H. S.: Creation and Regulation of Bank Liquidity. Teoksessa Berger, Allen N. – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.), The Oxford Handbook of Banking. 3. painos. Oxford University Press 2019.*
- Britz – Gersbach – Haller 2021 *Britz, Volker – Gersbach, Hans – Haller, Hans: Deposit insurance and reinsurance. Annals of Finance 17 2021, s. 425–470.*
- Brown – Trautmann – Vlahu 2017 *Brown, Martin – Trautmann, Stefan T. – Vlahu, Razvan:*

Understanding Bank-Run Contagion. *Management Science* 63(7) 2017, s. 2272–2282.

Busch 2020

Busch, Danny: Governance of the Single Resolution Mechanism. Teoksessa Busch, Danny – Ferrarini, Guido (toim.) European Banking Union. 2. painos. Oxford EU Financial Regulation Series. Oxford University Press 2020.

Casu – Sarkisyan 2019

Casu, Barbara – Sarkisyan, Anna: Securitization. Teoksessa Berger, Allen N. – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.), *The Oxford Handbook of Banking*. 3. painos. Oxford University Press 2019.

Calomiris 2019

Calomiris, Charles W.: Bank Failures, The Great Depression, and Other “Contagious” Events. Teoksessa Berger, Allen N. – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.), *The Oxford Handbook of Banking*. 3. painos. Oxford University Press 2019.

Cerrone 2018

Cerrone, Rosaria: Deposit Guarantee Reform in Europe: does European deposit insurance scheme increase banking stability? *Journal of Economic Policy Reform* 21(3) 2018, s. 224–239.

Choi – Goldsmith-Pinkham – Yorulmazer 2023

Choi, Dong Beom – Goldsmith-Pinkham, Paul – Yorulmazer, Tanju: Contagion Effects of the Silicon Valley Bank Run. Koç University-TUSIAD Economic Research Forum Working Papers 2307. Koc University 2023.

Colaert 2015

Colaert, Veerle: Deposit Guarantee Schemes in Europe: Is the Banking Union in Need of a Third Pillar? *European Company and Financial Law Review* 12(3) 2015, s. 372–424.

Colaert – Bens 2020

Colaert, Veerle – Bens, Gilian: European Deposit Insurance System (EDIS) – Cornerstone of the Banking Union or Dead End? Teoksessa Busch, Danny – Ferrarini, Guido

(toim.) European Banking Union. 2. painos. Oxford EU Financial Regulation Series. Oxford University Press 2020.

- Cooper – Ross 2002 *Cooper, Russell – Ross, Thomas W.*: Bank Runs: Deposit Insurance and Capital Requirements. *International Economic Review* 43(1) 2002, s. 55–72.
- Cull – Senbet – Sorge 2005 *Cull, Robert – Senbet, Lemma W. – Sorge, Marco*: Deposit Insurance and Financial Development. *Journal of Money, Credit and Banking*, 37(1) 2005, s. 43–82.
- Davenport 1918 *Davenport, Herbert J.*: The economics of enterprise. Macmillan 1918.
- Demirgüç-Kunt – Detragiache 2002 *Demirgüç-Kunt, Asli – Detragiache, Enrica*: Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics* 49(7) 2002, s. 1373–1406.
- Diamond 1984 *Diamond, Douglas W.*: Financial Intermediation and Delegated Monitoring. *The Review of Economic Studies*, 51(3) 393 1984, s. 393–414.
- Diamond – Dybvig 1983 *Diamond, Douglas W. – Dybvig, Philip H.*: Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity. *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 3, 1983, s. 401–419.
- Djankov – McLiesh – Shleifer 2007 *Djankov, Simeon – McLeash, Caralee – Shleifer, Andrei*: Private credit in 129 countries. *Journal of Financial Economics* 84(2) 2007, s. 299–329.
- Drechsler – Savoy – Schnabl 2021 *Drechsler, Itamar – Savov, Alexi – Schnabl, Philipp*: Banking on Deposits: Maturity Transformation without Interest Rate Risk. *Journal of Finance* 2021 76(3), s. 1091–1143.

- Du 2017 *Du, Brian*: How Useful is Basel III's Liquidity Coverage Ratio? Evidence From US Bank Holding Companies. *European Financial Management* 2017, 23(5) s. 902–919.
- Egan – Hortaçsu – Matvos 2017 *Egan, Mark – Hortaçsu, Ali – Matvos, Gregor*: Deposit Competition and Financial Fragility: Evidence from the US Banking Sector. *American Economic Review* 2017, 107(1) s. 169–216.
- Emilianides – Ioannou 2013 *Emilianides, Achilles C. – Ioannou, Christina*: The Haircut of Cypriot Deposits and the Protections of Fundamental Rights. *Cyprus Human Rights Law Review* 2013 2(2), s. 141–166.
- Erma 1970 *Erma, Reino*: Pankkilait 1969: Suomen luottolaitosjärjestelmä sekä liike- säästö- ja osuuspankkilait selityksineen. Suomen lakimiesliiton kustannus 1970.
- Ervasti 2011 *Ervasti, Kaijus*: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede – Jurisprudentia XLIV* 2011, s. 61–132.
- Esty 1997 *Esty, Benjamin C.*: Organizational form and risk taking in the savings and loan industry. *Journal of Financial Economics* 44(1) 1997, s. 25–55.
- Flannery 1991 *Flannery, Mark J.*: Pricing deposit insurance when the insurer measures bank risk with error. *Journal of Banking & Finance* 15(4–5) 1991, s. 975–998.
- Freixas – Parigi 2019 *Freixas, Xavier – Parigi, Bruno M.*: Lender of Last Resort. Teoksessa Berger, Allen N. – Molyneux, Philip – Wilson, John O. S. (toim.), *The Oxford Handbook of Banking*. 3. painos. Oxford University Press 2019.
- Gilbart 1827 *Gilbart, James William*: *Practical Treatise of Banking*, 4. painos. Longman, Rees, Orme, Brown, Green & Longman 1836 (alkuperäinen julkaisu 1827).

- Gilbart 1834 *Gilbart, James William: The History and Principles of Banking.* 3. painos. Longman, Rees, Orme, Brown, Green & Longman 1837 (alkuperäinen julkaisu 1834).
- Gorton – Metrick 2013 *Gorton, Gary – Metrick, Andrew: Securitization.* Teoksessa Constantinides, George M., – Harris, Milton – Stulz, Rene M. (toim.), *Handbook of the Economics of Finance, Volume 2A.* Belsevier B.V. 2013.
- Gros – Schoenmaker 2014 *Gros, Daniel – Schoenmaker, Dirk: European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union.* *Journal of Common Market Studies* 52(3) 2014, s. 529–546.
- Gurley – Shaw 1955 *Gurley, John G. – Shaw, E. S.: Financial Aspects of Economic Development.* *American Economic Review*, Vol. 45, No. 4 (Sep., 1955) 1955, s. 515–538.
- Halme 1999 *Halme, Liisa: Pankkisääntely ja valvonta – Oikeuspoliittinen tutkimus säästöpankkien riskinotosta.* Suomen Pankki 1999.
- Harju 2020 *Harju, Ilkka: Sijoitusrahaston oikeudellinen muoto – Oikeushenkilöopillinen vertailu.* *Oikeustiede – Jurisprudentia* LII 2020 s. 5–102.
- Heimonen – Määttä 1997 *Heimonen, Matti – Määttä, Kalle: Johdatus oikeustaloustieteeseen.* Espoo 1997.
- Hoggarth – Glenn – Saporta 2002 *Hoggarth, Glenn – Reis, Ricardo – Saporta, Victoria: Costs of banking system instability: Some empirical evidence.* *Journal of Banking & Finance*, 26(5) 2002, s. 825–855.
- Howe 1915 *Howe, Robert H.: The evolution of banking; a study of the development of the credit system.* C. H. Kerr & Company 1915.
- John – John – Senbet 1991 *John, Kose – John, Teresa A. – Senbet, Lemma W.: Risk-shifting incentives of depository institutions: A new*

- perspective on federal deposit insurance reform. *Journal of Banking & Finance* 15(4–5) 1991, s. 895–915.
- Kauko 2011 *Kauko, Karlo*: Lyhyt johdatus rahaan. Suomen Pankki, Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto. *BoF Online* 5/2011, 30.8.2011. Suomen Pankki 2011.
- Kerlin 2017 *Kerlin, Jakob*: The Role of Deposit Guarantee Schemes as a Financial Safety Net in the European Union. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Springer International Publishing AG 2017.
- King 2013 *King, Michael R.*: The Basel III Net Stable Funding Ratio and bank net interest margins. *Journal of Banking & Finance* 2013, 37(11) s. 4144–4156.
- Kontkanen 2011 *Kontkanen, Erkki*: Pankkitoiminnan käsikirja. Finanssi ja vakuutuskustannus Oy 2011.
- Korhonen 2007 *Korhonen, Tapio*: Raha ja luotto rahapolitiikassa. Suomen Pankki, Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto. *BoF Online* 2007/3, 25.5.2007. Suomen Pankki 2007.
- Laeven 2013 *Laeven, Luc*: Deposit Insurance in the European Union. Teoksessa Enoch, Charles – Everaert, Luc – Tressel, Thierry – Zhou, Jianping (toim.): From Fragmentation to Financial Integration in Europe. International Monetary Fund 2013.
- Li – Xiong – Chen – Wang 2017 *Li, Boyao – Xiong, Wanting – Chen, LiuJun – Wang, Yougui*: The impact of liquidity coverage ratio on money creation: a stock-flow based dynamic approach. *Economic Modelling* 2017, 67 s. 193–202.
- Linna 1987 *Linna, Tuula*: Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Suomalaisen lakimiessarjan julkaisuja A-sarja N:o 175. Suomalainen lakimiesyhdistys 1987.

- Llewellyn 1999 *Llewellyn, David: The Economic Rationale for Financial Regulation. FSA Occasional Papers in Financial Regulation. Financial Services Authority 1999.*
- Matutes – Vives 1996 *Matutes, Carmen – Vives, Xavier: Competition for Deposits, Fragility, and Insurance. Journal of Financial Intermediation 1996, 5(2) s. 184–216.*
- Merton 1991 *Merton, Robert: Distress-Contingent Convertible Bonds: A Proposed Solution to the Excess Debt Problem. Harvard Law Review, Vol. 104, No. 8 (Jun., 1991), s. 1857–1877.*
- Määttä 1999 *Määttä, Kalle: Regulaatioteorian perusteita. Teoksessa Kannianen, Vesa – Määttä, Kalle (toim.), Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 3. Lakimiesliiton kustannus 1999, s. 21–34.*
- Määttä 2002 *Määttä, Kalle: Oikeudellisen sääntelyn tutkimus – lastuja sääntelyteoriasta. Oikeus 2/2002 s. 132–142.*
- Määttä 2009 *Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.*
- Määttä 2016 *Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteen perusteet. 2. painos. Edita Publishing Oy 2016.*
- Niinimäki 2000 *Niinimäki, Juha-Pekka: Bank Panics, Deposit Insurance and Liquidity. Kansantaloustieteen laitoksen tutkimuksia no. 86:2000 Dissertationes Oeconomicae.*
- Oker-Blom 2003 *Oker-Blom, Max: Sanktioner mot insideraffärer? – en regleringsteoretisk approach. JFT 2/2003 s. 240–250.*
- Oker-Blom 2005 *Oker-Blom, Max: Rättsekonomi, rätt och rättstillämpning. JFT 4–5/2005 s. 603–621.*
- Ognjenovic 2017 *Ognjenovic, Djurdjica: Deposit Insurance Schemes – Funding, Policy and Operational Challenges. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Springer International Publishing AG 2017.*

- Payne 2015 *Payne, Jennifer*: The Reform of Deposit Guarantee Schemes in Europe. *European Company and Financial Law Review* 12(4) 2015, s. 539–562.
- Pecchenino 1992 *Pecchenino, Rowena A.*: Risk-based Deposit Insurance: An Incentive Compatible Plan. *Journal of Money, Credit and Banking* 24(4) 1992, s. 499–510.
- Penati – Protopapadakis 1988 *Penati, Alessandro – Protopapadakis, Aris*: The Effect of Implicit Deposit Insurance on Banks’ Portfolio Choices with an Application to International “Overexposure”. *Journal of Monetary Economics*, 21(1) 1988, s. 107–126.
- Prescott 2002 *Prescott, Edward S.*: Can Risk-Based Deposit Insurance Premiums Control Moral Hazard? *FRB Richmond Economic Quarterly* 88(2) 2002, s. 87–100.
- Raitio – Tuominen 2020 *Raitio, Juha – Tuominen, Tomi*: Euroopan unionin oikeus, 2., uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Samuelson 1948 *Samuelson, Paul A.*: *Economics: An Introductory Analysis*. McGraw-Hill Book Company, Inc. 1948.
- Scalia – Manning 2012 *Scalia, Antonin – Manning, John F.*: A Dialogue on Statutory and Constitutional Interpretation. *The George Washington Law Review* 80 (6) 2012, s. 1610–1619.
- Schauer 1988 *Schauer Frederick*: Formalism. *The Yale Law Journal* 97 (4) 1988, s. 509–548.
- Scholtens – van Wensveen 2000 *Scholtens, Bert – van Wensveen, Dick*: A critique on the theory of financial intermediation. *Journal of Banking & Finance*, 24 2000 s. 1243–1251.
- Siltala 2003 *Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 234, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.

- Smith 1776 *Smith, Adam: An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.* Toim. Edwin Cannan. Methuen & Co. 1904 (Alkuperäinen julkaisu 1776).
- Stigler 1971 *Stigler, Geroge J.: The Theory of Economic Regulation.* Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1) 1971, s. 3–21.
- Sweeney 1973 *Sweeney, Jr., John W.: An Experimental Investigation of the Free-Rider Problem.* Social Science Research, 2(3) 1973, s. 277–292.
- Tikka 1972 *Tikka, Kari S.: Veron minimoinnista.* Förlagsbolaget Judex Kustannusyhtiö 1972.
- Timonen 1996 *Timonen, Pekka: Taloustieteen ja sen tulosten käyttö oikeustutkimuksessa.* Teoksessa Kannianen, Vesa – Määttä, Tapio (toim.), Näkökulmia oikeustaloustieteen. Gaudeamus 1996.
- Vihriälä 1989 *Vihriälä, Vesa: Rahoituslaitokset rahoitusjärjestelmässä – Katsaus uuteen teoriaan ja eräitä empiirisiä havaintoja.* Suomen Pankin keskustelualoitteita 32/89. Suomen Pankki 1989.
- Werner 2015 *Werner, Richard A.: A lost century in economics: Three theories of banking and the conclusive evidence.* International Review of Financial Analysis, 46 2015, s. 361–379.
- Wuolijoki 2022 *Wuolijoki, Sakari: Pankkioikeus I. 3., uudistettu painos.* Alma Talent Oy 2022.
- Zilioli – Wojcik 2021 *Zilioli, Chiara – Wojcik, Karl-Philipp: European Banking Union: A Giant Step Towards European Integration and a Challenge for Judicial Review.* Teoksessa Zilioli, Chiara – Wojcik, Karl-Philipp (toim.) Judicial Review in the European Banking Union. Edward Elgar Publishing Ltd. 2021.
- Žilinskas – Gaižauskas 2015 *Žilinskas, Raimundas – Gaižauskas Lionius: The Investment Policy of Deposit Guarantee Funds under*

Conditions of Limited Domestic Securities Markets. *Ekonomika* Vol. 94(1) 2015, s. 131–142.

Virallislähteet

Kotimaiset virallislähteet

Hallituksen esitykset

- HE 295/1992 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 208/1997 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle luottolaitostoiminnasta annetun lain ja sijoituspalveluyrityksistä annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 33/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 21/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 175/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakaussmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 1/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain 8 luvun muuttamisesta, sijoituspalvelulain 6 luvun 2 §:n muuttamisesta sekä rahoitusvakaussviranomaisesta annetun lain 5 luvun muuttamisesta.

HE 137/2017 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 100/2018 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 171/2020 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 24/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
PeVL 16/2003 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
PeVL 43/2004 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto suurelle valiokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiivi).
PeVL 35/2014 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakaussuojien siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Talousvaliokunnan mietinnöt

TaVM 20/2014 vp	Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä
-----------------	---

vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Valtioneuvoston kirjelmät

U 21/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä.

Eurooppalaiset virallislähteet

Euroopan komissio

Komission suositus 22.12.1986

87/63/EEC: Commission Recommendation of 22 December 1986 Concerning the Introduction of Deposit-Guarantee Schemes in the Community. Official Journal L 033, 04/02/1987 P. 0016–0017.

COM(2010) 369 final Komission kertomus talletusten vakuusjärjestelmistä annetun direktiivin 94/19/EY uudelleentarkastelusta.

COM(2012) 511 final Ehdotus neuvoston asetukseksi luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehävien antamisesta Euroopan keskuspankille.

COM(2013) 520 final Ehdotus asetukseksi yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta.

COM(2015) 586 final Ehdotus asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi.

COM(2017) 592 final Tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja

sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle pankkiunionin valmiiksi saattamisesta.

COM(2023) 227 final Ehdotus direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden, kriisinratkaisuedellytysten ja kriisinratkaisutoimien rahoituksen osalta.

COM(2023) 228 final Ehdotus direktiivin 2014/49/EU muuttamisesta talletussuojan soveltamisalan, talletusten vakuusjärjestelmien varojen käytön, rajatylittävän yhteistyön ja avoimuuden osalta.

Euroopan parlamentti

EP 2016 Mietintöluonnos ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmä perustamiseksi. (COM(2015)0586 – C8-0371/2015 – 2015/0270(COD))

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-592334_FL.pdf

EP 2022 Mietintö pankkiunionia koskevasta vuosikertomuksesta 2021. (2021/2184(INI))

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0186_FL.pdf

EP 2023 REPORT on Banking Union – annual report 2022. A9-0177/2023, 4.5.2023.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0177_EN.html

Euroopan unionin neuvosto

Lehdistötiedote 353/16, 17.6.2016

Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf>

Lehdistötiedote 258/19, 9.4.2019

Council adopts reform of capital requirements for banks' non-performing loans.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/09/council-adopts-reform-of-capital-requirements-for-banks-non-performing-loans/pdf>

Lehdistötiedote 338/19, 14.5.2019

Banking Union: Council adopts measures to reduce risk in the banking system.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/14/banking-union-council-adopts-measures-to-reduce-risk-in-the-banking-system/pdf>

Lehdistötiedote 584/2022, 16.6.2022

Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/16/eurogroup-statement-on-the-future-of-the-banking-union-of-16-june-2022/pdf>

Euroopan keskuspankki

EKP 2018

Carmassi, Jacopo – Dobkowitz, Sonja – Evrard, Johanne – Parisi, Laura – Silva, André – Wedow, Michael: Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation? Occasional Paper Series No 208, European Central Bank 2018.

EKP Valvontatilasto 2023

Supervisory Banking Statistics for significant institutions, second quarter 2023. Lokakuu 2023.

https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.supervisorybankingstatistics_second_quarter_2023_202310~f41e7f2373.fi.pdf

EKP lehdistötiedote 9.10.2023

ECB publishes supervisory banking statistics on significant institutions for the second quarter of 2023.

9.10.2023.

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ssm.pr231009~925a6f0b0b.en.html>

Euroopan pankkiviranomainen

EPV 2014

Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States. EBA Report 27 November 2014.

EPV 2017

EBA Report on other financial intermediaries and regulatory perimeter issues.

<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1720738/dd684aa4-e2fb-4856-8f3f-34293a8b5591/Report%20on%20OIFs.pdf?retry=1>

EPV 2019a

Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes. EBA/OP/2019/10, 8 August 2019.

EPV 2019b

EBA Report on NPLs – Progress made and challenges ahead.

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/Risk%20Assessment%20Reports/2019/Final%20EBA%20Report%20on%20NPLs-for%20publication_final.pdf

- EPV 2020a Opinion of the European Banking Authority on elements of the definition of credit institution under Article 4(1), point 1, letter (a) of Regulation (EU) No 575/2013 and on aspects of the scope of the authorization.
EBA/OP/2020/15, 18 September 2020.
- EPV 2020b Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee scheme funds. EBA/OP/2020/02, 23 January 2020.
- EPV 2021 Opinion of the European Banking Authority on the treatment of client funds under Deposit Guarantee Schemes Directive. EBA/OP/2021/11, 27 October 2021.
- Muut lähteet**
- Bank of England 2014 *McLeay, Michael – Radia, Amar – Thomas, Ryland:*
Money creation in the modern economy. Bank of England Quarterly Bulletin (Q1 2014).

<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2014/money-creation-in-the-modern-economy.pdf>
- Bundesbank 2015 *Dombret, Andreas:* Europäische Einlagensicherung: Gut gemeint, doch viel zu früh. Gastbeitrag im Handelsblatt. 21.12.2015.

<https://www.bundesbank.de/de/presse/gastbeitraege/europaeische-einlagensicherung-gut-gemeint-doch-viel-zu-frueh-608138> (käyty 30.9.2023)
- Bundesbank 2017 Gemeinsame Einlagensicherung – Bankenaufsicht in der Europäischen Union. 12.5.2017.

<https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/zielsetzung/eu/gemeinsame-einlagensicherung-597944> (käyty 30.9.2023)
- Bundesbank 2018 *Weidmann, Jens:* Gibt es ein Patentrezept für eine stabilere Währungsunion? – Grundsatzrede anlässlich der 45.

Volkswirtschaftlichen Tagung der Oesterreichischen Nationalbank und der Wirtschaftskammer Österreich "Economic and Monetary Union – Deepening and Convergence" 5.7.2018.

<https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/gibt-es-ein-patentrezept-fuer-eine-stabilere-waehrungsunion--750084>
(käyty 30.9.2023).

Bundesfinanzministerium 2018

Monatsbericht des BMF, Januar 2018.

https://bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/01/Downloads/monatsbericht-2018-01-deutsch.pdf?_blob=publicationFile&v=4 (käyty 18.9.2023).

CNBC 28.3.2023

SVB customers tried to withdraw nearly all the bank's deposits over two days, Fed's Barr testifies. CNBC 28.3.2023.

<https://www.cnbccom/2023/03/28/svb-customers-tried-to-pull-nearly-all-deposits-in-two-days-barr-says.html>
(käyty 19.5.2023)

Deutscher Bundestag 2015

Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Zu den Überlegungen der Europäischen Kommission zur Schaffung einer Europäischen Einlagensicherung. Drucksache 18/6548. 4.11.2015.

EUCO 120/12

KOHTI TODELLISTA TALOUS- JA RAHALIITTOA – Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan Herman Van Rompuy selvitys.

https://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_data/docs/pressdata/fi/ec/131286.pdf (käyty 2.9.2023).

EURO 502/23

Laajennetussa kokoonpanossa pidetyn eurohuippukokouksen julkilausuma. EUROSUMMIT 1.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-502-2023-INIT/fi/pdf>

Euroryhmän lausunto Kyproksesta 25.3.2013

Eurogroup Statement on Cyprus, 25 March 2013.

https://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf

FDIC lehdistötiedote 10.3.2023

FDIC Creates a Deposit Insurance National Bank of Santa Clara to Protect Insured Depositors of Silicon Valley Bank, Santa Clara, California.

<https://www.fdic.gov/news/press-releases/2023/pr23016.html> (käyty 19.5.2023)

FDIC lehdistötiedote 12.3.2023

Joint Statement by the Department of the Treasury, Federal Reserve, and FDIC.

<https://www.fdic.gov/news/press-releases/2023/pr23017.html> (käyty 19.5.2023)

Federal Bank of New York 11.5.2023

Luck, Stephan – Plosser, Matthew – Younger, Josh: Bank Funding during the Current Monetary Policy Tightening Cycle. Liberty Street Economics, May 11, 2023,

<https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2023/05/bank-funding-during-the-current-monetary-policy-tightening-cycle/> (käyty 28.8.2023).

Finanssivalvonta 2019

Osake takaisinmaksettavana varana. FIVA 1/01.02/2018, 29.3.2019.

https://www.finanssivalvonta.fi/saantely/kannanotot-ja-tulkinnat/01_2019/ (käyty 25.4.2023)

Five Presidents' Report 2015 Completing Europe's Economic and Monetary Union – Report by Jean-Claude Juncker.

- https://commission.europa.eu/system/files/2016-03/5-presidents-report_en.pdf
- FSB 2012 Thematic Review on Deposit Insurance Systems – Peer Review Report. Financial Stability Board 8.2.2012.
- https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_120208.pdf?page_moved=1 (käyty 25.9.2023)
- IADI 2011 General Guidance for Developing Differential Premium Systems. Päivitetty, lokakuu 2011. International Association of Deposit Insurers (IADI). Alkuperäinen julkaisu, helmikuu 2005.
- https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/IADI_Diff_prem_paper_FINAL_updated_Oct_31_2011_clean_version.pdf (käyty 24.9.2023)
- IADI 2012 Transitioning from a blanket guarantee or extended coverage to a limited coverage system. International Association of Deposit Insurers (IADI), March 2012.
- https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/Transitioning_Paper_29March2012_Final_for_Publication_1.pdf (käyty 10.10.2023)
- IADI 2013 Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Deposit Insurance Coverage. International Association of Deposit Insurers (IADI), March 2013.
- https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/IADI_Coverage_Enhanced_Guidance_Paper.pdf (käyty 25.9.2023)
- IADI 2014 IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. International Association of Deposit Insurers (IADI), November 2014.

- <https://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf> (käyty 10.9.2023)
- IADI 2016 A Handbook for the Assessment of Compliance with the Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. International Association of Deposit Insurers (IADI), 14 March 2016.
- https://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/IADI_CP_Assessment_Handbook_FINAL_14May2016.pdf (käyty 10.9.2023)
- IMF 2000 *Garcia, Gillian G. H.:* Deposit Insurance – Actual and Good Practices. Occasional Paper 197, International Monetary Fund 2000.
- IMF 2013 *Goyal, Rishi – Brooks, Koeva Petya – Pradhan, Mahmood – Tressel, Thierry – Dell’Ariccia, Giovanni – Leckow, Ross – Pazarbasioglu, Ceyla:* A Banking Union for the Euro Area. IMF Staff Discussion Note, February 2013, International Monetary Fund 2013.
- LA Times 9.3.2023 Silicon Valley Bank tells clients to ‘stay calm’ as shares sink. LA Times 9.3.2023.
- <https://www.latimes.com/business/story/2023-03-09/silicon-valley-bank-startups-panic> (käyty 19.5.2023)
- Reserve Bank of Australia 2011 *Turner, Grant:* Depositor Protection in Australia. Bulletin December Quarter 2011, Reserve Bank of Australia.
- <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2011/dec/pdf/bu-1211-5.pdf>
- RVV tiedote 23.10.2019 Kysely: Yli puolet tietää talletussuojasta – selvä enemmistö nostaisi silti rahansa kriisipankista.
- https://rvv.fi/documents/44601309/44601656/Tiedote+20191023_Luottamuskyselyn+tulokset.pdf/2d3d2110-dd79-09e4-13ff-

[8ab84c7c96eb/Tiedote+20191023_Luottamuskyselyn+tulokset.pdf?t=1607331079024](https://www.svb.com/8ab84c7c96eb/Tiedote+20191023_Luottamuskyselyn+tulokset.pdf?t=1607331079024) (käyty 25.9.2023)

SVB pörssitiedote 8.3.2023 SVB Financial Group Announces Proposed Offerings of Common Stock and Mandatory Convertible Preferred Stock.

<https://ir.svb.com/news-and-research/news/news-details/2023/SVB-Financial-Group-Announces-Proposed-Offerings-of-Common-Stock-and-Mandatory-Convertible-Preferred-Stock/default.aspx> (käyty 19.5.2023)

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

C-9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche SpA vastaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen ECLI:EU:C:1958:7

C-10/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, società in accomandita semplice vastaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen ECLI:EU:C:1958:8

C98/80, Giuseppe Romano vastaan Institut national d'assurance maladie-invalidité ECLI:EU:C:1981:104

C-366/97, Romanelli ECLI:EU:C:1999:71

C-270/12, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto ECLI:EU:C:2014:18

C-8/15 P, Ledra Advertising Ltd ym. vastaan Euroopan komissio ja Euroopan keskuspankki ECLI:EU:C:2016:701

Yhdistetyt asiat C-688/15 ja C-109/16, Agnieška Anisimovienė ym. vastaan bankas "Snoras" AB ym. ECLI:EU:C:2018:209

C-450/17 P, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank vastaan Euroopan keskuspankki (EKP) ECLI:EU:C:2019:372

T-481/17, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno ja Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) vastaan yhteinen kriisiratkaisuneuvosto ECLI:EU:T:2022:311

T-510/17, Antonio Del Valle Ruíz ym. vastaan Euroopan komissio ja yhteinen kriisiratkaisuneuvosto ECLI:EU:T:2022:312

T-523/17, Eleveté Invest Group, SL ym. vastaan Euroopan komissio ja yhteinen kriisintarkaisuneuvosto ECLI:EU:T:2022:313

T-570/17, Algebris (UK) Ltd ja Anchorage Capital Group LLC vastaan Euroopan komissio ECLI:EU:T:2022:314

T-628/17, Aeris Invest Sàrl vastaan Euroopan komissio ja yhteinen kriisintarkaisuneuvosto ECLI:EU:T:2022:315

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Sovtransavto Holding v Ukraina. 48553/99, 25.7.2002.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-60634%22%5D%7D>

Broniowski v Puola. 31443/96, 22.6.2004.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61828%22%5D%7D>

Zolotas v Kreikka. 66610/09, 29.1.2013.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-116441%22%5D%7D>

Ališić ym. v Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, Serbia, Slovenia ja entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia. 60642/08, 16.7.2014.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-145575%22%5D%7D>

LYHENTEET

AML	Arvopaperimarkkinalaki 746/2012
AMLD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BRRD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta
CRD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta
CRR	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 575/2013 luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta
DGSD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU talletusten vakuusjärjestelmistä (uudelleenlaadittu)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EKP	Euroopan keskuspankki
ETA	Euroopan talousalue
EP	Euroopan parlamentti
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
FSB	Financial Stability Board

HE	Hallituksen esitys
IADI	International Association of Deposit Insurers
Kriisinratkaisulaki	Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (1194/2014)
LLL (luottolaitoslaki)	Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014)
PeL	Perustuslaki 731/1999
RVV	Rahoitusvakausvirasto
RVVL	Laki rahoitusvakausviranomaisesta (1195/2014)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SipaL	Sijoituspalvelulaki (747/2012)
SRM	Yhteinen kriisinratkaisumekanismi
SRMR	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 806/2014 yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismiin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta
SSM	Yhteinen valvontamekanismi
SSMR	Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen aihe

”Additionally, earlier today, SVB (Silicon Valley Bank) completed the sale of substantially [all] of its available for sale securities portfolio. SVB sold approximately \$21 billion of securities, which will result in after tax loss of approximately \$1.8 billion in the first quarter of 2023.” Silicon Valley Bankin pörssitiedote 8.3.2023.¹

“Stay calm.” Greg Becker, SVB Financial Groupin toimitusjohtaja, 9.3.2023.²

“But later Thursday [9.3.2023] afternoon, deposit outflows started and by evening, we learned that more than \$42 billion, had rushed out of the bank.” Michael Barr, Federal Reserve, 28.3.2023.³

“Silicon Valley Bank was closed today by the California Department of Financial Protection and Innovation, which appointed the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) as receiver. – – To protect insured depositors, the FDIC created the Deposit Insurance National Bank of Santa Clara (DINB). – – “FDIC:n tiedote, 10.3.2023.⁴

“Today we are taking decisive action to protect the U.S. economy by strengthening public confidence in our banking system. This step will ensure that the U.S. banking system continues to perform its vital roles of protecting deposits – – – Secretary Yellen approved actions enabling the FDIC to complete its resolution of Silicon Valley Bank in a manner that protects all depositors.” Yhdysvaltain valtiovarainministeriön, Federal Reserve:n ja FDIC:n yhteinen lausunto 12.3.2023.⁵

Talletussuoja nousi ajankohtaiseksi aiheeksi amerikkalaisen *Silicon Valley Bankin* (SVB) romahdettua näyttävästi maaliskuussa 2023. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan täsmällisesti käydä läpi SVB:n romahduksen taustasyitä, vaan keskitytään erityisesti sitaateissaakin ilmeneviin periaatteisiin: talletussuoja on olemassa yhtäältä talletuksien sekä tallettajien suojaamiseksi ja toisaalta rahoitusmarkkinavakauden ylläpitämiseksi. Tässä tutkimuksessa talletussuojaa tarkastellaan kolmesta näkökulmasta. Ensiksi talletussuojaa tarkastellaan oikeudellisena ilmiönä. Tavoitteena on määrittää tämän ilmiön sisälle kuuluvat keskeiset käsitteet ja periaatteet sekä liityntäkohdat muihin pankkisääntelyn kokonaisuuksiin. Toiseksi talletussuojalle lainsäädännössä asetettuja tavoitteita tarkastellaan sääntelyteoreettisen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin kautta. Talletussuojan

¹ SVB pörssitiedote 8.3.2023.

² LA Times 9.3.2023.

³ CNBC 28.3.2023.

⁴ FDIC lehdistötiedote 10.3.2023.

⁵ FDIC lehdistötiedote 12.3.2023.

taloustieteellinen viitekehys liitetään osaksi oikeudellista viitekehystä: millainen talletussuojajärjestelmän tulisi olla taloustieteen tutkimustulosten perusteella talletussuojasääntelyssä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Viimeisenä tarkastellaan talletussuojan tulevaisuutta. Tarkastelussa keskitytään tältä osin ehdotettuun eurooppalaiseen talletussuojajärjestelmään (*European Deposit Insurance Scheme*). Tutkimuksessa arvioidaan yhteisen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän etuja sekä yhteistä järjestelmää kohtaan osoitettua kritiikkiä.

1.2 Metodologia

1.2.1 Lainopillinen systematisointi ja tulkinta

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on vakiintuneesti ymmärretty sääntötutkimukseksi, jossa voimassa olevaa oikeutta tulkitaan ja systematisoidaan.⁶ Tulkinnalla tarkoitetaan merkityssisällön antamista oikeuslähteistä johdetuille oikeussäännöille.⁷ Systematisoinnilla sen sijaan tarkoitetaan käsittekonstruointia, jonka avulla järjestellään edelleen lain säännöksissä ilmaisunsa saanutta järjestelmää.⁸

Lainopillinen systematisointi lähtee liikkeelle lainsäätäjän itsensä tekemästä perussysteemistä eli lainsäädännössä sellaisenaan esiintyvistä ilmaisukokonaisuuksista.⁹ Systematisoinnin kautta lainsäätäjän ilmaisuista muodostetaan käsitematriiseja, joilla on täsmällinen vastineensa voimassa olevassa oikeudessa.¹⁰ Esimerkiksi *talletuspankki* käsitteenä on määritelty lainsäädännössä luottolaitokseksi, jolla on toimilupa vastaanottaa yleisöltä talletuksia (LLL 1:8.1). Tästä talletuspankki-käsitteestä voimme johtaa muita käsitteitä kuten esimerkiksi talletus tai luottolaitos taikka toimilupa, joille löytyy vastaavasti määritelmiä voimassa olevan oikeuden ilmaisukokonaisuuksista. Systematisoinnin avulla muodostettu käsitteverkko ei näin ollen ole niin sanotusti ilmaissa, vaan kytkeytyy voimassa olevan lain säännöksiin.¹¹ Toisaalta systematisointia ei pidä ymmärtää vain käsitteisiin sitoutuneena harjoituksena. Systematisoinnin avulla voidaan myös määritellä lain sääntöjen keskinäinen suhde formaalisten normikonfliktien ratkaisusääntöjen kautta sekä muodostaa pääsääntö/poikkeussääntö -luokituksia.¹²

⁶ Aarnio 1978, s. 52, Aarnio 1989, s. 48 ja Siltala 2003, s. 67 sekä s. 328.

⁷ Aarnio 1978, s. 52, Aarnio 1982, s. 71 ja 77, Aarnio 1989, s. 48 ja Siltala 2003, s. 328.

⁸ Aarnio 1978, s. 76, Aarnio 1982, s. 140, Aarnio 1989, s. 48 ja Siltala 2003, s. 328.

⁹ Aarnio 1978, s. 79 ja Aarnio 1989, s. 291.

¹⁰ Aarnio 1978, s. 74 ja Aarnio 1989, s. 295.

¹¹ Aarnio 1978, s. 80–81 ja Aarnio 1989, s. 295.

¹² Siltala 2003, s. 328.

Lainopillinen tulkinta sen sijaan perustuu tulkintaperusteisiin tai -periaatteisiin.¹³ Koska voimassa oleva oikeus pääsääntöisesti muodostuu kirjallisista ilmaisuista, sanamuodonmukainen tulkinta on hyvin tyypillistä.¹⁴ Yhtäältä täysin formalistinen – normatiivinen¹⁵ taikka käsitteellinen¹⁶ – laintulkinta voi johtaa lain tulkitsijaa osittain harhaan oikeussäännön sisällöstä.¹⁷ Toisaalta liian yksipuolinen realistinen¹⁸ tulkinta voi loukata lainsoveltajan ja lainsäätäjän kompetenssien rajanvetoa.¹⁹ Nopeasti muuttuvan taloudellisen toimeliaisuuden sääntely edellyttää kuitenkin tietynlaista tasapainottelua formalistisen ja realistisen tulkinnan hyödyntämisessä.²⁰

Toinen tapa tulkita voimassa olevan oikeuden sääntöjä on tarkastella niitä osana oikeussääntöjen muodostamaa systeemiä. Oikeudenalakohtaisen sisäisen systematiikan huomiointi tulkinnaissa on pakollista.²¹ Näin ollen lainopin tulkinnalla ja systematisoinnilla on vuorovaikutussuhde toisiinsa – systematisoinnin avulla määritellään systematiikka, joka mahdollistaa tulkinnan liikkumisen tämän systematiikan asettamien rajojen sisällä.²² Samalla systematiikka luo odotusarvon systeemin sisäisten normien keskinäisestä eheydestä. Sellaiseen tulkintaan, joka poikkeaa systeemin muiden normien tulkinnasta, on suhtauduttava varauksellisemmin. Systeemieheyden vaatimus luo myös yhdenmukaisen kontekstin oikeudenalakohtaisille normeille, joka helpottaa niiden keskinäisen aseman määrittämisessä.²³

¹³ Aarnio 1978, s. 101–103, Aarnio 1989, s. 217–218 ja s. 256 ja Siltala 2003, s. 333–334.

¹⁴ Aarnio 1978, s. 102–103, Aarnio 1989, s. 217 sekä s. 256 ja Siltala 2003, s. 334–336.

¹⁵ Normatiivinen formalismi voidaan ensi kädessä määritellä tulkintaopiksi, jossa oikeussäännön kirjallinen asu asetetaan ratkaisun keskiöön. Lakiteksti on kuitenkin lainsäätäjän ulkoisesti havaittavissa oleva tahtotila oikeussäännön sen hetkisestä kirjallisesta muodosta ja siten myös sisällöstä. Scalia – Manning 2012, s. 1610–1611.

¹⁶ Käsitteellinen formalismi sen sijaan keskittyy erityisesti oikeussäännön sisältämien käsitteiden semanttiseen kontekstuaalisuuteen – tai oikeastaan kontekstuaalisuuteen. Käsitteellinen formalismi edellyttää, että oikeussäännön muodostavilla käsitteillä on itsenäinen lingvistinen määrittelmä, jota mahdollisessa tulkintatilanteessa on noudatettava. Schauer 1988, s. 510–511.

¹⁷ Aalto-Heinilä 2018, s. 14–23.

¹⁸ Realistinen tulkinta korostaa ratkaisun perusteina pragmaattisia tekijöitä. Nämä voivat olla esimerkiksi ratkaisun (tulkinnan) ennustettavuus, yhdenmukaisuus tai systemaattisuus. Tikka 1972, s. 127–130.

¹⁹ Tikka 1972, s. 132–133. Tämä onkin formalistien keskeisin kritiikki ks. esim. Scalia – Manning 2012, s. 1612.

²⁰ Tikka 1972, s. 142–143.

²¹ Aarnio 1989, s. 223 ja Siltala 2003, s. 337.

²² Aarnio 1989, s. 301. Siltalan mukaan systematisointi luo ”loogis-käsitteellisen tilan”, jonka muodostaminen on ehdoton edellytys voimassa olevan oikeuden tulkinnallisen merkityssisällön määrittämiseksi. Siltala 2003, s. 328 ja s. 368.

²³ Ex analogia Tikka 1972, s. 128–129. Tikka lähtee siitä, että normin *ratio* on selvitettävissä tarkastelemalla sitä osana oikeudenalan yleisiä periaatteita ja tavoitteita. Esimerkkinä Tikka antaa yksittäisen vero-oikeudellisen normin suhteuttamista osaksi laskentajärjestelmää, jolla pyritään määrittämään verovelvollisen nettotulo, netto-omaisuus tai tilikauden tulos. Systemaattisilla näkökohdilla on siis keskeinen merkitys teleologisessa (realistisessa) tulkinnassa, vaikkakin se tässä kontekstissa onkin puettu lain tarkoituksen selvittämiseksi. Näin ollen voinee todeta, että normin tarkastelu systematiikan ainesosana edellyttää myös tietynlaista systeemistä eheyttä tarkasteltavan normin ja muiden systematiikan sisältämien normien välillä.

Keskeisen tulkintaperusteiden ryhmän muodostavat juridiset tulkintaperusteet.²⁴ Nämä perusteet luokitellaan tyypillisesti velvoittavuutensa mukaisesti vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.²⁵ Tätä kutsutaan vakiintuneesti staat- tiseksi oikeuslähdeopiksi.²⁶ Vahvasti velvoittaviksi lähteiksi *Aarnio* määrittää lain ja maantavan ja heikosti velvoittaviksi lainsäätäjän tarkoituksen ja prejudikaatit. Sallitut oi- keuslähteet taas tyypillisesti vahvistavat argumentaatiota ja sisältävät siksi esimerkiksi teleologisia argumentteja sekä reaalaisia argumentteja. Sallittujen oikeuslähteiden paino- arvo tulkinnassa vaihtelee tapauskohtaisesti.²⁷

Staattisen oikeuslähdeopin vastakohtana tai vaihtoehtona voidaan esittää dynaaminen oi- keuslähdeoppi, joka kiinnittää huomioita sellaisiin ratkaisuperusteisiin, jotka eivät ole täysin vakioitavissa staattisen oikeuslähdeopin kolmiportaiseen velvoittavuusjärjestel- mään.²⁸ Dynaaminen oikeuslähdeoppi argumentoi, ettei oikeuslähteille voida ollenkaan asettaa hierarkiaa, sillä oikeuslähteen velvoittavuus ja painoarvo on tapaus- ja tilannekoh- taisesti arvioitava.²⁹ Tyypillisinä esimerkkeinä vaikeasti vakioitavista oikeuslähteistä ovat EUT:n ja EIT:n ratkaisujen sisältämät oikeusohjeet. Nämä saattavat kontekstista riippuen olla joko lain velvoittavuuteen verrattavissa olevia oikeuslähteitä tai sitten sal- littuja oikeuslähteitä, mikäli oikeusohjeen tulkintatilanteelle ei löydy vastaavuutta Suo- men oikeusjärjestyksestä.³⁰

Varsinkin eurooppaoikeuden vaikutus Suomen oikeusjärjestykseen on johtanut kritiikkiin *Aarnion* staattista oikeuslähdeoppia kohtaan.³¹ Staattisen oikeuslähdeopin tiukasta for- maaliudesta onkin erkauduttu esimerkiksi siten, että vahvasti velvoittavat oikeuslähteet eurooppaoikeudellisin höystein ovat staattisia, mutta raja heikosti velvoittavien ja sallit- tujen oikeuslähteiden välillä on liudentunut tai äärimmillään olematon.³²

Kootusti oikeuslähdeoppi ymmärretään tässä tutkielmassa melko dynaamisesti niin, että reaalisille argumenteille annetaan tavanomaista suurempi painoarvo johtuen tutkimuksen kohteen vahvasta linkityksestä empiirisiin yhteiskuntatieteisiin – ja niistä erityisesti

²⁴ *Aarnio* 1989, s. 218.

²⁵ *Aarnio* 1989, s. 220–221.

²⁶ *Siltala* 2003, s. 201.

²⁷ *Aarnio* 1982, s. 87–99 ja *Aarnio* 1989, s. 220–221.

²⁸ *Siltala* 2003, s. 202–204.

²⁹ *Siltala* 2003, s. 202 ja s. 320.

³⁰ *Siltala* 2003, s. 219–220.

³¹ *Siltala* 2003, s. 220. Toisaalta *Aarnion* staattinen oikeuslähdeoppi lähtee siitä, että laiksi on tulkittava kaikki ne normit, jotka kuuluvat valtiosäännön kattamaan normihierarkiaan. Koska Suomi on valtiosää- nnönkin mielestä osa Euroopan unionia (PeL 1:1.3), ei staattisen oikeuslähdeopin ole mahdotonta omaksua täten eurooppaoikeudellista sääntelyä osaksi vahvaa velvoittavuutta. Toisaalta kritiikki prejudikaateista pysyy. *Aarnio* 1989, s. 223.

³² *Siltala* 2003, s. 202–203.

taloustieteeseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tutkimuksessa reaalisia argumentteja korotettaisiin oikeudellisten perusteiden yläpuolelle tulkinnan muodostamisessa.

1.2.2 Eurooppaoikeudellinen tulkintavaikutus

Yhdennemukaisen tulkinnan periaate tarkoittaa sitä, että kansallisen oikeuden säännöksille on pyrittävä antamaan eurooppaoikeuden ja integraatiotavoitteiden kanssa yhteensopiva merkityssisältö tulkinnan kautta.³³ Kansallisille tuomioistuimille tämä näkyy velvollisuutena hyväksytyjä tulkintaperiaatteita hyödyntäen muodostaa ratkaisu, joka takaa eurooppaoikeudellisten normien tehokkuuden sekä päämäärien toteutumisen.³⁴ Erityisesti kansalliseen lainsäädäntöön implementoitujen direktiivien osalta kansallista lakia ja eurooppaoikeudellisia vaatimuksia tulee soveltaa sopuosinnussa toisiinsa nähden – eurooppaoikeuden ensisijaisuus huomioon ottaen. Painopiste tulkinnassa tulisi olla direktiivin lainsäädäntötavoitteen toteutumisessa.³⁵

Näin ollen on perusteltua katsoa, että oikeustieteen tutkijankin on huomioitava lainopillista tulkintaa laatiessaan eurooppaoikeudesta kumpuavat tavoitteet ja päämäärät. Tässä tutkielmassa yhdennemukaisen tulkinnan periaatetta ei ymmärretä kuitenkaan omaksi itsenäiseksi metodikseen, vaan lainopillisen tulkintasisällön muodostamisen apuvälineeksi eli tulkintaperiaatteeksi.

1.2.3 Sääntelyteoria osana oikeustaloustiedettä

Sääntelyteoriassa eli regulaatioteoriassa tarkastellaan lainsäädäntöä hyvin heterogeenisesti. Sääntelyteoria voi tarkastella lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta, erilaisten sääntelykeinojen vaikuttavuutta, voimassa olevien säännösten tehokkuutta tai vielä tätäkin laajemmin yleisiä yhteiskunnallisia – usein taloustieteellisiä – tiedonintressejä lainsäädännöllisessä kontekstissa.³⁶ Sääntelyteoria tyypillisesti jaetaan normatiiviseen ja positiiviseen sääntelyteoriaan. Positiivinen sääntelyteoria tarkastelee lainsäätäjän valintoihin liittyviä tekijöitä kuten esimerkiksi sitä, millainen vaikutus erilaisten eturyhmien intresseillä on ollut lainsäädäntöön.³⁷

³³ Raitio – Tuominen 2020, s. 252–253.

³⁴ Raitio – Tuominen 2020, s. 253.

³⁵ Raitio – Tuominen 2020, s. 253–257.

³⁶ Heimonen – Määttä 1997, s. 5, Määttä 1999, s. 23, Määttä 2002, s. 132, Oker-Blom 2003, s. 244, Oker-Blom 2005, s. 613–614, Määttä 2009, s. 3–4 ja Määttä 2016, s. 31–32.

³⁷ Heimonen – Määttä 1997, s. 7, Määttä 1999, s. 23, Määttä 2002, s. 133, Oker-Blom 2003, s. 244, Oker-Blom 2005, s. 614 ja Määttä 2016, s. 32.

Normatiivinen sääntelyteoria tarkastelee sen sijaan sitä, millainen ohjauskeino tai sääntelykokonaisuus palvelee parhaiten tietyn yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamista.³⁸ Tässä yhteydessä normatiivinen sääntelyteoria pyrkii ensin tarkastelemaan, onko sääntelylle tarvetta. Jos sääntelytarve on välttämätön, normatiivisen sääntelyteorian avulla voidaan selvittää, millaista sääntelyn tulisi olla ja onko esimerkiksi tarkoituksenmukaista delegoida lainsäädäntövaltaa edelleen.³⁹ Toisaalta normatiivinen sääntelyteoria ei ole sidottu pelkästään voimassa oleviin normeihin. Osana sääntelyteoreettista tutkimusta voidaan esittää myös lainsäädännön kehitystarpeita tai jopa kehityssuosituksia.⁴⁰

Sääntelyn keinojen ja tavoitteiden arvioimiseksi tarvitaan sääntelystandardeja.⁴¹ Sääntelystandardin tarkoituksena on tarjota mittatikku, jota vasten normatiivisen sääntelyteorian mukaista tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan.⁴² Sääntelystandardit voivat olla esimerkiksi kansainvälisen yhteistyöjärjestön⁴³ laatimia tai metodologisesti tunnustettuja arviointikehikkoja. Esimerkinomaisesti metodologisesti tunnustetuista standardeista voidaan mainita vaikuttavuusstandardi, joka jaetaan sisällölliseen ja ajalliseen vaikuttavuuteen. Sisällöllisellä vaikuttavuudella mitataan sitä, kuinka hyvin sääntely on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Ajallinen vaikuttavuus taas mittaa sitä, saavutettiinko tavoite sääntelylle asetetussa aikataulussa.⁴⁴ Vaikuttavuusstandardi jakaa paljon elementtejä kustannustehokkuuden kanssa, jossa lisäksi mitataan sitä, saavuttiko sääntely asetetut tavoitteet huokeimmalla mahdollisella tavalla.⁴⁵

Sääntelystandardien tarkastelua voidaan edelleen laajentaa sääntelyn joustavuuteen. Ulkoisesti joustava sääntely on sellaista, joka sopeutuu ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin. Tällainen muutos voi olla esimerkiksi teknologian kehittyminen.⁴⁶ Normatiivisesti joustava sääntely sen sijaan viittaa lainsäädännön muuttamisen helppouteen, jos lainsäädännön perustana olleet yhteiskuntapoliittiset perusteet muuttuvat.⁴⁷

³⁸ Heimonen – Määttä 1997, s. 5, Määttä 1999, s. 23, Määttä 2002, s. 133, Oker-Blom 2003, s. 244, Oker-Blom 2005, s. 614 ja Määttä 2016, s. 32.

³⁹ Määttä 2016, s. 33.

⁴⁰ Määttä 2009, s. 3 ja Määttä 2016, s. 31.

⁴¹ Määttä 1999, s. 34, Määttä 2002, s. 133 ja Oker-Blom 2003, s. 244.

⁴² Määttä 2016, s. 57.

⁴³ Tämän tutkimuksen kannalta esimerkkinä kansainvälisen järjestön sääntelystandardista on IADI:n talletussuojajärjestelmän yleiset periaatteet, joiden tarkoituksena on tarjota nimenomainen standardi kansallisen talletussuojasääntelyn laastimiseen ja muuttamiseen kansainvälisen viitekehyksen mukaisesti. Standardiin palataan laajemmin luvussa 3.

⁴⁴ Oker-Blom 2003, s. 244 ja Määttä 2009, s. 81–85.

⁴⁵ Määttä 1999, s. 34, Oker-Blom 2003, s. 244 ja Määttä 2009, s. 75–81 ja 97–100.

⁴⁶ Määttä 1999, s. 35, Oker-Blom 2003, s. 244 ja Määttä 2009, s. 86–91.

⁴⁷ Määttä 1999, s. 36, Oker-Blom 2003, s. 244 ja Määttä 2009, s. 91–94.

Operationaalinen joustavuus mittaa toiminnanharjoittajien mahdollisuutta valita vapaasti keinot, joilla he pyrkivät lainsäädännön tavoitteiden mukaisiin lopputuloksiin.⁴⁸

Sääntelyteoria muodostaa tietyin edellytyksin osan oikeustaloustiedettä.⁴⁹ Oikeustaloustieteellisessä tutkimuksessa hyödynnetään sääntelyteoreettisia menetelmiä, vaikkakin sääntelyteoria ei ole sidottu eksklusiivisesti (oikeus)taloustieteeseen.⁵⁰ Oikeustaloustieteen ja sääntelyteorian yhteen liittävä tekijä on käytännössä taloustieteellisten empiiristen havaintojen hyödyntäminen sääntelyteoreettisten tutkimustulosten perusteluna. Näin ollen esimerkiksi jokin sääntelyratkaisu voidaan todeta tehokkaaksi, koska mikrotaloustieteen empiiristen havaintojen mukaan omaksuttu sääntelyratkaisu johtaa resurssien tehokaimpaan allokaatioon.

Oikeustaloustiede keskittyy siis tarkastelemaan lainsäädäntöä taloustieteellisestä näkökulmasta.⁵¹ Täsmällisemmin oikeustaloustiede on tapa analysoida oikeuden alkuperää, rakennetta, prosesseja ja vaikutusta taloustieteen – erityisesti mikrotaloustieteen – avulla.⁵² Positiivinen näkökulma tarkastelee sitä, minkälaisia kansantaloudellisia tai behavioristisia vaikutuksia sääntelyyn tai tulkintavaihtoehtoon liittyy. Normatiivinen näkökulma keskittyy siihen, minkälaisia tulkinta- tai sääntelyvaihtoehtoja tulisi omaksua tehokkuuspäämäärien edistämiseksi. Viimeisenä deskriptiivinen näkökulma keskittyy tarkastelemaan voimassa olevan normin legitimitettä tehokkuusnäkökulmasta.⁵³

Kootusti sääntelyteorian ja oikeustaloustieteen välinen suhde ymmärretään tässä tutkielmassa niin, että sääntelyteoria muodostaa osan oikeustaloustiedettä. Tutkimuksen sääntelyteoreettinen tutkimus tehdään oikeustaloustieteellisen viitekehyksen kautta eli käytännössä hyödyntäen taloustieteen tutkimuksen havaintoja ja tuloksia. Kun tämän tutkimuksen aihe kohdistuu myös niin sanotun vanhan oikeustaloustieteen ydinalueelle eli markkinatoimijasääntelyyn⁵⁴, olisi keinotekoista eristäytyä oikeustaloustieteen vaikutuspiiristä.

⁴⁸ *Määttä* 2009, s. 95–96.

⁴⁹ *Määttä* 2016, s. 31.

⁵⁰ *Määttä* 2002, s. 137. Sääntelyteorian avulla voidaan tarkastella myös muiden oppiaineiden, kuten esimerkiksi psykologian, tutkimustulosten vaikutusta lainsäädäntöön. Tällöin kuitenkin puhuttaneen terminologisesti ”puhtaasti” sääntelyteoreettisesta tutkimuksesta.

⁵¹ *Määttä* 2016, s. 31.

⁵² *Oker-Blom* 2005, s. 605.

⁵³ *Heimonen – Määttä* 1997, s. 2–3.

⁵⁴ *Heimonen – Määttä* 1997, s. 7.

1.2.4 *De lege ferenda*-tutkimuksesta

Säädettävään lakiin kohdistuvaa tutkimusta pidetään oikeuspoliittisen tutkimuksen alalajina.⁵⁵ Oikeuspoliittisen tutkimuksen tavoitteiksi on tyypillisesti asetettu lainsäädäntöprosessin kuvaaminen ja selittäminen, lakitekstin vaikutusten kuvaaminen ja selittäminen sekä tarvittavan lainsäädännön justifioiminen.⁵⁶ *Linnan* mukaan *de lege ferenda*-tutkimuksessa olisi kyse juuri oikeuspoliittisen tutkimuksen viimeisestä tavoitteesta eli *justifioivasta oikeuspoliittisesta tutkimuksesta*.⁵⁷ Justifiointi tarkoittaa sitä, että tavoite- ja keinovalinnat systematisoidaan, jonka jälkeen tavoite- ja keinovalikoimaa koskevat valinnat perustellaan.⁵⁸

De lege ferenda-tutkimuksen tavoitteita ja keinoja koskeva tarkastelu tapahtuu tavoitekeino-analyysin avulla.⁵⁹ Tämän tutkimuksen kannalta välittömästi relevantti on tavoitekeinosidottu *de lege ferenda*-tutkimus, jossa tavoitteet ja keinot otetaan annettuina.⁶⁰ Tällaisen tutkimuksen haasteena on, että tutkijan argumentaatio rajoittuu ja tutkimuksesta tulee leimallisesti teknistä eli täysin normien sanamuotoon ja hierarkkiseen asemaan sidonnaista tutkimusta.⁶¹

Tässä tutkimuksessa kuitenkin omaksutaan yllä lausuttua vapaampi lähtökohta argumentointiin johtuen tutkimuksen aiheen suhteesta taloudelliseen toimeliaisuuteen. Ottaen huomioon talletussuojan yhteyden pankkitoimintaan ja sitä kautta laajemman yhteyden taloudelliseen toimintaan, *de lege ferenda*-tutkimuksen argumentoinnissa on huomioitava oikeudellisten argumenttien lisäksi laajemmin taloustieteellisiä argumentteja.⁶² Taloustieteen ja sen tulosten käytölle ei ole kuitenkaan annettavissa kaavamaisista ratkaisua *de lege ferenda*-tutkimuksessa.⁶³ Tässä tutkimuksessa reaalisten argumenttien roolia korostetaan ja ne kytketään nimenomaisesti osaksi *de lege ferenda*-tutkimuksen keinojen valinnan perusteluja, sillä tarkastelua tehdään oikeustaloustieteellisestä lähtökohdasta käsin.⁶⁴

⁵⁵ *Ervasti* 2011, s. 87.

⁵⁶ *Linna* 1987, s. 8.

⁵⁷ *Linna* 1987, s. 9.

⁵⁸ *Airaksinen* 2023, s. 47 ja *Linna* 1987, s. 9.

⁵⁹ *Airaksinen* 2023, s. 47.

⁶⁰ *Linna* 1987, s. 21–22. Tavoitekeinosidotun analyysin lisäksi tarkastelua voidaan tehdä myös *tavoitesidottu*, jolloin keinovalinta on vapaa. Viimesijaisesti tarkastelu voi olla täysin *tavoitekeinoavointa*.

⁶¹ *Linna* 1987, s. 21.

⁶² *Ex analogia Airaksinen* 2023, s. 64.

⁶³ *Timonen* 1996, s. 136.

⁶⁴ *Ex analogia Timonen* 1996, s. 136.

1.3 Metodien ja tutkimuskysymysten vuorovaikutus

1.3.1 Lainoppi ja talletussuoja

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tehdä systematisoiva katsaus talletussuojaan. Systematisoiva tavoite konkretisoidaan tässä tutkimuksessa lähtökohtaisesti mitä-kysymykseen vastaamiseksi: *mitä on talletussuoja?* Talletussuoja ymmärretään tämän kysymyksen kontekstissa käsitteellisesti oikeudelliseksi ilmiöksi, jota systematisoimalla voidaan saada parempi ymmärrys ilmiön oikeudellisesta merkitysisällöstä.⁶⁵ Tutkimuksen pyrkimyksenä on muodostaa johdonmukainen yleisesitys talletussuojasta, talletussuojaan liittyvistä käsitteistä ja talletussuojan oikeudellisista rajapinnoista kriisinratkaisu- ja luottolaitossääntelyyn. Tämän yleisesityksen osana talletussuojan systematiikan sisälle kuuluville keskenään relevanteille normeille annetaan tulkintalainopin kautta tulkintasisältö.

Vaikka tutkimuksen tiedonintressi on pääasiallisesti oikeudellista, muiden tieteenalojen talletussuojaa koskevista havainnoista ja tutkimustuloksista on haettu apua oikeudellisen sääntelyn ymmärtämiseksi. Tällä tarkoitetaan pääasiallisesti sitä, että lainopillinen systematisointi ja tulkinta ei tapahdu tyhjiössä – irrallaan vallitsevasta yhteiskunnasta. Tulkinta rakentuu oikeudellisten perusteiden lisäksi reaalisten argumenttien varaan.⁶⁶ Tutkimuksen vahva linkittyminen taloudelliseen toimintaan – erityisesti pankkitoimintaan – vaikuttaa luonnollisesti tulkinnan sisältöön. Lainoppi kytketään näin osaksi empiirisiä yhteiskuntatieteitä, mutta kuitenkin pitäen se metodisesti erillään näiden tieteiden metodologiasta. Voidaan puhua tietynlaisesta tutkimuksellisesta vuorovaikutusmallista, jossa lainopin tulkintasisältö ja yhteiskuntatieteiden havainnot yhteiskunnan vaikutussuhteista ja lainalaisuudesta huomioidaan kokonaisuutena – toisiinsa vaikuttavina osasina.⁶⁷

1.3.2 Talletussuoja sääntelykeinona

Tutkimuksessa pyritään myös siihen, että tutkimuksen lainopillisilla havainnoilla olisi vuorovaikutussuhde tutkimuksen sääntelyteoreettisiin havaintoihin. Tämä toteutetaan ensisijaisesti niin, että sääntelyteoreettisessa tarkastelussa lähtökohdaksi valitaan lainopillisen systematisoinnin kautta järjestyksensä saanut talletussuojasystematiikka. Tutkimuksessa tarkastellaan talletussuojasääntelyä ensinnä siitä näkökulmasta, miten sääntely muokautuu talletussuojaa koskeviin kansainvälisiin sääntelystandardeihin.

Toisena tutkimuskohteena on talletussuojan tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tässä tutkimuksessa tarkoituksenmukaisuus kytketään osaksi talletussuojasääntelyn tavoitteita:

⁶⁵ *Ex analogia Airaksinen 2023*, s. 29–30.

⁶⁶ Reaalisista argumenteista tarkemmin ks. *Airaksinen 2023*, s. 58–62.

⁶⁷ *Siltala 2003*, s. 171.

talletussuojalla turvataan rahoitusmarkkinavakautta ja suojataan tallettajia sekä talletuksia. Arviointi toteutetaan tarkastelemalla normatiivisen sääntelyteorian avulla, millaista talletussuojasääntelyä vaaditaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi taloustieteen tutkimustulosten perusteella.

1.3.3 Eurooppalainen talletussuoja

Tutkimuksessa tarkastellaan myös sitä, tulisiko Euroopan unionissa siirtyä yhteiseen talletussuojajärjestelmään. Kysymys on hyvin laaja ja siksi on tarpeellista kvalifioida tutkimuksen tarkastelun lähtökohtia. Tämän tutkimuksen *de lege ferenda*-dispositio⁶⁸ omaksumu tavoitteenasettelun suoraan komission ehdotuksesta: yhteisen järjestelmän tarkoituksena ja tavoitteena on lisätä rahoitusmarkkinavakautta, suojata talletuksia ja parantaa sisämarkkinan toimintaa euroalueen jäsenvaltioiden rahoitussektorien osalta.⁶⁹ Tutkimuksen luvuissa 2 ja 3 tehdään katsaus talletussuojan nykytilaan, joka osaltaan taustoittaa ja tukee tämän tutkimuksen *de lege ferenda*-dispositiota.

Tässä tutkimuksessa keinovalinnassa tarkastellaan kahta vaihtoehtoista tapaa eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi: komission alkuperäinen ehdotus ja Euroopan parlamentin mietintöluonnos. Keinojen kartoituksen osalta tässä tutkimuksessa ei luoda kokonaan uusia keinoja eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkimusta voi siis tältä osin pitää tavoitekeinosidottuna *de lege ferenda*-tutkimuksena. Kuitenkin tutkimuksessa kiistetään luonnehdinta, jonka mukaan melko tarkkaankin määritellyt tavoitteet ja keinot tarkoittaisivat käytännössä 'teknistä harjoitusta', jossa tarkastelu olisi sidottu vain sanamuotoihin tai normiston rakenteeseen. Oikeustaloustieteellisillä reaalilla argumenteilla on merkittävä rooli tavoitteiden ja keinojen perusteluina ja tutkimuksen pääpaino onkin tältä osin eurooppalaisen talletussuojan keinojen välisessä justifiointissa.

Keinovalinnan justifiointi eli varsinainen *de lege ferenda*-tutkimus tarkastelee keinovalintaa oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta käsin. Samalla tarkastelussa kiinnitetään huomiota yhteistä eurooppalaista järjestelmää kohtaan kohdistuvaan kritiikkiin. Tältä osin tutkimuksessa hyödynnetään normatiivisen oikeustaloustieteen argumentaatiomallia, jossa taloustieteellisen tutkimuksen havaintoja sekä tehokkuusargumentteja käytetään perusteluina tietyn keinon valinnassa. Koska näkökulma on edellä lausutulla tavalla

⁶⁸ Linna 1987, s. 34. Linnan mukaan *de lege ferenda*-tutkimuksen rationaalinen malli eli dispositio on nelivaiheinen ja se sisältää 1) tavoitteenasettelun, 2) lähtökohdat, 3) oikeudellisten keinojen kartoituksen ja 4) keinovalinnan justifiointin.

⁶⁹ COM(2015) 586 final s. 3.

rajattu ja tutkimuksen pääpaino on tältä osin nimenomaisesti *de lege ferenda*-tutkimuksessa, eikä laajemmassa oikeuspoliittisessa tarkastelussa, on tutkimuskysymykseen annettava vastaus nähtävä tämän kontekstin asettamien rajojen valossa.

1.4 Tutkimuksen rakenne ja rajaukset

Johdannossa tarkastellaan tutkimuskysymysten ja metodologian lisäksi vielä pankkitoiminnan perusteita ja talletussuojan roolia pankkiunionissa. Jaksoissa 1.5 ja 1.6 on tavoitteena jäsentää talletussuojaa koskeva taloustieteellinen viitekehys, jossa pyritään yhtäältä selventämään talletussuojan roolia pankkien liiketoiminnassa ja toisaalta talletussuojan konkreettista merkitystä tallettajien sekä pankkien käyttäytymistä ohjaavana tekijänä. Jaksossa 1.7 sen sijaan tarkastellaan talletussuojan eurooppaoikeudellista kontekstia osana pankkiunionin kolmipilarista rakennetta. Koska kahdella aiemmalla pilarilla on vaikutusta talletussuojan toteutumiseen unionissa, tavoitteena on luoda lyhyt yleisesitys pankkiunionin yhteisen valvontamekanismin (SSM) ja yhteisen kriisinratkaisumekanismien (SRM) toiminnasta.

Luvussa 2 tarkastellaan talletussuojasääntelyä sellaisena kuin se on voimassa kirjoitushetkellä – huomioiden kuitenkin tulevat muutosehdotukset. SRM huomioidaan luvussa 2 vain siinä laajuudessa, jossa talletussuojajärjestelmä osallistuu kriisinratkaisun rahoittamiseen. Tarkastelu kohdistuu pääasiallisesti RVVL:n 5 lukuun ja DGSD:iin. Muutoksien osalta tarkastellaan komission keväällä 2023 julkaisemaa DGSD:n muutosehdotusta. Tämän jälkeen luvussa 3 peilataan nykylainsäädäntöä yhtäältä kansainvälisten sääntelystandardien vaatimuksiin ja toisaalta talletussuojajärjestelmän eksplisiittisiin tavoitteisiin. Luvussa 4 tarkastellaan yhteistä talletussuojajärjestelmää koskevia ehdotuksia. Luvussa 5 esitetään kokoavat päätelmät.

Tutkielman ulkopuolelle rajataan muilta osin pankkiunionin kaksi muuta pilaria: SSM ja SRM. Tässä tutkimuksessa ei huomioida SipaL:n mukaista sijoittajakorvausrahaa tai siihen liittyviä tulkintaongelmia. Edelleen luottolaitostoimintaan liittyvät kysymykset esimerkiksi tilisopimusten ja asiakassuhteiden osalta sivuutetaan, sikäli kun niihin liittyvää sääntelyä ei sisälly RVVL:n 5 lukuun.

1.5 Pankkien liiketoiminnan teoreettinen viitekehys

1.5.1 Pankkien liiketoiminnan perusteet

Jo 1800-luvulta lähtien pankkien liiketoiminnan teoriaa käsittelevät teokset pitivät antoja ottolainautoimintaa pankkien liiketoiminnan ytimenä.⁷⁰ Ottolainauksella pankki houkuttelee tallettajia sillä, että talletettu raha on suojattu pankissa ja tälle rahalle maksetaan korkoa. Antolainauksen avulla pankki voi hyödyntää saamia talletuksia tuottavasti lainaamalla ne edelleen lainaa tarvitseville yrityksille ja kotitalouksille.⁷¹ Nykyään pankit tarjoavat myös useita muita palveluita kuten esimerkiksi sijoitus- ja maksuliikennepalveluita.⁷²

Pankki on siis instituutio, joka tekee rahaa rahalla. Aiemmin raha oli helposti konkreetisoitavissa sen sisältämän jalometallin määrän perusteella. Nykyään raha on itse asiassa velkaa. Suppeimmillaan raha on määritelmän mukaan keskuspankkirahaa, josta kansalaisille näkyvin osa on setelistössä. Keskuspankkirahan toisen osan muodostavat pankkien tekemät talletukset keskuspankkiin, joilla myös hoidetaan liikepankkien välillä tapahtuvaa maksuliikennettä. Talletusraha on sen sijaan pankin velkaa asiakkaalle. Talletusrahan käyttökelpoisuus maksuvälineenä perustuu siihen, että talletusrahan sisältämä oikeus toimia pankin velkojana on yhtä käypä maksuväline kuin konkreettinen seteli. Ero näiden kahden erityyppisen rahan välillä on muodollisesti velallisessa: talletuksessa velallisena on pankki ja setelissä keskuspankki.⁷³

1.5.2 Pankkiteoreettinen näkökulma

Pankkiteoriassa pankki-instituution olemassaoloa on perusteltu eri tavoin. Tässä tutkimuksessa esitellään kolme jäsenystapaa pankkijärjestelmän toiminnalle. Pankkien roolia voidaan tarkastella ensinnä kansantaloudellisesta näkökulmasta rahoitusmarkkinoiden ylijäämäisten ja alijäämäisten sektorien tasaavana välittäjänä. Toiseksi pankkien roolia voidaan jäsenellä osana vähimmäisvarantojärjestelmää. Kolmantena voidaan fokuoittaa yksittäisen pankin toimintaan asiakkaitaan luotottavana instituutioon.

Tavanomainen pankkiteorian olettama on, että pankki toimii rahoitusmarkkinoiden välittäjänä. Pankki myöntää luottoja ja vastaanottaa talletuksia mahdollistaen näin resurssien tehokkaamman jakautumisen rahoitusmarkkinoiden ylijäämäisten ja alijäämäisten

⁷⁰ *Gilbart* 1827, s. 1–2.

⁷¹ *Gilbart* 1827, s. 4–5

⁷² *Kontkanen* 2011, s. 11.

⁷³ *Kauko* 2011, s. 3–5 ja 8–11.

sektorien välillä.⁷⁴ Pankki myös hyötyy lainojen ja talletusten välisestä korkoerotuksesta – muodostaen pankin korkokatteen.⁷⁵ Korkokate on olennainen osa pankkien liiketoimintalogiikkaa. Tämän teorian näkökulmasta yksittäinen pankki tai kollektiivisesti kaikki pankit eivät eroa muista rahoitusta välittävistä instituutiosta kuten pörkseistä, sillä ne eivät luo rahaa.⁷⁶ Pankki luo ylijäämä- ja alijäämäsektorien kaipaamia rahoitusvälineitä, sillä suorassa rahoitussuhteessa kotitalous ei saa riittävää likviditeettiä ja yritys riittävän pitkää laina-aikaa.⁷⁷ Samalla pankki mahdollistaa transaktiokustannusten alenemisen välitystoiminnan mahdollistavien rahoitusvälineiden luomisessa.⁷⁸ Laajasti ymmärrettynä transaktiokustannukset sisältävät rahoitusvälineiden luomisesta aiheutuvat kulut sekä esimerkiksi velallisen monitoroinnista ja informaation tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Jos transaktiokustannuksia tarkastellaan suppeasti eli transaktiokustannuksena pidetään vain rahoitusvälineen teknisestä luomisesta ja neuvottelusta aiheutuvia kustannuksia, pankkien rooli välitystoiminnassa hämärtyy. Suppeassa transaktiokustannuskatsannossa vaikuttaisi nimittäin siltä, että pankin välitystoiminta olisi tehotonta, sillä tehokkaampi suhde olisi suora velkoja-velallinen -suhde. Tällöin nimittäin on tarve luoda vain yksi rahoitusväline verrattuna velkoja-pankki-velallinen -suhteeseen, jossa on tarve useammalle rahoitusvälineelle transaktion toteuttamiseksi.⁷⁹

Vähimmäisvarantojärjestelmäteorian mukaan yksittäiset pankit toimivat normaalisti rahoituksen välittäjinä, mutta pankkisektori kollektiivisesti voi luoda rahaa rahakertoimen avulla. Vähimmäisvarantojärjestelmässä pankkien on pidettävä osa asiakkaitensa talletuksista tilillään keskuspankissa. Keskuspankki pystyy epäsuorasti vaikuttamaan rahan määrään taloudessa muun muassa vähimmäisvarantovaatimusta muuntelemalla.⁸⁰ Raha-kerroinprosessi syntyy, kun liikepankkien saama keskuspankkiraha kiertää uusiutuvina luottoina ja talletuksina liikepankkien ja näiden asiakkaiden välillä.⁸¹ Näin muodostuu systeemi, jossa pankkisektori efektiivisesti luo rahaa siten, että pankista toiseen kulkeva raha kirjautuu talletukseksi ja sitä kautta se voidaan lainata edelleen, sillä pankin tarvitsee pitää vain osa talletuksista vähimmäisvarantona. Kääntäen rahaa tuhoutuu silloin, kun

⁷⁴ Vihriälä 1989, s. 11 ja Alexander 2019, s. 18.

⁷⁵ Kontkanen 2011, s. 11.

⁷⁶ Werner 2016, s. 361.

⁷⁷ Gurley – Shaw 1955, s. 516, 519–520.

⁷⁸ Benston – Smith 1976, s. 215.

⁷⁹ Vihriälä 1989, s. 51–53. Transaktiokustannuksista aiheutuvan tappion voi havainnoida rahoitusvälineen myymisestä ja välittömästä takaisinostosta aiheutuvalla tappiolla.

⁸⁰ Alexander 2019, s. 18–20.

⁸¹ Korhonen 2007, s. 8–9.

tallettaja nostaa talletuksensa kokonaan pankista eikä käytä sitä mihinkään tuottavaan tarkoitukseen, joka voisi palauttaa rahan talletuksena takaisin systeemiin.⁸²

Kolmannen teorian mukaan pankkien erityislaatuisuus muodostuu – ei siitä, että ne välittäisivät rahaa vaan siitä, että pankit voivat yksittäin ja kollektiivisesti luoda rahaa efektiivisesti tyhjästä.⁸³ Pankki luo talletuksia luotottamalla asiakkaitaan.⁸⁴ Tämä on mahdollista siksi, ettei pankin asiakkailleen tarjoama lainaraha ole tämän teorian mukaan konkreettisesti muiden tallettajien rahaa vaan pankin luottoa, jota pankki korkoa vastaan antaa asiakkailleen käyttöön.⁸⁵ Pankin keskuspankkivarannot pysyvät täysin ennallaan, mutta pankin taseen velat ja varat laajenevat uuden lainan myötä samassa suhteessa. Pankin lainanantoa oikeastaan rajoittaa muiden pankkien kilpailusta johtuva tarve luotottaa kannattavasti, jotta pankkiin sijoittaneet saavat odottamansa tuoton sijoitetulle pääomalle. Samalla pankkien on voimassa olevan sääntelyn nojalla rajoitettava luotonannosta johtuvia riskejä ja varattava riittäviä pääomapuskureita. Viimesijaisesti vallitseva rahapolitiikka ja keskuspankkien ohjauskorot vaikuttavat markkinoiden korkotasoon ja siten kotitalouksien ja yritysten lainojen kysyntään.⁸⁶

1.5.3 Riskien jakaminen, monitorointi ja informaatio

Jos tarkastelua tarkennetaan lähemmäksi vain yksittäisiä tallettajia koskettavaksi, voidaan huomata, että pankki tarjoaa ratkaisun myös monitorointi- ja informaatio-ongelmiin. Velkoja-velallinen suhteessa yksittäisen velkojan mahdollisuus valvoa velalliselle lainatun rahan asianmukaista käyttöä muodostuu kalliiksi ja johtaa *vapaamatkustaja* -ongelmaan⁸⁷, jossa jotkut toimijat voisivat hyötyä toisten kuluista. Tällöin kukaan ei oikeastaan valvo velallisen toimintaa.⁸⁸

Pankki on tässä tapauksessa erinomainen valvoja, sillä pankki tarjoaa velkojalle (tallettajalle) korkoa ja tämä korkokustannus pakottaa pankin valvomaan velallisen toimintaa, jotta velkojalle suoritettava korko voidaan maksaa. Näin saavutetaan tehokas valvontamalli, jossa pankilla on hyvin hajautettu lainaportfolio, jota se valvoo

⁸² Samuelson 1948, s. 323–330.

⁸³ Alexander 2019, s. 19.

⁸⁴ Bank of England 2014, s. 16.

⁸⁵ Davenport 1913, s. 263 ja Howe 1915, s. 24.

⁸⁶ Bank of England 2014, s. 16–18.

⁸⁷ Vapaamatkustaja -ongelmaa havainnollistetaan vakiintuneesti ns. *julkishyödykkeen* kautta, jota kaikki kuluttajat saavat vapaasti hyödyntää riippumatta siitä, ovatko he osallistuneet sen hankkimiseen. Määttä 2016, s. 40; ks. myös Sweeney 1973, s. 278.

⁸⁸ Allen – Carletti – Gu 2019, s. 42.

kustannustehokkaasti laajan velkojajoukon puolesta. Pankki tuottaa tällöin tarvittavan informaation velallisen toiminnasta valvonnan toteuttamiseksi.⁸⁹

Pankin suorittama valvonta voidaan jakaa edelleen kolmeen vaiheeseen: *ex ante* -valvontaan, *interim* -valvontaan ja *ex post* -valvontaan. Etukäteisvalvonnassa pankki valikoi potentiaalisista velallisista ja projekteista ne, jotka ovat korkealaatuisia. Laina-aikana pankki valvoo velalliselle lainattujen varojen käyttöä. Jälkikäteisessä valvonnassa pankki voi taas tarkastaa lainatulle rahalle saadun tuoton.⁹⁰

Pankki ratkaisee myös valvontaan liittyviä informaatio-ongelmia velkojan ja velallisen välillä. Pankki pystyy tuottamaan velkojille tarvittavan informaation velalliselle lainattujen varojen käytöstä. Samalla pankin velalliseen kohdistama valvonta madaltaa velallisen todennäköisyyttä käyttää lainattuja varoja riskipitoisempiin hankkeisiin.⁹¹

Riskienjakonäkökulman mukaan pankkien roolina on toimia tehokkaina riskin välittäjinä eri markkinaosapuolten välillä.⁹² Pankkien roolina on muuntaa ja hallita riskiä.⁹³ Normaalisti finanssimarkkinoilla riskiä voi hallita hajauttamalla eli riskin jakamisella useammalle markkinaosapuolelle ja useampaan erilaiseen rahoitusvälineeseen – esimerkiksi arvopaperistamisen⁹⁴ avulla. Pankki voi hajauttaa tallettajien riskiä efektiivisesti kokoamalla heidän rahojansa yhteen laajaan lainaportfolioon verrattuna yksittäisen tallettajan suoraan sijoitukseen jonkin tietyn yhtiön yksittäiseen projektiin.⁹⁵ Pankin etuna on myös tällaisen hajauttamisen toteuttaminen hyvin edullisesti tallettajan näkökulmasta.⁹⁶

1.5.4 Likviditeetin tarjoaminen markkinoille

Pankkien rooli likviditeetin luomisessa voidaan ymmärtää kahdessa eri merkityksessä: yhtäältä pankki rahoittaa pitkäaikaiset lainansa lyhytaikaisilla talletuksilla tai muilla lyhytaikaisilla saamisilla (maturiteettitransformaatio) ja toisaalta luomalla niin sanottua

⁸⁹ *Diamond* 1984, s. 409–410.

⁹⁰ *Niinimäki* 2000, s. 5.

⁹¹ *Boot – Thakor* 1997, s. 695.

⁹² *Allen – Santomero* 1998, s. 1462.

⁹³ *Scholtens – van Wensveen* 2000, s. 1247.

⁹⁴ Arvopaperistamisen avulla voidaan luoda rahoitusväline ts. arvopaperi, joka mahdollistaa sijoittajalle oikeuden lainaportfolion kassavirtaan eli lyhennyksiin ja korkoihin. Vasta vuoroisesti pankki madaltaa luottoriskiään ja saa aiemmin maturiteettiin pidetyn lainaportfolion muunnettua rahaksi huomattaen vasti aiemmin. Arvopaperistaminen yleistäen tapahtuu niin, että pankki myy lainaportfolionsa (esimerkiksi asuntolainoja) erityiselle *special purpose vehicle* -yhtiölle (SPV), joka sitten laskee liikkeelle asuntoluottojen tapauksessa ns. RMBS:n (*residential mortgage-backed security*), jolla se voi rahoittaa lainaportfolion hankkimisen pankilta. *Gorton – Metrick* 2013, s. 2–3 ja *Casu – Sarkisyan* 2019, s. 503.

⁹⁵ *Allen – Carletti – Gu* 2019, s. 43.

⁹⁶ *Allen – Santomero* 1998, s. 1466.

rahoituslikviditeettiä.⁹⁷ Rahoituslikviditeetin avulla pitkäaikaisia lainakohteita voidaan jatkuvasti rahoittaa tehokkaasti vaihtuvan tallettajapoolin talletuksilla.⁹⁸

Maturiteettitransformaatio tarkoittaa sitä, että pankin lainat tai muut sijoitukset rahoitetaan hankittavia kohteita lyhyemmällä maturiteetilla.⁹⁹ Maturiteettitransformaation avulla pankit voivat hyötyä lyhyiden ja pitkien korkojen keskiarvojen erotuksesta, mutta se myös altistaa pankkeja markkinariskeille korkotason vaihdellessa.¹⁰⁰ Maturiteettitransformaatio altistaa pankin likviditeettiriskille, sillä pankin taseen maturiteettiepätasapaino alentaa pankin maksuvalmiutta.¹⁰¹ Pankki voi myös muuntaa rahoitusvälineiden maturiteetin sijasta niiden riskilaatua tai kokoa. Riskilaadun muuntaminen on käytännössä sitä, että pankki tarjoaa matalamman riskin rahoitusvälineitä kuin mitä sillä on itsellään taseessa varoina.¹⁰² Kokotransformaatio tapahtuu käytännössä pankin luodessa asiakkailleen sopivia rahoitusvälineitä.¹⁰³

1.5.5 Talletuspako

Alhainen maksuvalmius voi johtaa talletuspakoon, jos tallettajat syystä tai toisesta menettävät luottamuksensa pankin kykyyn maksaa talletuksen pääoman tallettajalle pyydettyä.¹⁰⁴ Talletuspako on alhaisen maksuvalmiuden ja tallettajien luottamuksenmenetyksen yhteisvaikutuksen tulos. Tämän takia pankkitoiminta on jo 1800-luvun teoreettisessa kirjallisuudessa tunnustettu luottamusliiketoiminnaksi.¹⁰⁵

Talletuspako on hyvin vakava pankkikriisi, jossa tallettajat kilpailevat keskenään talletusten nostamisessa ennen kuin pankki kaatuu.¹⁰⁶ Talletuspaon vakavuus johtuu ensinnäkin siitä, että ensisijaisena kohteena oleva pankki joutuu myymään pakon edessä pitkäaikaisia saamisiaan, joiden alhainen likvidiys tekee myynnistä vaikeaa ja tappiollista.¹⁰⁷ Toiseksi talletuspako voi aiheuttaa 'tartunnan' samankaltaisissa pankeissa johtaen yksittäisen paon leviämisen laajemmalle muihinkin pankkeihin.¹⁰⁸ Tartunta kanavoituu usein

⁹⁷ Bouwman 2019, s. 181–184.

⁹⁸ Alexander 2019, s. 20.

⁹⁹ Bhattacharya – Thakor 1993, s. 29.

¹⁰⁰ Drechsler – Savov – Schnabl 2021, s. 1091.

¹⁰¹ Boot – Thakor 2019, s. 77.

¹⁰² Niinimäki 2000, s. 4.

¹⁰³ Niinimäki 2000, s. 4.

¹⁰⁴ Gilbert 1834, s. 123.

¹⁰⁵ Gilbert 1834, s. 121. "Confidence is money."

¹⁰⁶ Diamond – Dybvig 1983, s. 401.

¹⁰⁷ Freixas – Parigi 2019, s. 606 ja Alexander 2019, s. 19.

¹⁰⁸ Calomiris 2019, s. 918. Esimerkiksi SVB:n romahduksen jälkeen talletuksia nostettiin laajasti tietyn sektorin ("super-regional banks") pankeista tallettajien mielestä turvallisempiin pankkeihin. Ks. *Federal Reserve Bank of New York* 11.5.2023.

esimerkiksi pankkien liiketoimintamallien tai taseiden perusteella, sillä tallettajien on helppo havaita tällaisten ominaisuuksien keskinäinen samankaltaisuus.¹⁰⁹

Talletussuojan on katsottu tarjoavan pankeille suojaa talletuspaolta ilman, että pankin ydinliiketoiminta vaarantuisi.¹¹⁰ Talletussuoja on tyypillisesti jaettu talletussuojaan *de jure* ja *de facto*. *De jure* -talletussuoja on eksplisiittinen järjestely, jossa talletussuoja perustuu suoraan esimerkiksi lakiin tai keskinäisiin sopimuksiin. *De facto* -talletussuoja perustuu tallettajien oletamaan, että pankki on riittävän iso tai kansantaloudellisesti merkittävä, ettei sen voida antaa kaatua.¹¹¹

Talletussuoja kuitenkin vääristää pankkien sekä tallettajien kannustimia ja käyttäytymistä. Pankki voi ottaa enemmän riskiä, sillä kannattavan riskinottamisen myötä saatava voitto jää kokonaan pankille. Aiheutuvat tappiot katetaan viime kädessä talletussuojan avulla. Tallettajilla ei ole talletussuojasta johtuen tarvetta arvioida pankin liiketoiminnan riskisyyttä tai vaatia korkeampaa talletuskorkoa riskin vastineeksi. Tallettajien pankkiin kohdistama valvonta heikkenee, sillä heidän talletuksensa ovat suojattuja pankin riskipitoisuudesta huolimatta. Talletussuoja johtaa moraalikatoon.¹¹² Moraalikatoa voidaan kuitenkin rajoittaa muun muassa sääntelemällä pankkien toimintaa esimerkiksi vähimmäispääomavaatimusten ja valvonnan avulla.¹¹³

1.6 Pankkisääntelyn taloustieteellinen viitekehys

1.6.1 Teoreettiset lähtökohdat ja sääntelyn tavoitteet

Talletussuojan aiheuttama moraalikato on yksi perustelu pankkien sääntelylle.¹¹⁴ Jos tarkastelua kuitenkin loitonnetaan konkreettisista sääntelykeinoista teorian tasolle, pankkisääntelylle esitetään usein kaksi vaihtoehtoista näkemystä: julkinen intressiteoria ja yksityinen intressiteoria. Julkisen intressin taustalla on ajatus siitä, että julkisen vallan on hallittava sääntelyn ja valvonnan kautta markkinoille aiheutuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia, joiden aiheutumisesta markkinakuri ei estä.¹¹⁵ Negatiiviset ulkoisvaikutukset usein liitetään konkreettisesti rahoitusmarkkinavakauden ylläpitämiseen ja tallettajien suojaamiseen.¹¹⁶ Tallettajien suojaamisella on erityinen merkitys, sillä tallettaja pidetään

¹⁰⁹ Brown – Trautmann – Vlahu 2017, s. 2281.

¹¹⁰ Diamond – Dybvig 1983, s. 404.

¹¹¹ Penati – Protopapadakis 1988, s. 107.

¹¹² Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 694–695.

¹¹³ Halme 1999, s. 100–101. Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 701.

¹¹⁴ Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 701.

¹¹⁵ Alexander 2019, s. 45.

¹¹⁶ Halme 1999, s. 75.

kykenemättömiä valvomaan yksilöinä pankin toimintaa.¹¹⁷ Julkinen valta toimii tällöin tallettaja-päämiehen agenttina valvoen hänen etuaan.¹¹⁸

Yksityisen intressiteorian mukaan sääntely on kuluttajien tarvitsema hyödyke ja tämän tarpeen tyydyttämiseksi valvoja loisi kuluttajien kaipaamaa sääntelyä.¹¹⁹ Yksityinen intressiteoria on toisaalta sääntelyskeptisempi siltä osin, että sääntely voi olla myös sääntelyn kohteena olevien yritysten intressissä, sillä sääntelyn avulla voidaan rajata uusien kilpailijoiden markkinoille pääsyä.¹²⁰

1.6.2 Agentuuriongelmat ja moraalikato

Siinä missä pankin katsotaan ratkaisevan informaatioon liittyviä ongelmia, se myös aiheuttaa niitä.¹²¹ Ongelmat esiintyvät nyt pankin omissa toiminnoissa suhteessa muiden sidosryhmien tavoitteisiin.¹²² Pankin osalta informaatio-ongelmat kiteytyvät erityisesti siihen, että pankki voi harjoittaa toimintaansa osittain ilman valvontaa tai että pankilla on jotain salaista tietoa.¹²³ Moraalikato on luonnollinen jatkumo sille, että pankki voi agenttina toimia päämiestensä valvonnan ulkopuolella.¹²⁴

Moraalikato on tunnistettu erona agentin ja päämiehen välisessä suhteessa olevissa kannustimissa.¹²⁵ Agentti pyrkii maksimoimaan oman etunsa päämiehensä kustannuksella, erityisesti silloin, kun agentti ei vastaa täysimääräisesti riskinotosta.¹²⁶ Tätä edelleen vahvistaa yhtiöoikeudellisten valvontakeinojen puute tai ylipäätään se, että omistajilla – erityisesti *de facto* talletussuojan tilanteissa – ei välttämättä ole riittäviä kannustimia valvoa pankin toiminnan riskipitoisuutta.¹²⁷

Talletussuoja aiheuttaa myös samanlaisen negatiivisen kannustimen sekä tallettajalle että pankille: tallettajan ei tarvitse valvoa pankkia ja pankki voi ottaa enemmän riskiä.¹²⁸

¹¹⁷ Halme 1999, s. 75 ja Niinimäki 2000, s. 18–19.

¹¹⁸ Halme 1999, s. 79.

¹¹⁹ Alexander 2019, s. 45.

¹²⁰ Stigler 1971, s. 4–6.

¹²¹ Halme 1999, s. 79.

¹²² Halme 1999, s. 79. Nämä sidosryhmät voidaan karkeasti esittää seuraavina päämies-agentti-pareina: tallettaja-valvoja, lainsäätäjä-valvoja, tallettaja-pankki, valvoja-pankki ja pankin omistajat-pankin johto.

¹²³ Halme 1999, s. 79.

¹²⁴ Halme 1999, s. 80.

¹²⁵ Smith 1776, s. 232–233. Smithin esimerkki koskee osakeyhtiötä. Hänen mukaansa osakeyhtiössä toimiva johto efektiivisesti harjoittaa toimintaa muiden rahoilla, jolloin heidän ja omistajien väliset kannustimet ovat erilaiset. Johtajat eivät esimerkiksi valvo yhtiön rahoja samanlaisella tarkkuudella kuin omiaan, koska varat nimenomaisesti eivät ole johtajien omia varoja. Toki nykyään pääsääntöisesti johtoa ’sitoutetaan’ yhtiöön erilaisilla palkitsemisjärjestelyillä tämän ongelman välttämiseksi.

¹²⁶ Halme 1999, s. 80.

¹²⁷ Esty 1997, s. 26–28. Implisiittisellä talletussuojalla tarkoitetaan tilannetta, jossa pankki voi luottaa siihen, että riippumatta mahdollisesta eksplisiittisestä talletussuojasta (*de jure*) pankki pelastetaan viime kädessä keskuspankin tai valtiovalan hätärahoituksella.

¹²⁸ Halme 1999, s. 82 ja Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 694–695.

Pankin kasvanut riskinotto voi näkyä esimerkiksi riskipitoisempuna antolainaustoimintana, sillä tallettajat eivät talletussuojan vuoksi vaadi korkeampaa talletuskorkoa vastineeksi pankin korkeammasta riskiprofiilista.¹²⁹ Talletussuoja voi myös aiheuttaa sen, että se altistaa pankkisektorin kokonaisuudessaan systeemiriskille, koska moraalikadon vaikutukset leikkaavat koko toimialan läpi.¹³⁰ Talletussuojan aiheuttamaa moraalikatoa voidaan kuitenkin tehokkaasti välttää sillä, että pankkien riskinottoa rajoitetaan muulla sääntelyllä, pankit alistetaan jatkuvalla valvonnalla ja pankkien täytyy noudattaa voimassa olevaa pankkisääntelyä.¹³¹

1.7 Talletussuoja osana pankkiunionia

1.7.1 Idea pankkiunionista

EU:n pankkiunionin synty voidaan ajoittaa finanssikriisiin ja sitä seuranneen eurooppalaisen valtionlainakriisin jälkimaininkeihin, kun EU:ssa syntyi konkreettinen riski koko yhteisvaluuttajärjestelmän kaatumiselle.¹³² Keskeisenä ongelmana oli valtioiden ja pankkien kohtalonyhteys: pankkien ja niiden kotijäsenvaltioiden maksukykyisyys heikkeni toisiaan seuraten – pankkien maksukykyisyys heijastui jäsenvaltioon ja jäsenvaltion pankkeihin.¹³³

Ongelmien ratkaisemiseksi Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja *Herman Van Rompuy* esitteli vuonna 2012 selvityksen, jossa tavoitteiksi asetettiin valvonnan korottaminen Euroopan tasolle sekä puitteiden luominen pankkien kriisien ratkaisemiseksi ja talletusten suojaamiseksi.¹³⁴ Samalla pankkiunionin syntyä vauhditti konkreettinen tarve valvoa monikansallisia pankkeja yhdenmukaisesti, sillä kriisin aikana valvojien yhteistyö ei toiminut ja kansallisten harkintamarginaalien rajat olivat liian laveita.¹³⁵ Edelleen pisimmälle edenneen integraation – eurojärjestelmän – suojaaminen jäsenvaltioiden ja pankkien maksukyvyttömyysriskiltä oli ensiarvoisen tärkeää.¹³⁶

Pankkiunioni on myös tärkeä väline sisämarkkinan täydellisemmän toteutumisen varmistamisessa. Pankkipalvelujen sisämarkkinoiden toteutumisella on tärkeä positiivinen vaikutus jäsenvaltioiden talouden kasvussa ja reaalitalouden rahoituksen turvaamisessa. Pankkikriisit kuitenkin uhkaavat pankkipalvelujen sisämarkkinan toimintaa.

¹²⁹ *Anginer – Demirgüç-Kunt* 2019, s. 695.

¹³⁰ *Acharya* 2009, s. 225.

¹³¹ *Halme* 1999, s. 100–101. Tähän palataan tarkemmin jaksossa 3.3.3.

¹³² *Wuolijoki* 2022, s. 14.

¹³³ *Zilioli – Wojcik* 2021, s. 1 ja *Alexander* 2020, s. 27.

¹³⁴ EUCO 120/12, s. 3–5.

¹³⁵ *Zilioli – Wojcik* 2021, s. 2–3.

¹³⁶ *Zilioli – Wojcik* 2021, s. 3–4.

Sisämarkkinoiden toimimattomuus johtaa rahoitusalan pirstaloitumiseen, mikä osaltaan vaikeuttaa rahoitusmarkkinavakauden ylläpitämistä.¹³⁷

Pankkiunioni koostuukin kolmesta pilarista: yhteisestä valvontamekanismista (SSM), yhteisestä kriisiratkaisumekanismista (SRM) ja talletussuojasta (EDIS). Pilareita tukee niin sanottu yhteinen sääntökirja (*Single Rulebook*), joka muodostuu finanssimarkkinoiden toimintaa keskeisesti sääntelevistä EU-oikeudellisista säädöksistä.¹³⁸

1.7.2 Yhteinen valvontamekanismi

Yhteisen valvontamekanismin eurooppaoikeudellisenä oikeusperustana on SEUT 127 artiklan 6 kohta, jonka perusteella Euroopan unionin neuvosto voi antaa EKP:lle erityistehäviä, jotka koskevat luottolaitosten vakauden valvontaan liittyvää politiikkaa. Samalla asetuksessa ehdotetut tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaammin Euroopan tasolla kuin jäsenvaltiotasolla.¹³⁹

EKP:n valvonnan tavoitteena on edistää luottolaitosten toiminnan turvallisuutta ja vakautta sekä rahoitusjärjestelmän vakautta unionissa (SSMR 1 art.). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on luotu viitekehys, jossa alun perin erilliset euroalueen pankkivalvojat tuodaan yhteen yhdenmukaisen sääntelyn soveltamisen ja tehokkaan täytäntöönpanon aikaansaamiseksi (SSMR 6(1)). Osallistuminen on euroalueen pankeille pakollista (SSMR 2(1)). Euroalueen pankeilla tarkoitetaan pankkeja, joiden yhtiöoikeudellinen kotipaikka on eurovaltiossa tai muuta pankkia, jolla on sivuliike euroalueella.¹⁴⁰ Muut euroalueen jäsenvaltiot voivat osallistua SSM-järjestelmään SSM-asetuksen 7 artiklan mukaisessa *tiivin yhteistyön* mallissa.

EKP:lla on SSM:ssä toimivalta valvoa suoraan 'merkittävien' pankkien (niin sanotut SSI-pankit) sääntelyn noudattamista (SSMR 4 art.). Selvyyden vuoksi todettakoon, että virallisesti EKP valvoo kaikkia pankkeja, mutta valvonta on luonnollisesti delegoitu 'vähemmän merkittävässä' pankeissa (niin sanotut LSI-pankit) kansallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle (SSMR 6 art.). Pankin merkittävyyttä arvioidaan kolmella kriteerillä: koko, merkitys unionin tai jäsenvaltion talouden kannalta ja rajatylittävän toiminnan merkitys (SSMR 6(4)(i-iii)).

¹³⁷ SSMR (1)–(3), (10)–(12), SRMR (1), (9), (12) ja COM(2015) 586 final s. 20–21.

¹³⁸ *Wuolijoki* 2022, s. 16. Näitä ovat AMLD, BRRD, CRD, CRR, DGSD, direktiivi 2014/17/EU (MCD), direktiivi 2015/2366/EU (PSD2), asetus (EU) 2017/2402 (SecReg), asetus (EU) 2015/847 (WTR), asetus (EU) 2019/2033 (IFR) ja direktiivi (EU) 2019/2034 (IFD)

¹³⁹ COM(2012) 511 final s. 3.

¹⁴⁰ *Wuolijoki* 2022, s. 66.

SSM on siis hajautettu järjestelmä, jossa EKP valvoo pankkeja yhdessä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Kuitenkin EKP on yksinomaisesti vastuussa valvonnan tehokkaasta toteutumisesta sekä vastaa oikeudellisessa mielessä SSM-asetuksen 4 artiklan mukaisten valvontatoimien täytäntöönpanosta.¹⁴¹

Valvonnan suunnittelu ja toteuttaminen EKP:ssa tapahtuu SB:n (*Stability Board*) kautta (SSMR 26(1)). EKP:n on hoidettava valvontatehtävät erillään rahapolitiikkaan liittyvistä tehtävistä. Valvontatehtävät eivät saa vaikuttaa EKP:n rahapolitiikkaan (SSMR 25 art.). EKP voisi nimittäin taloudellisesti heikkoina aikoina keskuspankkina löysätä rahapolitiikkaa, jos ja kun valvonnasta kerrottaisiin euroalueen pankkien vaikeuksista.¹⁴²

SSM on jakanut mielipiteitä koko olemassaolonsa ajan. Yhtäältä on kiiteltä järjestelmän tehokkuutta, turvaa ja vakautta, jonka valvonta on tuonut euroalueen pankeille.¹⁴³ Toisaalta SSM:n valvontamallia syytetään kalliiksi ja joustamattomaksi.¹⁴⁴

1.7.3 Pankkien elvytys ja kriisinratkaisu

SRM:n oikeusperustana on SEUT:n 114 artikla, jonka nojalla voidaan toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä. Yhdenmukaisten kriisinratkaisusääntöjen avulla voidaan parantaa sisämarkkinoiden toimintaa, sillä SSM:n piiriin kuuluvien luottolaitosten kriisinratkaisu on asetuksen myötä yhdenmukaista riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa luottolaitosten kotipaikka on.¹⁴⁵ Kriisinratkaisun laadun ja puolueettomuuden varmistamiseksi perustettiin myös uusi virasto: kriisinratkaisuneuvosto (*Single Resolution Board*).

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi noudatetaan kriisinratkaisun yleisiä periaatteita. SRM:n tavoitteena on turvata rahoitusmarkkinavakautta sekä suojata julkisia (veronmaksajien) varoja. Samassa yhteydessä tavoitteena on turvata kriisinratkaisun kohteen tallettajien ja muiden asiakkaiden varat (SRMR 14 art.). Kantavana teemana kriisinratkaisussa on niin sanottu *bail in* eli kriisinratkaisun mahdollisista tappioista vastaavat ensisijaisesti osakkeenomistajat ja sitten muut velkojat SRMR:n 17 artiklan mukaisen etusijajärjestyksen nojalla (SRMR 15 art.). Tallettajat, joiden talletukset suojataan DGSD:n nojalla, nauttivat täydellistä suojaa (SRMR 15(1)(h)).

¹⁴¹ C-450/17P, kohta 49.

¹⁴² *Alexander* 2020, s. 36–37.

¹⁴³ *Bundesfinanzministerium* 2018, s. 10.

¹⁴⁴ *Alexander* 2020, s. 34.

¹⁴⁵ COM(2013) 520 final s. 6–7.

Kriisinratkaisuneuvostoon kuuluu puheenjohtaja, neljä kokoaikaista jäsentä ja yksi edustaja kunkin jäsenvaltion kriisinratkaisuviranomaisesta (SRMR 43(1)).¹⁴⁶ Kriisinratkaisuneuvosto istuu kahdessa järjestyksessä: täysistunnossa¹⁴⁷ ja johdon istunnossa¹⁴⁸. Täysistuntoon osallistuvat kaikki kriisinratkaisuneuvoston jäsenet (SRMR 49 art.).

Kriisinratkaisumenettelyn aloittaminen edellyttää kriisinratkaisuneuvoston hyväksymän määräyksen toimittamista komissiolle. Komissio tekee päätöksensä määräyksen tukemisesta tai vastustamisesta (SRMR 18(7)). Oikeudellisen vastuun säilyttäminen komissiolle on välttämätöntä niin kutsutun *Meroni*-doktriinin vuoksi.¹⁴⁹ *Meroni*-doktriini on EUT:n oikeuskäytännössä vakiintunut periaate, joka liittyy toimivallan siirtoon unionin toimielinten välillä.¹⁵⁰ *Meroni*-doktriinin mukaan unionin sisällä tapahtuvaan toimivallan siirtoon asetetaan rajoitus: komissio voi delegoida toimivaltaansa muille elimille, jos toimivallan käyttöön ei liity *harkinnanvaraisuutta*.¹⁵¹ Myöhemmässä oikeuskäytännössä on arvioitu myös virastoille annettujen itsenäisten toimivaltuuksien suhdetta *Meroni*-doktriiniin.¹⁵²

Yleinen tuomioistuin kiinnitti *Banco Popular* -ratkaisuisaan¹⁵³ huomiota siihen, että SRMR:n kriisinratkaisumääräyksen hyväksymistä koskevaa menettelyä muutettiin nimenomaisesti *Meroni*-doktriinista kumpuavien vaatimusten valossa.¹⁵⁴ Komission tai neuvoston on eksplisiittisesti hyväksyttävä kriisinratkaisumääräyksessä olevat harkinnanvaraiset osat, jotta *Meroni*-doktriinia ei loukattaisi.¹⁵⁵ Yleisen tuomioistuimen mukaan tämä hyväksyntä ulottuu kriisinratkaisuneuvoston itsenäisen harkinnan perusteella tekemän valintaan kriisinratkaisutyökalujen käytöstä, sillä niillä ei olisi oikeusvaikutusta ilman komission hyväksyntää.¹⁵⁶ Yleinen tuomioistuin hylkäsi niin kutsutun lyhyeksi-myyntitapauksen¹⁵⁷ soveltuvuuden kriisinratkaisuneuvoston toimintaan.¹⁵⁸ Yleinen

¹⁴⁶ EKP:lla ja komissiolla on kummallakin yksi pysyvä tarkkailijajäsen.

¹⁴⁷ Täysistunnossa päätetään esimerkiksi kriisinratkaisurahastosta maksettavasta tuesta, jos se ylittää viiden miljardin euron raja-arvon, ks. tarkemmin SRMR 50 art.

¹⁴⁸ Johdon istunnossa käsiteltävistä asioista, ks. SRMR 54 art.

¹⁴⁹ *Alexander* 2020, s. 56.

¹⁵⁰ Ks. ratkaisut C-9/56 ja C10/56 ja myöhempi C-98/80.

¹⁵¹ *Annunziata* 2021, s. 49.

¹⁵² Ks. C-270/12. Toisaalta tältä osin on esitetty, ettei *Meroni* edes sovellu ESA-viranomaisten perustamiseen, sillä toimivallan siirto tapahtuu jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta ESA:lle komission sijasta. Ks. tästä tarkemmin *Annunziata* 2021, s. 49 ja alaviite 109.

¹⁵³ T-481/17, T-510/17, T-523/17, T-570/17 ja T-628/17.

¹⁵⁴ T-510/17, kohdat 211–214; T-570/17, kohdat 115–118 ja T-628/17, kohdat 127–130.

¹⁵⁵ T-510/17, kohta 218; T-570/17, kohta 121 ja T-628/17, kohta 133.

¹⁵⁶ T-628/17, kohdat 142–146.

¹⁵⁷ C-270/12. Nk. lyhyeksi-myyntitapauksessa oli kyse ESMA:n toimivallasta lyhyeksi-myyntiasetuksen (EU N:o 236/2012) 28 art. nojalla tehdä interventio poikkeuksellisissa olosuhteissa. Keskeisenä kiistakapulana oli ESMA:lle annettu laaja harkintavalta siitä, milloin poikkeukselliset olosuhteet vallitsevat markkinoilla, ks. ratkaisun kohdat 28–34.

¹⁵⁸ T-628/17, kohdat 147–148.

tuomioistuin huomautti lisäksi, ettei *Meroni*-doktriinista voida johtaa tulkintasääntöä, jonka mukaan vain komission kriisinratkaisumääräyksen hyväksyvään päätökseen saisi hakea muutosta.¹⁵⁹ Kriisinratkaisumääräyksellä on komission hyväksynnän jälkeen selviä oikeusvaikutuksia, joihin voidaan kohdistaa kumoamiskanne.¹⁶⁰

Kriisinratkaisurahaston (*Single Resolution Fund*) tarkoituksena on käyttää yhteiseen rahastoon kerättyjä vakauseräyksiä kriisinratkaisuvälineiden tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi. (SRMR 67(2)). Kriisinratkaisurahaston varat omistaa kriisinratkaisuneuvosto (SRMR 67(3)). Kriisinratkaisurahaston tavoitetaso on yksi prosentti osallistuvien jäsenvaltioiden luottolaitoksissa olevien suojattujen talletusten kokonaismäärästä (SRMR 69(1)). Kriisinratkaisurahastoon kerrytettävät varat kerätään osallistuvien jäsenvaltioiden luottolaitoksilta vakauseräyksiä (SRMR 70 art.). Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset keräävät maksut, jotka tilitetään yhteiseen rahastoon jäsenvaltioiden välillä tehdyn sopimuksen mukaisesti.¹⁶¹

Kriisinratkaisu etenee nelivaiheisesti.¹⁶² Ensimmäisenä vaiheena on kriisinratkaisun suunnittelu. Kriisinratkaisuneuvosto laatii SRMR:n 7(2) artiklan mukaisesti esimerkiksi SI-pankeille kriisinratkaisusuunnitelmat (SRMR 8(1)). Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset sen sijaan laativat kriisinratkaisusuunnitelmat niille toimijoille, joille kriisinratkaisuneuvosto ei niitä laadi (SRMR 9 art.).¹⁶³ Tämän lisäksi luottolaitos laatii itselleen elvytyssuunnitelman (BRRD 5 art.).

Toisena vaiheena on varhainen puuttuminen. Tässä vaiheessa EKP tai kansallinen toimivaltainen viranomainen voivat vaatia laitosta täyttämään valvojan asettamat lisävaatimukset (SRMR 13 art.).¹⁶⁴ Kriisinratkaisuneuvosto tai kansallinen toimivaltainen viranomainen voivat myös implementoida tässä vaiheessa kriisinratkaisusuunnitelman tietyt osat – muun muassa yhtiön rakenteen muuttamisen (BRRD 27(1)(g)) tai vakavassa sääntelyvastaisuustilanteessa ylimmän johdon erottamisen (BRRD 28 art.).

Kolmannessa vaiheessa tietyt pääomainstrumentit voidaan alaskirjata tai muuntaa (SRMR 21 art.). Alaskirjaus voidaan siis tehdä joko erillisenä itse kriisinratkaisusta tai sen yhteydessä (BRRD 59(1)(a-b)).¹⁶⁵

¹⁵⁹ T-481/17, kohdat 126–148.

¹⁶⁰ T-481/17, kohta 149.

¹⁶¹ *Alexander* 2020, s. 54–55. Ks. HE 175/2014 vp, s. 306–340.

¹⁶² *Busch* 2020, s. 376–377.

¹⁶³ Kriisinratkaisusuunnitelmista tarkemmin ks. SRM-asetuksen 10–12 art. sekä BRRD:n 4–26 art.

¹⁶⁴ Lisärajoituksista EKP:n osalta ks. SSM-asetuksen 16 art. sekä kansallisten valvojien osalta CRD:n 104 art.

¹⁶⁵ Alaskirjauksesta ja konversiosta tarkemmin ks. BRRD:n 59–61 art.

Viimeisenä vaiheena on kriisinratkaisu (SRMR 14–28 art.; BRRD 31–92 art.). Kriisinratkaisumenettelyn aloittaminen edellyttää kriisinratkaisumääräyksen hyväksymistä.¹⁶⁶ Kriisinratkaisumääräyksen hyväksyy ensin kriisinratkaisuneuvosto, joka toimittaa määräyksen sen jälkeen komissiolle hyväksyttäväksi (SRMR 18(7)).¹⁶⁷ Kriisinratkaisumääräyksen hyväksyminen edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä: 1) yhteisö on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa¹⁶⁸; 2) yhteisön kykenemättömyyttä jatkaa toimintaansa ei voida estää kohtuullisessa ajassa vaihtoehtoisilla toimenpiteillä¹⁶⁹ ja 3) kriisinratkaisutoimi on yleisen edun kannalta välttämätön (SRMR 18(1)(a-c)).

Kriisinratkaisumääräyksessä on määriteltävä, mitä kriisinratkaisutoimia yhteisön osalta käytetään. Työkaluja on neljä ja niitä voidaan käyttää yksin tai yhdistelmänä (BRRD 37(4)). Ensinnä, liiketoiminnan luovutuksessa kriisinratkaisuun asetetun yhteisön osakkeet tai muut varat, oikeudet tai velat voidaan myydä jollekin kolmannelle taholle (SRMR 24 art.; BRRD 38–39 art.). Toisena vaihtoehtona ja siten työkaluna on siirtää kriisinratkaisussa olevan yhteisön varat omaisuudenhoitoyhtiöön, joka voi olla kokonaan tai osittain julkisen vallan omistama (SRMR 25 art.; BRRD 40–41 art.). Varat, jotka jäävät kriisinratkaisun kohteena olevaan yhteisöön jäljelle näiden työkalujen käyttämisen jälkeen, on muunnettava rahaksi normaalissa insolvenssimenettelyssä (SRMR 22(5)).

Kolmantena työkaluna on varojen erottelu. Varojen erottelu eroaa aiemmista siinä, että varojen erottelun tarkoituksena ei ole jatkaa kriisinratkaisussa olevan yhteisön toimintaa vaan varmistaa mahdollisimman korkea myyntihinta erotelluille varoille (SRMR 26 art.; BRRD 42 art.).¹⁷⁰

Viimeisenä työkaluna on yhteisön velkojen alaskirjaus (SRMR 27 art.), joka vakiintuneesti tunnetaan *bail-in* -termillä. Alaskirjaus voidaan tehdä kriisinratkaisussa olevan yhteisön uudelleenpääomittamiseksi ja markkinoiden luottamuksen säilyttämiseksi yhteisön toimintakykyyn (SRMR 27(1)(a) sekä (2)). Alaskirjaus voidaan tehdä myös silloin, kun se on tarpeen yhteisön varallisuuden siirtämiseksi omaisuudenhoitoyhtiöön tai myyntiin (SRMR 27(1)(b)). Alaskirjauksessa kriisinratkaisussa olevan yhteisön pääoma-asemaa

¹⁶⁶ Kriisinratkaisuneuvosto hyväksyy kriisinratkaisumääräyksen aina silloin, kun kriisinratkaisu edellyttää EU:n yhteisen kriisinratkaisurahaston varojen käyttämistä riippumatta onko kyseessä merkittävä tai vähemmän merkittävä yhteisö (SRMR 7(3)).

¹⁶⁷ Kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten päätöksentekomenettelystä säädetään BRRD:n 32 artiklassa. Kansallisesti tämä on implementoitu kriisinratkaisulain 4 lukuun.

¹⁶⁸ Tarkemmat kriteerit SRM 18(1)(a):n soveltamiselle on asetuksen 18(4):ssä. Yhteisön on täytettävä yksi tai useampi 4 kohdan a-d alakohdista sekä d alakohdan i-iii kriteereistä.

¹⁶⁹ Esimerkiksi kolmannen vaiheen pääomainstrumenttien alaskirjauksella tai konversiolla.

¹⁷⁰ *Busch* 2020, s. 382.

vahvistetaan yhteisön velkojen pääomaa alentamalla (SRMR 27(1)(a)). Vaihtoehtoisesti voidaan toteuttaa niin sanottu velkakonversio, jossa velkojen saamia muunnetaan oman pääoman ehtoiksi instrumenteiksi esimerkiksi omaisuudenhoitoyhtiön pääomittamiseksi (SRMR 27(1)(b)(i)).

Aina alaskirjauksen ulkopuolelle jäävät velat ovat tyhjentävästi lueteltu SRM-asetuksessa.¹⁷¹ Poikkeuksellisesti tietyt alaskirjauksen piiriin kuuluvat velat voidaan kuitenkin rajata alaskirjauksen ulkopuolelle, jos esimerkiksi näiden velkojen rajaaminen ulkopuolelle on ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista kriisinratkaisussa olevan yhteisön kriittisten toimintojen toimivuuden jatkuvuuden varmistamiseksi.¹⁷²

Kriisinratkaisutyökaluja on kritisoitu, sillä ne loukkaavat sijoittajien oikeuksia ja heikentävät institutionaalisten velkojen asemaa kriisinratkaisutilanteessa. SRM aiheuttaa epävarmuutta korkomarkkinoilla, sillä velkakirjojen alaskirjausjärjestys – ja siten velkakirjasijoittajien tappiojärjestys – ei ole selkeä.¹⁷³ Toisaalta SRM on onnistunut myös melko kiitettävästi isoissa kriisinratkaisutoimenpiteissä.¹⁷⁴ Esimerkkinä tällaisesta onnistumisesta on espanjalaisen *Banco Popularin*¹⁷⁵ kriisinratkaisu.¹⁷⁶ Kuitenkin itse kriisinratkaisumääräyksestä on nostettu aiemmin mainitut viisi kannetta unionin yleisessä tuomioistuimessa.¹⁷⁷

1.7.4 Talletussuoja kolmantena pilarina

Pankkiunionin sisällä talletussuojasta puhuttaessa ei tarkoiteta DGSD:n melkein yhdenmukaistettuja kansallisia talletussuojajärjestelmiä. Direktiivin tarkoituksena ei alun perinkään ollut luoda yhtenäistä talletussuojajärjestelmää pankkiunionin tarpeisiin, vaan

¹⁷¹ SRMR 27(3) art., esimerkkinä todettakoon, että suojatut talletukset ovat aina alaskirjauksen ulkopuolella.

¹⁷² Ks. SRMR 27(5) ja (12).

¹⁷³ *Alexander* 2020, s. 89–90.

¹⁷⁴ *Alexander* 2020, s. 54.

¹⁷⁵ *Banco Popular* oli kriisinratkaisumääräyksen antopäivänä Espanjan kuudenneksi suurin pankkikonserni. Pankin ongelmat alkoivat kasaantua alkuvuodesta 2017, kun pankki kertoi ensinnä 3,485 miljardin euron tappioista ja myöhemmin, että pankki oli alittanut CRR:n maksuvalmiusvaatimuksen vähimmäistason. Kesäkuussa 2017 pankista alkoi virrata ulos talletuksia, joka edellytti hätärahoitusta *Banco de España*ltä (Espanjan keskuspankki). Hätärahoitus jouduttiin keskeyttämään, sillä keskuspankilla ei ollut enempää hätärahoitusta tarjota. Pankki ilmoitti 6.6.2017 EKP:lle olevansa todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. Pankki asetettiin kriisinratkaisuun SRB:n komissiolle hyväksyttäväksi toimitulla kriisinratkaisumääräyksellä 7.6.2017. Ks. T-481/17, T-510/17, T-523/17, T-570/17 ja T-628/17 kohdat 25–46.

¹⁷⁶ *Alexander* 2020, s. 54

¹⁷⁷ Ks. T-481/17, T-510/17, T-523/17, T-570/17 ja T-628/17. Neljä ratkaisua on edelleen muutoksenhaussa kirjoittamishetkellä 15.11.2023.

enemminkin tehostaa ja yhdenmukaistaa kansallisten talletussuojajärjestelmien toimintaa.¹⁷⁸

Yhteinen talletussuoja on ollut pankkiunionin poliittisesti vaikein osa.¹⁷⁹ Loppuvuodesta 2015 komissio antoi ehdotuksensa yhteisestä eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä (EDIS).¹⁸⁰ Euroopan parlamentille esiteltävässä mietintöluonnoksessa ehdotusta kritisoitiin esittämällä useita muutoksia komission ehdotukseen – todeten myös, että komission valitsema tapa implementoida EDIS on vain yksi monista vaihtoehdoista.¹⁸¹ Mietintöluonnos efektiivisesti pysäytti talletussuojahankkeen etenemisen. Samanaikaisesti EDIS:n riskienjakomallia kritisoitiin hyvin jyrkästi: pankkiunionin jäsenvaltioiden pankkisektorien väliset riskierot on tasattava, jotta järjestelmästä tulisi vakaa.¹⁸²

EDIS hievahti hieman eteenpäin, kun Euroopan unionin neuvostossa saavutettiin kompromissi: yhteistä talletussuojaa edistetään osana pankkiunionin laajuista hanketta alentaa pankkisektorin riskejä.¹⁸³ Tätä silmällä pitäen komissio julkaisi tiedonannon lokakuussa 2017, jossa se myönsi, että pankkiunioni voi toimia vain, jos riskien aleneminen ja jakaminen tapahtuu samanaikaisesti.¹⁸⁴ Tämä kulminoitui vuoden 2019 pankkipakettiin, jossa keskityttiin erityisesti järjestämättömien luottojen ja muiden riskitekijöiden sääntelyyn.¹⁸⁵

Yhteinen talletussuoja ei ole kuitenkaan edennyt tätä vaihetta pidemmälle, sillä euroryhmä ei hyväksynyt kesäkuussa 2022 talletussuojajärjestelmän työsuunnitelmaa.¹⁸⁶ Sen sijaan euroryhmä kehotti komissiota uudistamaan talletussuoja- ja kriisinratkaisukehikkoa.¹⁸⁷ Myös Euroopan parlamentti antoi tukensa komissiolle kehyksen uudistamiselle, korostaen kuitenkin, että yhteinen talletussuoja on tärkeä osa pankkiunionin loppuunsaattamisessa.¹⁸⁸

Keväällä 2023 komissio antoi ehdotuksensa DGSD:n uudistamiselle osana kriisinratkaisu- ja talletussuojakehikon uudistamista.¹⁸⁹ Näin ollen EDIS on jälleen pysähdyksissä siihen saakka, kunnes jonkinlainen poliittinen kompromissi löydetään euroryhmässä ja

¹⁷⁸ Payne 2015, s. 559.

¹⁷⁹ Wuolijoki 2022, s. 17.

¹⁸⁰ COM(2015) 586 final. Komission ehdotuksen konkreettisen sisältöön palataan tarkemmin luvussa 4.

¹⁸¹ EP 2016, s. 62.

¹⁸² Kriitikoista tarkemmin ks. *Bundesbank 2015*, *Bundesbank 2017* ja *Bundesbank 2018*.

¹⁸³ Lehdistötiedote 353/16, 17.6.2016, kohta 8 alakohta d.

¹⁸⁴ COM(2017) 592 final s. 6.

¹⁸⁵ COM(2023) 228 final s. 2, Lehdistötiedote 258/19, 9.4.2019 ja Lehdistötiedote 338/19, 14.5.2019.

¹⁸⁶ COM(2023) 228 final s. 3 ja Lehdistötiedote 584/22, 16.6.2022.

¹⁸⁷ COM(2023) 228 final s. 3 ja Lehdistötiedote 584/22, 16.6.2022.

¹⁸⁸ EP 2022, s. 10.

¹⁸⁹ COM(2023) 228 final.

jäsenvaltiotasolla. Asia on kuitenkin edelleen vireillä ja eurohuippukokouksessa maaliskuussa 2023 uudistettiin jälleen tavoite ja tarve saada pankkiunioni viimeisteltyä.¹⁹⁰

¹⁹⁰ EURO 502/23, kohta 3 alakohta b.

2 Talletussuojan aineellinen lainsäädäntö

2.1 Talletussuojajärjestelmä

2.1.1 Johdanto talletussuojajärjestelmään

Tässä luvussa tarkastellaan talletussuojasääntelyä ensisijaisesti systematisoivasta näkökulmasta. Luvussa määritellään talletussuojaan liittyvät keskeiset käsitteet ja konseptit. Lyhyt historiakatsaus talletussuojaan Suomessa ja Euroopan unionissa toimii johdantona aiheeseen.

Suomessa talletussuoja alkoi säästöpankkilaitoksen piirissä 1920-luvulla.¹⁹¹ Osuuskaussoille perustettiin oma vapaaehtoinen rahasto vuonna 1929.¹⁹² Liikepankkien oma vakuusrahasto perustettiin 1960-luvulla.¹⁹³ Vuoden 1969 pankkilakien uudistuksessa kaikkien talletuspankkien tuli jatkossa kuulua toimintaansa sääntelevän pankkilain mukaiseen vakuusrahastoon.¹⁹⁴ Vakuusrahastoja oli kolme. Säästöpankeille oli oma säästöpankkien vakuusrahasto, osuuspankeilla osuuspankkien vakuusrahasto ja liikepankeilla liikepankkien vakuusrahasto. Vakuusrahastot olivat jäsenpankkiensa omistamia¹⁹⁵ ja niiden tarkoituksena oli tukea jäsenpankkien vakavaraisuutta ja suojata tallettajia.¹⁹⁶

Talletussuoja oli jo 1980-luvun loppupuolelle tultaessa vakiintunut käsite myös Euroopassa. Talletussuojajärjestelmät kuitenkin poikkesivat toisistaan hyvin paljon.¹⁹⁷ Tämän vuoksi komissio suositti yhdenmukaistustoimia jo 1980-luvulla. Komission suosituksessa talletussuojaa olisi ensinnä annettava ensisijaisesti 'tavallisille' tallettajille, joilla ei ole kykyä arvioida talletuspankkien riskejä. Toiseksi talletussuojan piiriin tulisi kuulua laaja tallettajajoukko, mukaan lukien sivuliikkeiden tallettajat. Kolmanneksi konkreettinen ero tulisi tehdä pankkiin tehtävän intervention ja talletusten korvauksen välillä. Viimeiseksi korvauksen maksamisen kriteeristö tulisi määritellä selkeästi.¹⁹⁸ Komission suositukset jäivät kuitenkin hyvin yleisiksi, eivätkä ne saaneet aikaan toivottua yhdenmukaisuutta eurooppalaisissa talletussuojajärjestelmissä.¹⁹⁹

¹⁹¹ *Erma* 1970, s. 377.

¹⁹² *Erma* 1970, s. 378.

¹⁹³ *Erma* 1970, s. 378.

¹⁹⁴ *Erma* 1970, s. 378–379.

¹⁹⁵ *Erma* kiinnittää huomiota siihen, että pankkien tosiasiallisen omistuksen kohde oli hieman häilyvä ja juridisesti vakuusrahasto oli jäsenpankkien keskinäinen yhteisö, johon kohdistuva omistusoikeus oli rajoittunutta, sillä jäsenpankit eivät saaneet lukea vakuusrahastoissa olevia varoja taseisiinsa kuuluvaksi, ks. *Erma* 1970, s. 380.

¹⁹⁶ Ks. liikepankkilain (540/1969) 48 §, säästöpankkilain (541/1969) 63 § ja osuuspankkilain (542/1969) 52 §.

¹⁹⁷ *Ognjenovic* 2017, s. 210.

¹⁹⁸ Komission suositus 22.12.1986.

¹⁹⁹ *Ognjenovic* 2017, s. 212.

1990-luvulla aiempien pankkilakien sisältämää vakuusrahastosääntelyä yhdenmukaistettiin ja se siirrettiin ensin talletuspankkien toiminnasta annetun lain 7 lukuun (1268/1990). Vakuusrahastosääntely kuitenkin siirtyi pian uuden luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) 6 lukuun. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 1995 silloisen talletussuojadirektiivin²⁰⁰ määräykset tuli saattaa voimaan osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Direktiivin vaatimukset saatettiin kansallisesti voimaan vanhan luottolaitoslain muuttamisesta annetulla lailla (897/1995) vuonna 1995.²⁰¹ Vuonna 1997 perustettiin vakuusrahastoista kokonaan erillinen talletussuojarahasto.²⁰² Tämä talletussuojarahasto vastasi talletusten korvaamisesta vuoteen 2014 saakka, jonka jälkeen sen nimi muutettiin VTS-rahastoksi²⁰³ ja RVV:lle siirrettiin vastuu talletussuojajärjestelmän ylläpitämisestä DGSD:n implementoinnin yhteydessä.

Nykyinen talletussuoja on lakisääteinen järjestelmä, jolla turvataan talletuspankkien tallettajien saamiset (RVVL 5:1.1).²⁰⁴ Talletuspankin on kuuluttava talletussuojajärjestelmään (RVVL 5.1.2; DGSD 4(4)). Talletussuojarahastoa hallinnoi Rahoitusvakuusvirasto (RVVL 1:2.5; DGSD 2(1)(18)). Talletussuoja kattaa tallettajan samassa talletuspankissa²⁰⁵ olevat korvauskelpoiset talletukset enintään 100 000 euron määrään asti (RVVL 5:8.1; DGSD 6(1)). Poikkeuksellisesti tallettaja voi saada tätä enimmäismäärää korkeamman korvauksen, kun kyseessä on asunnonvaihtotilanne. (RVVL 5:8.2; DGSD 6(2)).²⁰⁶

2.1.2 Talletussuojarahasto

Talletussuojarahasto on osa rahoitusvakuusrahastoa, joka on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.²⁰⁷ Rahasto on jätetty talousarvion ulkopuolelle, koska rahaston varat

²⁰⁰ Kyseessä on ensimmäinen talletussuoja direktiivi 94/19/EY, joka perustui minimiharmonisointiperiaatteelle.

²⁰¹ Ks. myös HE 44/1995 vp.

²⁰² Ks. L luottolaitoslain muuttamisesta (1229/1997) sekä HE 223/1997 vp. Vakuusrahastojen jäsenyydestä tehtiin talletuspankeille vapaaehtoista. Talletussuojarahastoon kuulumisen oli pakollista.

²⁰³ VTS-rahaston roolina on edelleen toimia niin sanottuna puskurirahastona mahdollisessa korvaustilanteessa, joka koskettaisi rahaston jäsenpankkeja. Ks. <https://www.vtsr.fi/>.

²⁰⁴ HE 175/2014 vp, s. 145

²⁰⁵ OP Ryhmä, POP Pankki-ryhmä sekä Säästöpankkiryhmä katsotaan kukin talletussuojajärjestelmässä yhdeksi talletuspankiksi (RVVL 5:8.5). Ks. myös talletuspankkien yhteenliittymästä annettu laki (599/2010), jossa säädetään tarkemmin em. pankkiryhmittymien keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten keskinäisistä suhteista.

²⁰⁶ Tallettajan tulee osoittaa luotettavasti, että talletus perustuu varoihin, jotka on saatu omassa käytössä olleen asunnon myynnistä ja että varat käytetään uuteen omaan käyttöön tulevan asunnon ostoon (RVVL 5:8.2 *in fine*). Suomessa ei ole pantu kansallisesti täytäntöön DGSD 6(2)(b) ja (c) alakohtien poikkeuksia 100 000 euron ylittävien korvausten osalta. Komission ehdotuksessa asunnovaihtotilanteista johtuviin tilapäisiin korkeisiin talletuksiin ehdotetaan 500 000 €:n vähimmäissuojatasoa. COM(2023) 228 final s. 33.

²⁰⁷ HE 175/2014 vp, s. 80. Rahoitusvakuusrahaston toinen osa on kriisiratkaisurahasto. Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto voidaan perustaa silloin, kun se on välttämätöntä valtion pysyvän tehtävän hoitamiseksi (PeL 87 §; PeVL 35/2014 vp, s. 4; HE 175/2014 vp, s. 11). Ks. tarkemmin talousarvion ulkopuolisista rahastoista HE 1/1998 vp sekä PeVL 14/2012 vp, s. 5 ja PeVM 10/1998 vp, s. 24.

koostuvat talletuspankeilta kerättävistä maksuista eivätkä valtion budjettitalouden piirissä olevat keinot sovellu hyvin rahaston toiminnan järjestämiseksi.²⁰⁸ Rahoitusvakausrahas-
ton maksatuksien määrää sekä varojen tarvetta on vaikeaa ennakoida ja budjetoida vuo-
sitasolla. Samalla talousarvion ulkopuolisuus palvelee rahaston itsenäisyyttä sekä mah-
dollisuutta varautua joustavasti menoihin.²⁰⁹

Rahoitusvakausrahas-
ton varat koostuvat vakaussuoritusmaksuista, talletussuojamaksuista, liittymismaksuista ja näiden varojen sijoittamisesta saaduista tuotoista (RVVL 3:1). Kriisintarkkailurahaston (vakaussuoritusmaksut) ja talletussuojarahaston varat on pidettävä erillään toisistaan (RVVL 3:2). Rahoitusvakausrahas-
tossa kertyneet varat tulisi sijoittaa turvaavasti ja asianmukaisesti, mutta samalla myös mahdollisimman kannattavasti (RVVL 3:4–7).²¹⁰ Tarvittaessa talletussuojarahasto voi valtioneuvoston luvalla ja eduskunnan suostumuksella hankkia lisärahoitusta joko muilta talletussuojarahastoilta tai markkinoilta (RVVL 3:8.1).²¹¹

2.1.3 Maksuvelvollisuus

Talletussuojajärjestelmän maksuvelvollisuus alkaa, kun Rahoitusvakausvirasto tekee päätöksen talletusten korvaamisesta talletussuojarahaston varoista (RVVL 5:9; DGSD 8(1)). Ennen korvauspäätöstä RVV:n on tullut saada joko tallettajalta tai tuomioistuimelta taikka muulta viranomaiselta tieto talletuspankin maksukyvyttömyydestä (RVVL 5:9.2; DGSD 2(1)(8)(b)). Tallettajan osalta maksukyvyttömyyden indisiona on, ettei talletuspankki ole suorittanut erääntyneitä ja riidatonta korvauskelpoista talletusta tallettajalle (RVVL 5:9.1; (DGSD 2(1)(8)(a)). Tallettaja ei nimittäin voi hakea liikepankkia (L liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista (1501/2001) 22.2 §) tai säästöpankkia (säästöpankkilaki (1502/2001) 119.2 §) konkurssiin sellaisen saamisen perusteella, joka korvattaisiin talletussuojarahastosta. Tallettaja saa kuitenkin hakea

²⁰⁸ HE 175/2014 vp, s. 11. TaVM 20/2014 vp, s. 6. PeVL 35/2014 vp, s. 4.

²⁰⁹ HE 175/2014 vp, s. 195.

²¹⁰ HE 175/2014 vp, s. 141–142. Keskeisin riski talletussuojarahaston sijoitustoiminnassa on likviditeettiriski. Jos sijoitettuja varoja ei voida muuntaa takaisin tallettajille maksettavaksi rahaksi, talletussuojarahasto on efektiivisesti samassa tilanteessa kuin maksukyvytön pankki. Liettuan talletussuojarahastolla oli vuonna 2011 akuutti likviditeettikriisi, koska sen sijoitusportfoliosta ei kyetty myymään riittävän nopeasti rahaston hallussa olleita (62,38 % kaikista sijoituksista) Liettuan valtionvelkakirjoja. Tämän takia talletussuojarahasto joutui lainaamaan Liettuan valtiovarainministeriöltä lähes 280 mEUR enemmän varoja tarvittavien korvausten maksamiseksi (kokonaissumma 945 mEUR). Liettuan tapauksesta ks. *Žilinskas – Gaižauskas* 2015, s. 136–139 sekä *Ognjenovic* 2017, s. 92–93. *Ognjenovicin* mukaan *ex post* analyysi osoitti, että Liettuan tapauksessa likvidimmät sijoitukset esimerkiksi Saksan, Ranskan tai Alankomaiden vastaaviin velkakirjoihin olisi voitu muuntaa rahaksi muutamassa päivässä verrattuna noin 200 päivään, joka tässä tapauksessa kului.

²¹¹ Eduskunnan suostumus lisärahoitukseen sekä valtion antama muu takaus tai laina rahastolle käsitellään PeL 82 §:n mukaisesti. Lainojen korkomaksut sekä takaisinmaksu suoritetaan rahaston varoista, mutta nämä voidaan kerätä erikseen talletuspankeilta. HE 175/2014 vp, s. 142.

osuuskuntamuotoisen talletuspankin konkurssiin, vaikka saaminen korvattaisiin talletussuojarahastosta.²¹²

Maksuvelvollisuuden määräämisen edellytyksenä on, että talletusten maksamattomuus on johtunut talletuspankin maksuvaikeuksista ja että nämä vaikeudet eivät ole RVV:n arvion mukaan tilapäisiä (RVVL 5:9.3). RVV:n tulee tehdä maksuvelvollisuutta koskeva päätös yhteistyössä Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin kanssa (RVVL 5:9.3).

Mikäli talletukset päätetään korvata talletussuojarahastosta, annetaan RVV:n päätös tiedoksi talletuspankille, sen tallettajille, valtiovarainministeriölle ja Finanssivalvonnalle (RVVL 9:5.5). Jos talletuspankki kuuluu niin kutsuttuun *vanhaan talletussuojarahastoon*²¹³ (VTS-rahasto), on päätös annettava tiedoksi myös tälle vakuusrahastolle. RVV:n on myös julkaistava ilmoitus virallisessa lehdessä ja ilmoitettava, mihin toimiin tallettajien tulee ryhtyä saamistensa turvaamiseksi. Lisäksi ilmoitus on julkaistava pankin toimialueen suurimmissa päivälehdissä (RVVL 9:5.5 *in fine*).²¹⁴

Talletussuojarahastosta on ilman eri hakemusta maksettava tallettajille korvaus seitsemän työpäivän kuluessa²¹⁵ myönteisestä maksupäätöksestä (RVVL 5:10.1; DGSD 8(1) ja (6)).²¹⁶ Mikäli talletuspankki on asetettu selvitystilaan tai konkurssiin ennen maksupäätöstä, lasketaan määräaika selvitystilaan tai konkurssiin asettamispäivästä. Maksatuksen toteuttamiseksi säädetyssä määräajassa talletuspankin on toimitettava RVV:lle pyydettyssä ajantasainen tieto pankin korvauskelpoisista ja korvattavista talletuksista (RVVL

²¹² Laissa osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista alun perin säädettiin (L 1504/2001) muiden pankkien yhteisölakien vastaavanlaisesta rajoituksesta tallettajan mahdollisuuteen hakea osuuspankki konkurssiin (42 §). Lakia uudistettiin osana osuuskuntalain uudistusta 2012 ja uusi samanniminen laki tuli voimaan 2013 (L 343/2013). Tällöin rajoitus siirrettiin lain 30 §:n 2 momenttiin. Kuitenkin osana DGSD:n ja BRRD:n implementointia lain 30 §:ää muutettiin (HE 175/2014 vp; L 1205/2014), jolloin rajoituksen tilalle säädettiin velkojien maksujärjestykseen poikkeuksia osuuspankin konkurssissa. Nämä poikkeukset kumottiin lailla 870/2018 (HE 112/2018 vp) jättäen nykyisen osuuspankkien yhteisölain tässä suhteessa erisäilytykseksi muiden pankkien (säästö- ja liikepankkien) yhteisölaeista.

²¹³ VTS-rahastoon sovelletaan lain luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta (1199/2014) säännöksiä, mikäli kun ne eivät ole ristiriidassa RVVL:n säännöksiensä kanssa. Tätä rahastoa hallinnoivat edelleen rahaston jäseninä olevat jäsenpankit. Vanhan talletussuojarahaston ja sijoittajakorvausrahaston oikeudellisesta muodosta tarkemmin *Harju* 2020, s. 36–39. Ks. myös <https://www.vtsr.fi/> (käyty 24.4.2023).

²¹⁴ HE 137/2017 vp, s. 43. RVV:n tulee tiedottaa vain myönteisestä korvauspäätöksestä laajasti. Mikäli päätös on kielteinen, annetaan päätös tiedoksi vain talletuspankille, ilmoituksen tehneelle tallettajalle sekä viranomaisille.

²¹⁵ Suomessa ei ole hyödynnetty kansallisessa implementoinnissa DGSD:ssä säädettyä mahdollisuutta porrastaa korvauksen maksuaikaa 20 työpäivästä aina seitsemään työpäivään vuoteen 2024 mennessä (DGSD 8(2)).

²¹⁶ Täsmällisesti RVV *asettaa tallettajien saataville korvauksen*, sillä RVV:stä riippumattomista syistä korvausta ei voida aina säädetyssä ajassa maksaa tallettajalle. Tällainen syy voi olla, että tallettaja ei ole toimittanut maksamista varten tarpeellisia tietoja. HE 137/2017 vp, s. 43. Mikäli RVV ei edelleenkään saa tarvittavia tietoja, virasto voi tallettaa korvauksen aluehallintovirastoon (RVVL 5:10.3).

5:2; DGSD 4(8), 7(6) ja 8(6)). Tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi talletuspankilla tulee olla riittävät tietojärjestelmät talletuskantansa koostumuksen selvittämiseksi.²¹⁷

Maksuaikaa voidaan lykätä RVV:n päätöksellä enintään kolme kuukautta, jos tallettajan oikeus korvaukseen on epäselvä. Epäselvyydellä tarkoitetaan nimenomaisesti oikeudellista epävarmuutta.²¹⁸ Maksuaikaa voidaan lykätä myös silloin, jos tallettajan oikeutta talletuksiin on viranomaisen päätöksellä rajattu, tiliä ei ole käytetty 24 kuukauteen tai tallettajan korvaus suoritetaan poikkeuksellisesti RVVL 5:8.2:n nojalla. Jos talletus on tehty suomalaisen talletuspankin ulkomaiseen sivuliikkeeseen, maksuaikaa voidaan tällä perusteella lykätä (RVVL 5:10.2; DGSD 8(5)).²¹⁹

Talletussuojarahaston maksama korvaus kohdistetaan ensisijaisesti talletuksen pääomalle ja vasta toissijaisesti talletussopimuksen mukaisesti kertyneille koroille (RVVL 5:10.5).²²⁰ Korvaukselle ei sen sijaan makseta ollenkaan korkoa, sillä kyseessä on julkisoikeudellinen korvaus lakisääteisestä talletussuojarahastosta, mitä ei voida pitää korkolain (633/1982) mukaisena viivästyneenä velvoitteena (RVVL 5:10.6).²²¹

RVV:lle syntyy talletuspankilta takautumissaaminen maksetun korvauksen perusteella (RVVL 5:15.1). Talletuspankin konkurssissa takautumissaamisella on sama etuoikeus kuin korvatuilla talletuksilla olisi ollut (RVVL 5:15.2).²²²

2.2 Talletuspankki

2.2.1 Luottolaitoksen käsitteestä

Talletuspankilla tarkoitetaan luottolaitoslain 1:8:n mukaista talletuspankkia (RVVL 1:3.1:n 10 kohta). Luottolaitoslain mukaan talletuspankki on luottolaitos, jonka toimilupa oikeuttaa vastaanottamaan yleisöltä talletuksia (LLL 1:8.1). Toimilupaa haetaan EKP:lta Finanssivalvonnalle toimitettavalla hakemuksella (LLL 4:1). Hakemus tehdään EKP:lle riippumatta siitä, tuleeko luottolaitos olemaan EKP:n tai Finanssivalvonnan valvonnassa.²²³ Talletuspankki voi yhtiömuodoltaan olla osakeyhtiö, osuuskunta tai

²¹⁷ HE 175/2014 vp, s. 145–146.

²¹⁸ HE 175/2014 vp, s. 149.

²¹⁹ Tällä tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa Suomen talletussuojarahasto vastaa korvauksen asettamisesta ulkomaiselle talletussuojarahastolle korvauksen maksamiseksi (RVVL 5:11). HE 175/2014 vp, s. 149.

²²⁰ Säännöksellä selvennetään tilannetta, jossa talletuksen pääoma on enimmäiskorvausmäärän tasolla. HE 100/2018 vp, s. 34.

²²¹ HE 100/2018 vp, s. 35.

²²² Takautumissaamiseen on suoritettava korkoa korkolain 7 §:n mukaisesti 30 päivän jälkeen, kun myönteinen korvauspäätös tehtiin. Korko perustuu korkolain 12 §:n viitekorkosäännökseen. HE 175/2014 vp, s. 150.

²²³ *Wuolijoki* 2022, s. 26.

säästöpankki (LLL 1:8.2)²²⁴. Pääsääntöisesti vain talletuspankki saa käyttää toiminimes-
sään sanaa *pankki* (LLL 2:4).²²⁵

Luottolaitoksella²²⁶ tarkoitetaan yritystä, jolla on luottolaitostoiminnasta annetun lain mukainen toimilupa harjoittaa luottolaitostoimintaa. Luottolaitos voi olla talletuspankki tai luottoyhteisö²²⁷ (LLL 1:7). Luottolaitostoiminnalla tarkoitetaan liiketoimintaa, jossa yleisöltä vastaanotetaan takaisinmaksettavia varoja sekä tarjotaan omaan lukuun luottoja tai muuta rahoitusta (LLL 1:5).

Talletuspankille sallittu liiketoiminta on määritelty väljästi ja luetteloitu tyhjentävästi laissa (LLL 5:1.1).²²⁸ Määritelmien väljyys tulee erityisesti siitä, että laissa lueteltujen liiketoimintojen osalta talletuspankki saa harjoittaa niihin verrattavaa tai niiden lähellä olevaa toimintaa (LLL 5:1.1:n 14 kohta). Talletuspankki ei saa toimia muilla kuin laissa mainituilla elinkeinotoiminnan aloilla.²²⁹ Talletuspankille on sallittu luottolaitostoimin-
nan eli talletusten vastaanottamisen ja luottojen tarjoamisen ohella esimerkiksi katettujen joukkolainojen liikkeeseenlasku²³⁰, notariaattitoiminta²³¹ sekä arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta²³².

²²⁴ Kullakin yhtiömuodolla on oma yhteisölakinsa: *säästöpankkeihin* sovelletaan säästöpankkilakia (1502/2001), *osuuspankkeihin* osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia (423/2013) ja osakeyhtiömuotoisiin *liikepankkeihin* liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia (1501/2001).

²²⁵ Poikkeuksena kiinnitysluottopankki saa käyttää toiminimessään sanaa pankki, vaikka kiinnitysluotto-pankki ei saakaan vastaanottaa talletuksia.

²²⁶ DGSD:n (EU/49/2014) mukaan luottolaitos määritellään viittaussäännöksen nojalla CRR:ssa (EU 575/2013). CRR:n mukaan luottolaitos on yritys, joka liiketoimintanaan vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja omaan lukuunsa.

²²⁷ Luottoyhteisö voi vastaanottaa yleisöltä muita takaisinmaksettavia varoja kuin talletuksia (LLL 1:10) eli muita kuin talletussuojan piiriin kuuluvia varoja.

²²⁸ Luettelo on, pieniä tarkennuksia lukuun ottamatta, lähes muuttumaton vuoden 1993 luottolaitoslain uudistuksen jälkeen. HE 295/1992 vp, s. 29–30.

²²⁹ *Wuolijoki* 2022, s. 27. Sääntely kuvaa niin sanottua yleispankkimallia, jossa pankeilla on laaja mahdol-
lisuus valita erilaisten liiketoimintojen välillä. Vastakohtana voinee pitää niin kutsuttua *narrow banking* -
suuntausta, jossa erityisesti talletuspankkien toimintamahdollisuuksia supistetaan huomattavasti rahoitus-
markkinavakauden turvaamiseksi, ks. tästä tarkemmin *Halme* 1999, s. 97–100.

²³⁰ Katettujen joukkolainojen liikkeeseenlasku voi tapahtua kahdella tavalla. Talletuspankki voi itsenäi-
sesti laskea liikkeeseen katetun joukkolainan kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista an-
netun lain (151/2022) 8 §:n mukaisesti haetun luvan myötä. Vaihtoehtoisesti voidaan perustaa erillinen kiin-
nitysluottopankki, joka on erityinen luottoyhteisö, joka ei saa vastaanottaa talletuksia ja joka voi harjoittaa
ainoastaan aiemmin mainitun lain 5 §:ssä sallittua liiketoimintaa. Katettu joukkolaina on juridiselta muo-
doltaan vakuudellinen joukkovelkakirjalaina, jonka vakuutena on erityinen luottosaatavista muodostuva
katepooli.

²³¹ Notariaattitoiminnalla tarkoitetaan erilaisia juridisia palveluja, joita pankki voi tarjota asiakkailleen.
Notariaattipalveluna pankki voi hoitaa hakemusasioita kuten kiinnitys- ja lainhuutoasioita sekä perhe- ja
jäämistöoikeudellisia toimeksiantoja kuten perunkirjoituksia tai perinnönjakoja. Pankki ei voi kuitenkaan
hoitaa riita- tai rikosasioita. Ks. tarkemmin HE 208/1997 vp, s. 26.

²³² Talletuspankki saa harjoittaa sijoituspalvelutoimintaa ilman SipaL:n mukaista toimilupaa (SipaL 2:2).

2.2.2 Takaisinmaksettavien varojen vastaanottaminen yleisöltä

Yleisöltä takaisinmaksettavien varojen vastaanottaminen tarkoittaa, että toiminnan harjoittajan ja yleisön välillä tulee olla velkasuhde, jonka ehtoihin kuuluu varojen takaisinmaksu velkojalle (LLL 1:6). Tyypillisesti tämän ehdon täyttävät talletukset ja joukkovelkakirjojen liikkeeseenlasku.²³³ Keskeistä on, että varainhankinta tapahtuu vieraan pääoman ehtoisesti.²³⁴ Oman pääoman ehtoinen varainhankinta ei yleensä täytä takaisinmaksettavuuden kriteeriä.²³⁵ Poikkeuksena tapauksessa C-366/97 katsottiin, että muut takaisinmaksettavat varat käsitteenä sisältää sellaiset rahoitusvälineet, joihin erottamattomasti kuuluu takaisinmaksettavuus sekä sellaiset rahoitusvälineet, joihin takaisinmaksettavuus ei kuulu erottamattomasti, mutta joiden osalta takaisinmaksettavuudesta sovitaan.²³⁶ Näin ollen tietyissä tilanteissa oman pääoman ehtoinenkin varainhankinta voidaan katsoa luottolaitoslain näkökulmasta takaisinmaksettavien varojen hankinnaksi.²³⁷

Yleisöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä ennalta rajoittamatonta joukkoa asiakkaita, jotka voivat olla luonnollisia tai juridisia henkilöitä. Yleisöön eivät kuulu muut luottolaitokset.²³⁸

2.2.3 Luoton tarjoaminen

Luottolaitostoiminnan toinen vaatimus on, että luottolaitos tarjoaa omaan lukuunsa luottoja tai muuta rahoitusta. Omaan lukuunsa tarjoaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että luotonannon on tapahduttava luottolaitoksen oman taseen kautta ja että luottolaitos ottaa kannettavakseen luottoriskiä.²³⁹ Luoton tarjoamisella tarkoitetaan takaisinmaksuehdollista rahan tarjoamista sen tarvitsijoille. Luotonantovälineellä ei ole merkitystä.²⁴⁰

2.2.4 Luottolaitoskäsitteen eurooppaoikeudellinen konteksti

Luottolaitos on myös määritelty CRR:ssa yritykseksi, joka liiketoimintanaan vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja omaan

²³³ Ks. HE 295/1992 vp, s. 23.

²³⁴ HE 33/2002 vp, s. 68 ja HE 21/2006 vp, s. 23.

²³⁵ HE 295/1992 vp, s. 23. Esitöissä todetaan kategorisesti: ”Oman pääoman ehtoinen varainhankinta ei täytä [takaisinmaksettavien varojen] määritelmää.” Tämä perustuu vanhan osakeyhtiölain (734/1978) aikaan tulkintakäytäntöön, jossa yhtiö ei voinut päättää yhtä vapaasti osakkeiden ominaisuuksista kuin uuden osakeyhtiölain (624/2006) aikana. Ks. tarkemmin Finanssivalvonta 2019.

²³⁶ Ks. tuomion C-366/97 kohdat 9 ja 10 sekä tuomiolauselman.

²³⁷ Esimerkkinä tällaisesta takaisinmaksettavasta ’oman pääoman ehtoisesta’ sijoituksesta oli ainakin Blue Finance Oy:n, GF Money Oy:n ja OPR-Vakuus Oy:n käyttämä malli, jossa yhtiöt sitoutuivat lunastamaan merkittäviltään takaisin tietyt osakesarjat vaadittaessa. Ks. tarkemmin Finanssivalvonta 2019.

²³⁸ HE 295/1992 vp, s. 23 ja HE 33/2002 vp, s. 68.

²³⁹ HE 295/1992 vp, s. 23. Esimerkiksi toimeksiantoon perustuva välitystoiminta, jossa ei synny luottoriskiä, ei ole luottolaitostoimintaa.

²⁴⁰ HE 295/1992 vp, s. 23.

lukuunsa. Kuitenkaan määritelmän sisältämiä alakäsitteitä kuten 'talletus' tai 'liiketoiminta' ei ole määritelty tarkemmin asetuksessa.²⁴¹ Luottolaitoksen eurooppaoikeudellinen määritelmä on siis tulkinnanvarainen ja hyvin lakea. Käytännössä näiden määritelmien osalta joudutaan tukeutumaan kansallisen lainsäädännön tulkintaan. Tämä luo myös tulkintaongelmia CRD:n liitteessä I sisällytettyjen toimintojen vastavuoroisen tunnustamisen osalta, sillä luettelo on ollut viimeiset 30 vuotta lähes samansisältöinen, eikä kaikille toiminnolle löydy täsmäntävää apusäännöstä muualta sektorilainsäädännöstä.²⁴²

EPV on kiinnittänyt huomiota siihen, että jäsenvaltioiden välillä on edellä mainitun yhdenmukaisuuden puuttumisen takia ilmennyt eroavaisuuksia esimerkiksi sen suhteen, mikä lasketaan 'liiketoiminnaksi', 'talletukseksi', 'takaisin maksettaviksi varoiksi' ja mitä tarkoittaa käsite 'yleisöltä'.²⁴³ EPV tuo erityisesti esille, että luottolaitoksen käsite on erittäin tärkeä koko joukolle muita säädöksiä.²⁴⁴ EPV suositteli raportissaan komissiolle luottolaitos -käsitteen yhdenmukaistamista koko EU:n laajuisesti.²⁴⁵

EPV:n ehdotuksen mukaan *luottolaitos* määriteltäisiin yritykseksi, jonka on ensinnäkin vastaanotettava yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja.²⁴⁶ Yrityksen on tämän lisäksi tarjottava ja myönnettävä luottoa omaan lukuunsa. Näiden kahden toiminnon tulisi tapahtua samanaikaisesti ja niitä harjoittavan yrityksen tulisi harjoittaa toimintaa systemaattisesti ja järjestelmällisesti.²⁴⁷ Tämän käsitteen yhteydessä luoton myöntäminen määriteltäisiin yleisellä tasolla: luoton myöntäminen sisältää sopimuksen, jossa tarjotaan rahaa johonkin määriteltyyn tai määräämättömään tarkoitukseen ja jota tarjotaan tietyksi sovituksi ajaksi ja joka maksetaan takaisin sovittujen ehtojen mukaisesti. Luottoista voitaisiin antaa esimerkinomainen lista asetuksen 549/2013²⁴⁸ tapaisesti. *Omaan lukuun* sen sijaan tarkennettaisiin niin, että luottolaitoksen on oltava velkojana tarjottuihin luottoihin.²⁴⁹

Lopuksi luottolaitoksen toiminnan keskeisin tunnusmerkki olisi, että yleisöltä vastaanotetut talletukset ja muut takaisinmaksettavat varat käytetään luottolaitoksen luotonantoon. Tällä tavalla voidaan varmistaa, että vain aidosti luottolaitostoimintaa harjoittavat

²⁴¹ EPV 2014, s. 4.

²⁴² EPV 2017, s. 61–62.

²⁴³ EPV 2020a, s. 2

²⁴⁴ Näitä ovat CRD (EU/36/2013), CRR (EU 575/2013), DGSD (EU/49/2014), BRRD (EU/59/2014), SSMR (EU 1024/2013) ja SRMR (EU 806/2014).

²⁴⁵ EPV 2014, s. 4.

²⁴⁶ EPV 2020a, s. 3.

²⁴⁷ EPV 2020a, s. 3.

²⁴⁸ Ks. asetuksen EU 549/2013 kappaleet 5.112–138 liitteestä A.

²⁴⁹ EPV 2014, s. 11.

yritykset kuuluvat käsitteen piiriin. Edelleen tämä vahvistaisi otto- ja antolainaustoiminnan välistä yhteyttä luottolaitostoimintaan luottolaitoksen ydinliiketoimintana.²⁵⁰

2.3 Talletus ja tallettaja

2.3.1 Talletus

DGSD:ssä talletuksella tarkoitetaan sellaista saatavaa, joka syntyy tilille jätetyistä varoista tai tavanomaisessa pankkitoiminnassa väliaikaisissa maksujen siirroissa ja joka luottolaitoksen on maksettava takaisin (2(1)(3)). DGSD:ssä on edelleen täsmennetty, että talletussuojan piiriin kuuluvat myös tietyt sijoitustalletuksiksi laskettavat tuotteet. Näitä ovat määräaikaistalletukset ja säästötalletukset (2(3)). Myös strukturoituihin tuotteisiin²⁵¹ tehtävät kiinteäpääomaiset talletukset kuuluvat talletussuojan piiriin.²⁵²

RVVL:ssa talletuksella tarkoitetaan talletuspankissa tilillä ja tilille maksunvälityksessä tulossa olevia saamisia sekä näille maksettavia korkoja²⁵³ (RVVL 1:3.1:n 11 kohta). RVVL ei ota kantaa siihen, että maksunvälityksessä olevan talletuksen tulisi olla sidoksissa talletuspankin tavanomaiseen pankkitoimintaan. Tällä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti liene merkittävää eroa direktiivin sanamuotoon nähden. Omissio itse asiassa selkiyttää määritelmää DGSD:iin verrattuna.

RVVL:n mukaan talletuksena ei myöskään pidetä saamista, joka perustuu arvopaperimarkkinalaissa (746/2012) tarkoitettuun arvopaperiin (RVVL 1:3.1:n 11 alakohdan a alakohta; DGSD 2(1)(3)(a)).²⁵⁴ Arvopapereiden osalta mahdolliset korvaukset sijoituspalveluyrityksen maksukyvyttömyystilanteessa maksetaan sijoittajien korvausrahastosta.²⁵⁵ Talletuksena ei myöskään pidetä saamista, jonka pääoman talletuspankki on oikeutettu

²⁵⁰ EPV 2014, s. 11–12.

²⁵¹ Strukturoidun talletuksen tuotto perustuu usein esimerkiksi osakekoriin tai osakeindeksiin. Kyseessä on siis sijoitussidonnainen talletus, jossa osa tuotosta perustuu ajan kulumiseen sekä pääoman määrään ja toinen osa viitekohteen (indeksi, osakekori) arvonnoususta.

²⁵² HE 175/2014 vp, s. 136. Jäsenvaltioiden välillä voi kuitenkin olla eroja tämän suhteen, sillä strukturoidun tuotteiden suoja ei ole välttämättä täysin yhdenmukaista johtuen siitä, että osa jäsenvaltioista pitää sijoitussidonnaista talletusta enemmänkin MIFID:n (EU/65/2014) tarkoittamana rahoitusvälineenä kuin DGSD:n mukaisena talletuksena – osaltaan siksi, että korvattava summa ei ole täysin yksiselitteinen. EPV 2019a, s. 56–57, 59.

²⁵³ Korot huomioidaan vain myönteisen korvauspäätöksen päiväkseen saakka.

²⁵⁴ Arvopaperilla tarkoitetaan vaihdantakelpoista arvopaperia, joka on saatettu tai saatetaan yleiseen liikkeeseen useiden muiden samansisältöisistä oikeuksista annettujen arvopaperien kanssa (AML 2:1 *in fine*). Direktiivissä EU/65/2014 (MIFID II) on määritelty ne rahoitusvälineet, jotka eivät ole DGSD:n näkökulmasta talletuksia. Näitä ovat esimerkiksi arvopaperit (osakkeet, joukkovelkakirjalainat, sijoitusrahasto-osuudet), johdannaispimukset sekä hinnaerosopimukset (contract for difference; CFD).

²⁵⁵ Sijoittajien korvausrahastosta säädetään tarkemmin SipaL:n 11 luvussa. Maksukyvyttömyystilanteessa muulle kuin ammattimaiselle sijoittajalle suoritetaan 90 % hänen saatavastaan, kuitenkin enintään 20 000 euroa (11:7.1). Sijoittajan arvo-osuustiliin tai osakesäästötiliin yhteydessä olevan hoitotilin varat korvataan kuitenkin talletussuojarahastosta (11:8.1).

suorittamaan muusta arvosta kuin saamisten nimellisarvosta (RVVL 1:3.1:n 11 alakohdan b alakohta; DGSD 2(1)(3)(b) ja (c)).²⁵⁶

EPV on kiinnittänyt huomiota siihen, että DGSD:n sanamuoto 'tavanomaisen pankkitoiminnan' osalta on epäonnistunut, sillä se antaisi ymmärtää, että on olemassa tavanomaista ja epätavanomaista pankkitoimintaa.²⁵⁷ EUT:n oikeuskäytännössä tavanomainen pankkitoiminta DGSD:n kontekstissa on ymmärretty sellaiseksi liiketoimeksi, jonka luottolaitos tavanomaisesti tekee. Käytännössä tavanomaiseksi voitaneen laskea toimet, jotka on määritelty CRD:n liitteessä 1.²⁵⁸ Komission ehdotuksessa talletuksen määrittelevää alakohtaa ehdotetaan tarkennettavan niin, että pelkän tavanomaisen pankkitoiminnan sijasta puhutaan 'luottolaitosten tavanomaisesti osana liiketoimintaansa harjoittamasta tavanomaisesta pankkitoiminnasta'.²⁵⁹ Perusteltua lienee kuitenkin viime kädessä tukeutua EUT:n oikeuskäytännöstä kumpuavaan ohjeeseen käyttää CRD:n liiteluetteloa mittatikkuna yksittäisen liiketoimen tavanomaisuutta arvioitaessa.

Talletuksen tunnusmerkistö yleisellä tasolla koostuu siis (a) rahasummasta, joka on (b) maksettava takaisin vaadittaessa tai sopimuksessa määriteltynä ajankohtana. Rahausuma vastaanotetaan (c) luonnollisilta henkilöiltä ja oikeushenkilöiltä osana vastaanottajan (d) tavanomaista liiketoimintaa.²⁶⁰

2.3.2 Tallettaja

Tallettaja on talletussopimuksessa mainittu tilinomistaja (RVVL 1:3.1:n 15 kohta; DGSD 2(1)(6)). Tallettaja voi olla luonnollinen henkilö, oikeushenkilö tai kuolinpesä²⁶¹. Tilin käyttöoikeuden haltija ei sen sijaan ole tallettaja.²⁶² Jos tili on yhteisomisteinen, tallettajana pidetään kutakin tilinomistajaa suhteessa tämän osuuteen tilillä olevasta talletuksesta. Asiakasvaratilien osalta tallettajana pidetään talletussuojan näkökulmasta sitä, jolle varat kuuluvat, jos tiliä käytetään muiden kuin tilinomistajalle kuuluvien varojen säilyttämiseen (RVVL 1:3.2; DGSD 7(3)).

²⁵⁶ Tällä tarkoitetaan SICAV-sijoitusrahastomallia, jossa sijoitusrahaston varat omistaa osakeyhtiö, jonka pääoman omistavat sijoittajat. Osakeyhtiön osakepääoma muuttuu sijoittajien merkityksessä ja lunastaessa yhtiön osakkeita.

²⁵⁷ EPV 2019a, s. 55–56.

²⁵⁸ Yhdistetyt asiat C-688/15 ja C-109/16, kohdat 90–92.

²⁵⁹ COM(2023) 228 final s. 31.

²⁶⁰ EPV 2020a, s. 4 ja EPV 2014, s. 7.

²⁶¹ Kuolinpesän talletussuoja on itsenäinen siihen saakka, kunnes kuolinpesän varat ovat maksunvälityksessä osakkaille tai kirjautuneet osakkaiden tileille. Pelkkä ositus- ja perinnönjakosopimus ei siis saa itsessään kuolinpesän talletussuojaa lakkaamaan. HE 175/2014 vp, s. 136.

²⁶² HE 175/2014 vp, s. 136.

2.4 Korvauskelpoinen ja korvattava talletus

2.4.1 Korvauskelpoinen talletus

Korvauskelpoiset talletukset on ilmaistu negaatiolla: kaikki muut kuin laissa luetellut talletukset ovat korvauskelpoisia (RVVL 1:3.1:n 12 kohta; DGSD 5(1)). Selvyyden vuoksi mainittakoon korvauskelvottomista talletuksista esimerkkeinä julkisyhteisöjen talletukset, toisten luottolaitosten omaan lukuunsa tekemät talletukset, rikokseen perustuvat talletukset²⁶³ sekä talletukset, joiden omistajaa ei voida selvittää rahanpesulainsäädännön mukaisesti²⁶⁴.

EPV on kiinnittänyt huomiota siihen, että asiakasvaroja kohdellaan eri tavalla eri jäsenvaltioissa.²⁶⁵ Asiakasvaroilla tarkoitetaan talletusta, jonka yhteisö²⁶⁶ tekee asiakkaansa lukuun joko osana liiketoimintaansa tai lakiin perustuen.²⁶⁷ Suomessa kuitenkin pääsääntönä on, että asiakasvarat ovat suojattuja asiakaskohtaisesti riippumatta siitä, millainen yhteisö on asiakasvarat talletuspankkiin tallettanut. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakasvaroja vastaanottavan talletuspankin maksukyvyttömyydessä kukin asiakas on suojattu 100 000 euroon asti, ellei asiakkaalla ole jo entuudestaan enimmäiskorvausmäärän verran talletuksia samassa talletuspankissa (RVVL 5:8.1; DGSD 6(1)). Korvausta ei sen sijaan suoriteta talletuksen tehneelle yhteisölle. Tämä on ongelmallista sillä korvauksen suorittaminen asiakkaalle suoraan DGSD 7(3):n nojalla katkaisee asiakkaan ja asiakasvaroja kaatuneeseen talletuspankkiin tallettaneen yhteisön välisen asiakassuhteen. Perustellumpaa olisi suorittaa korvaus talletuksen tehneelle yhteisölle asiakkaan sijasta, jotta asiakassuhde ei katkeaisi ja vaikeuttaisi asiakasvaroja hyödyntävien yhteisöjen liiketoimintaa. Näin voitaisiin välttyä laajemmalta finanssimarkkinaepävakaudelta sekä vähentää tartuntariskiä muihin finanssimarkkinatoimijoihin.²⁶⁸

²⁶³ Rikoksilla tarkoitetaan rikoslain (39/1889) 32 luvun rahanpesu- ja kätkemisrikoksia. Vaatimus perustuu DGSD 5(1)(c):n, jonka mukaisesti sellaisiin liiketoimiin perustuvat talletukset, joista on annettu tuomio direktiivin EU/849/2015 1 artiklan 2 kohdassa määritellystä rahanpesusta, eivät kuulu talletussuojan piiriin.

²⁶⁴ Ks. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luku.

²⁶⁵ EPV 2021, s. 5–6. EPV:n lausunnosta käy ilmi, että enemmistössä jäsenvaltioista pääsääntöisesti luottolaitosten asiakasvarojen talletukset ovat suojattuja, mutta varsinkin maksulaitosten sekä e-rahalaitosten osalta erot jäsenvaltioiden välillä suojan tasossa ovat merkittävät.

²⁶⁶ Nämä voivat olla luottolaitosten ohella esimerkiksi maksulaitoksia, e-rahalaitoksia tai sijoituspalveluyrityksiä.

²⁶⁷ DGSD 5(1)(a):sta johtuen luottolaitosten omaan lukuunsa tekemät talletukset eivät kuulu talletussuojan piiriin. Lakiin perustuvista talletuksista mainittakoon esimerkkinä Sipa L 9 luvun määräykset asiakasvarojen säilyttämisestä ja käsittelystä. Käytäntö on osoittanut, että sijoituspalveluyritykset tyypillisesti täyttävät tämän velvollisuuden talletamalla asiakasvarat toimialueensa (jäsenvaltion) suurimpiin talletuspankkeihin.

²⁶⁸ EPV 2021, s. 14.

Komissio on ehdotuksessaan huomionnut asiakasvarat osana DGSD:n uudistusta. DGSD:n ehdotetun uuden 8 b artiklan mukaan asiakasvaratalletukset on suojattava, kun talletus tehdään suojakelpoisen asiakkaan lukuun, talletus tehdään asiakasvarojen erotteliseksi ja asiakkaat on asianmukaisesti tunnistettu tai tunnistettavissa ennen korvauspäätöksen tekemistä.²⁶⁹ Korvaus voidaan suorittaa joko tilinhaltijalle tai suoraan asiakkaalle.²⁷⁰ Poiketen nykyisestä käytännöstä, asiakasvarat laskettaisiin erillisinä asiakkaan mahdollisista muista talletuksista samassa talletuspankissa.

DGSD 5(1)(f):n mukaan sellaisten tallettajien talletukset, joita ei ole tunnistettu AMLD 14(1):n mukaisesti, eivät ole korvattavia. Asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyys on varmennettava ennen liiketoimea tai asiakassuhteen perustamista.

Poikkeuksellisesti voi kuitenkin käydä niin, ettei asiakasta ole asianmukaisesti tunnistettu ennen liiketoimen toteutumista tai asiakassuhteen luomista. Jos tunnistamattomuus on asiakkaasta riippumattomista syistä laiminlyöty, on talletusten jättäminen korvaamatta hyvin ankara ja yllättävä seuraamus.²⁷¹ DGSD:n sanamuoto on ehdottomampi kuin kansallinen lainsäädännös, joka mahdollistaa asiakkaan tunnistamisen jälkikäteenkin (RVVL 1:3.1:n 12 kohdan f alakohta). Jos asiakasta ei voida tunnistaa ollenkaan, on talletukset tällöin talletussuojan ulkopuolella. Kuitenkin olisi perusteltua ulottaa mahdollisuus korjata puutteellinen henkilöllisyyden varmistaminen sellaiselta asiakkaalta, jolta tämä on jäänyt tekemättä asiakkaasta riippumattomasta syystä.²⁷²

DGSD 5(1)(b):n mukaan korvauskelpoisiksi talletuksiksi ei lueta *omia varoja*. Omat varat on määritelty CRR:n 4 artiklassa ensisijaisen pääoman (T1) ja toissijaisen pääoman (T2) summaksi. Ensisijainen pääoma muodostuu ydinpääomasta (CET1²⁷³) eli esimerkiksi pankin osakepääomasta ja ensisijaisesta lisäpääomasta (AT1²⁷⁴).²⁷⁵ Toissijaisen pääoman instrumenteista voidaan vahvasti yleistäen todeta, että T2-pääomaan voidaan laskea tietyt pääomalainan kaltaiset instrumentit, jotka ovat huonommalla etusijalla

²⁶⁹ COM(2023) 228 final s. 35–36.

²⁷⁰ Muutosehdotuksessa ei täsmennetä millä kriteereillä valinta tulee tehdä. Direktiiviin on jätetty EPV:lle toimivalta määrittää tarkemmat kriteerit uuden 8 b artiklan soveltamisesta erityisesti asiakkaiden tunnistamiseen, korvauksen maksamiseen sekä samaa edunsaajaa koskeviin korvausvaatimukseen liittyen.

COM(2023) 228 final s. 35–36.

²⁷¹ EPV 2019a, s. 49–50.

²⁷² EPV 2019a, s. 51 ja COM(2023) 228 final s. 34.

²⁷³ Ydinpääomaeriksi luetaan muun muassa CRR 28 ja 29 artiklojen vaatimukset täyttävät pääomainstrumentit (CRR 26(1)(a) art.) sekä kertyneet voittovarot (CRR 26(1)(c) art.).

²⁷⁴ AT1-instrumentit ovat kirjanpito teknisesti velkainstrumentteja, jotka CRR 51 art. nojalla katsotaan pääomainstrumenteiksi. AT1-instrumentit ovat usein ns. CoCo-vaihtovelkakirjalainoja (*Contingent convertible bond*), jotka ovat muunnettavissa tyypillisesti liikkeeseenlaskijan osakkeiksi tiettyjen edellytysten täytyessä. CoCo-velkakirjoista tarkemmin ks. *Merton* 1991, s. 1869–1877.

²⁷⁵ CRR 25 art.

maksukyvyttömyystilanteessa kuin esimerkiksi pankin tallettajat ja joiden maturiteetti on vähintään viisi vuotta.²⁷⁶

Rahoitusvakausviranomaisesta annetussa laissa omia varoja ei ole mainittu osana 1 luvun 3 §:n 12 kohdan luetteloa, mutta asia käy ilmi epäsuorasti saman lain 5 luvun 14 §:n 3 momentista. Lainkohta kieltää talletussuojarahaston varojen käyttämisen talletuspankin uudelleen rahoittamiseksi²⁷⁷, minkä voidaan tulkita tarkoittavan samaa kuin DGSD:ssä säädetty kielto.²⁷⁸ Kuitenkin on huomautettava, että suurin osa *omiin varoihin* laskettavista velkakirjoista kuuluu RVVL:n mukaan korvauskelvottomiin talletuksiin, sillä ne ovat *vieraan pääoman ehtoisia arvopapereita* (RVVL 1:3.1:n 12 kohdan g alakohta). Näin ollen talletussuojarahaston varoja ei saa käyttää talletuspankin uudelleen rahoitukseen eli siis pankin pääoma-aseman vahvistamiseen.

2.4.2 Korvattava talletus

Korvattavalla talletuksella tarkoitetaan sitä osaa korvauskelpoisesta talletuksesta, joka voidaan korvata talletussuojarahastosta (RVVL 1:3.1:n 14 kohta; DGSD 2(1)(5)). Korvauksen määrä on enimmillään 100 000 euroa (RVVL 5:8; DGSD 6(1)), kuitenkin huomioiden asunnonvaihtotilanteista johtuvat poikkeukset korvauksen enimmäismäärään.

Talletuskannan siirtyessä sulautumisen, jakautumisen tai liiketoiminnan luovutuksen johdosta korvataan talletus kolmen kuukauden ajan yritysjärjestelyn rekisteröinnistä samasta määrästä kuin ennen talletuskannan siirtymistä (RVVL 5:13.1–2). Jos tallettajalla on esimerkiksi talletuspankeissa A ja B 100 000 euroa talletuksena, korvataan kumpikin talletus täysimääräisesti kolmen kuukauden ajan A:n ja B:n sulautumisen rekisteröinnistä, vaikka talletus onkin vain yhdessä talletuspankissa ja yli RVVL 5:8:n enimmäiskorvausmäärän.

2.5 Sivuliikkeiden talletukset

Jos suomalaisella talletuspankilla on toisessa ETA-valtiossa oleva sivuliike, tämän sivuliikkeen isäntävaltion talletussuojarahasto huolehtii korvauksen maksamisesta tarvittavien tietojen ilmoittamisesta sekä korvauksen maksamisesta. RVV:n on annettava sivuliikkeen isäntävaltion talletussuojarahastolle tarvittavat tiedot ja ohjeet korvauksen

²⁷⁶ T2-pääomaan kelpaavat instrumentit on määritelty vakavaraisuusasetuksen 62 ja 63 artikloissa.

²⁷⁷ RVVL 5:14 perustuu BRRD:n 109 artiklaan. HE 175/2014 vp, s. 149.

²⁷⁸ Vaikkakin täsmällisesti BRRD viittaa velkapääoman osakekonversioon osana velkakirjojen arvon alaskirjausta (46 ja 109 art.).

maksamiseksi sekä asetettava tarvittavat varat tämän toisen talletussuojarahaston käytettäväksi (RVVL 5:11.1; DGSD 14 art.).

Vastavuoroisesti jos toisen ETA-valtion talletuspankilla on sivuliike Suomessa, asettaa tämän sivuliikkeen kotivaltion talletussuojarahasto tarvittavat varat korvauksen maksamiseksi sekä ohjeistaa korvausten maksamisessa. RVV suorittaa korvauksen tallettajille. (RVVL 5:11.2).

Joustavamman menettelyn mahdollistamiseksi RVV saa sopia toisen ETA-valtion vastaavan viranomaisen kanssa muustakin menettelytavasta, kunhan se ei heikennä tallettajien asemaa (RVVL 5:11.3; DGSD 14(5)).²⁷⁹

Suomen talletussuojarahasto vastaa myös suomalaisen talletuspankin muussa ETA-valtiossa olevassa sivuliikkeessä olevista talletuksista. RVV voi suomalaisen talletuspankin hakemuksesta päättää korvata kolmannessa maassa olevan sivuliikkeen talletukset (RVVL 5:8.1). Lähtökohtaisesti suomalaisten pankkien sivuliikkeiden talletukset kuuluvat Suomen talletussuojan piiriin.²⁸⁰ Silloin kun sivuliike sijaitsee ETA:n ulkopuolella, RVV:llä on mahdollisuus hakemusmenettelyn kautta arvioida viraston kykyä suoriutua mahdollisesta maksuvelvollisuudestaan.²⁸¹ Sivuliikkeen kohdemaan kieli, it-järjestelmät, tietosuoja sekä maksunvälitystavat voivat nimittäin olla sellaiset, ettei virasto tosiasiallisesti kykene maksamaan korvauksia sivuliikkeiden tallettajille.²⁸²

2.6 Talletussuojamaksu ja liittymismaksu

2.6.1 Liittymismaksu

Talletussuojarahaston varojen vähimmäistaso on 0,8 prosenttia talletuspankkien korvattavien talletusten määrästä (RVVL 5:3). Talletussuojarahastoon varoja kerätään ensisijaisesti liittymismaksujen ja talletussuojamaksujen avulla. Talletussuojamaksuja kerätään vuosittain, mikäli talletussuojarahaston varojen määrä laskee alle 0,8 prosentin korvattavista talletuksista. Laskettaessa talletussuojarahaston vähimmäismäärää 30 prosenttia varoista voi muodostua talletuspankkien maksusitoumuksista, joiden käyttämisestä päättää

²⁷⁹ HE 175/2014 vp, s. 149.

²⁸⁰ HE 100/2018 vp, s. 33–34. Talletussuojan ei pitäisi muodostua esteeksi sille, mihin maahan suomalainen talletuspankki katsoo sopivammaksi perustaa sivuliikkeen.

²⁸¹ HE 100/2018 vp, s. 33–34. Harkinnassaan RVV:n on huomioitava talletuspankin ja tämän sivuliikkeen tallettajien asema sekä viraston tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa korvaus sivuliikkeen tallettajille.

²⁸² HE 100/2018 vp, s. 33–34. Esityksessä täsmennetään, että vaikka talletussuojan ulottaminen sivuliikkeeseen hylättäisiin, ei se tarkoita sitä, etteikö sivuliike voisi saada normaalisti toimilupaa, kunhan talletussuoja on järjestetty esimerkiksi tämän kolmannen maan lainsäädännön mukaisesti.

RVV (RVVL 5:4.1).²⁸³ Rahastoon suoritettuja maksuja ei palauteta talletuspankeille, vaikka rahaston varat ylittäisivät 0,8 prosentin vähimmäismäärän (RVVL 5:4.4).

Talletussuojajärjestelmään kuulumattoman talletuspankin on suoritettava liittymismaksu, jonka kokonaismäärä on 0,8 prosenttia liittyvän pankin korvattavien talletusten yhteenlasketusta määrästä. Maksuaikaa on kuusi vuotta²⁸⁴ ja liittymismaksusta on vuosittain suoritettava vähintään kuudesosa. Liittymismaksua voidaan lisätä tai vähentää talletuspankin korvattavien talletusten muutoksen mukaisessa suhteessa (RVVL 5:4.2). Liittymismaksu on perusteltu, sillä uusi talletuspankki pääsee nauttimaan täysimääräisesti talletussuojasta, vaikka pankki ei ole osallistunut talletussuojan rahoittamiseen.²⁸⁵

2.6.2 Talletussuojamaksu

Talletussuojamaksulla tarkoitetaan talletuspankeilta talletussuojarahaston kartuttamiseksi kerättävää maksua (RVVL 1:3.1:n 16 kohta; DGSD 10(1)). Talletussuojamaksun määrä voidaan laskea kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Ensimmäinen tapa on määritellä vuotuinen talletussuojamaksu talletuspankin korvattavien talletusten ja vakavaraisuuden perusteella (RVVL 5:5.1; DGSD 13(1)). Talletuspankin CRR:n mukaisesti laskettujen riskien kattamiseksi vaadittavien omien varojen vähimmäismäärän ja omien varojen suhde kerrotaan korvattavien talletusten yhteismäärällä ja näin saatu määrä kerrotaan RVVL 5:5.2:n mukaisella kertoimella.

DGSD 13(2):n mukaan jäsenvaltion viranomaisella on myös mahdollisuus käyttää omaa riskiperustaista laskutapaa talletussuojamaksun suuruuden määrittämiseksi. DGSD sallii tässä suhteessa jonkin verran kansallista liikkumavaraa talletussuojamaksun suuruuden laskemisessa. Jos RVV poikkeaa aiemmin mainitusta laskukaavasta, on viraston huomioitava laaja-alaisesti talletuspankin toiminnan riskejä (RVVL 5:5.7; DGSD 13(2))²⁸⁶. Talletuspankin riskit määritellään seuraavin tekijöin: 1) pankin pääoma, 2) pankin maksuvalmius ja varainhankinta, 3) varojen laatu, 4) liiketoimintamalli ja johtaminen sekä 5) talletussuojarahastolle mahdollisesti aiheutuvat tappiot.

²⁸³ HE 1/2015 vp, s. 4.

²⁸⁴ Aiemmin liittymismaksun maksuaika oli kymmenen vuotta, joka johti siihen, että uuden pankin liittymisessä muut talletuspankit joutuivat maksamaan korotettuja talletussuojamaksuja, sillä talletussuojan minimitason saavuttamiselle asetettu määräaika oli kuusi vuotta. HE 171/2020 vp, s. 117.

²⁸⁵ HE 175/2014 vp, s. 146.

²⁸⁶ HE 1/2015 vp, s. 4.

Pankin pääomaa arvioidaan omavaraisuusasteen²⁸⁷ ja vakavaraisuusasteen²⁸⁸ perusteella. Maksuvalmiutta ja varainhankintaa mitataan talletuspankin maksuvalmiudella (LCR²⁸⁹ eli *liquidity coverage ratio*) ja pysyvän varainhankinnan määrällä (NSFR²⁹⁰ eli *net stable funding ratio*). Varojen laatua tarkastellaan talletuspankin järjestämättömien luottojen²⁹¹ osuuden perusteella pankin luottokannasta. Liiketoiminnan ja johtamisen vaikutusta mitataan pankin riskipainotettujen tase-erien sekä taseen ulkopuolisten erien suhteesta varojen kokonaismäärään ja pankin tuottojen määrän suhteesta varojen kokonaismäärään. Viimeisenä arvioinnissa kiinnitetään huomiota talletuspankin vakuuskäytön ulkopuolisten varojen suhteesta korvattaviin talletuksiin. Edellä mainittujen mittarien tarkat laskusäännöt sekä painotukset ovat tyhjentävästi esitetyt liitteessä *Talletussuojamaksun laskentamenettely* (1.12.2017/822)²⁹².

2.6.3 Liittymismaksun ja talletussuojamaksun erityistilanteita

Jos talletussuojajärjestelmässä osallisena olevat talletuspankit fuusioituvat tai muulla tavoin muodostavat uuden talletuspankin, ei uuden pankin tarvitse suorittaa uutta liittymismaksua (RVVL 5:13). Sen sijaan ulkomaisen talletuspankin on tällaisessa fuusiotilanteessa suoritettava liittymismaksu tämän ulkomaisen talletuspankin korvattavien talletusten suhteellista osuutta vastaavasta määrästä (RVVL 5:4.3).²⁹³

Talletuspankin siirtyessä kokonaan tai osittain toiseen ETA-maahan sulautumisen, jakautumisen, liiketoiminnan luovutuksen tai kotipaikan siirron johdosta siirretään toisen ETA-maahan talletussuojarahastolle edeltävän 12 kuukauden talletussuojamaksut siirtyvien

²⁸⁷ Oma varaisuusaste lasketaan jakamalla taseessa olevat ensisijaiset omat varat varojen kokonaismäärällä. Ks. tarkemmin CRR 429 art.

²⁸⁸ Vakavaraisuusaste lasketaan jakamalla omat varat vaadituilla omilla varoilla.

²⁸⁹ Maksuvalmiusvaatimus lasketaan vakavaraisuusasetuksen 412 artiklassa sekä komission delegoidussa asetuksessa (EU) 61/2015 säädetyllä tavalla. Maksuvalmiuspuskurin on katettava likviditeetin nettoulosvirtaukset 30 päivän stressitestissä. LCR:n tavoitteena on vähentää pankkijärjestelmän vakautta vähentämällä systeemistä riskiä sekä vähentämällä pankin velkaantuneisuutta vaatimalla enemmän korkealaatuisia likvidejä varoja pankin taseeseen. Samalla riittävä maksuvalmius voi suojata myös talletuspaolta, sillä velkojat voivat luottaa riittävän maksuvalmiuspuskurin omaavan pankin lyhytikäiseen maksuvalmiuteen. Ks. lisää *Li – Xiong – Chen – Wang* 2017, s. 194 sekä *Du* 2017, s. 904.

²⁹⁰ Pysyvä varainhankinta määritellään vakavaraisuusasetuksen 413 artiklassa ja laskukaava 428 b artiklassa. Pysyvä varainhankinta ilmaistaan suhdelukuna käytettävissä olevan pysyvän rahoituksen ja vaaditun pysyvän rahoituksen välillä. Suhdeluvulla voidaan tarkastella pankin rahoituksen rakennetta sekä sen suhdetta pankin taseessa oleviin eriin. Pysyvän varainhankinnan tavoitteena on kannustaa pankkeja pitämään taseessaan korkeampilaatuisia ja likvidejä omaisuuseriä sekä toisaalta hankkimaan rahoituksensa pidemmän maturiteetin velalla ja omalla pääomalla. Ks. tästä lisää *King* 2013, s. 4144–4145.

²⁹¹ Saaminen muuttuu järjestämättömäksi, jos lainanottajan edellisestä sovitusta maksuerästä on kulunut yli 90 päivää tai vaikuttaa siltä, ettei lainanottaja pysty maksamaan lainaa takaisin, ks. CRR 47a art. ja 178(1).

²⁹² Ks. myös EPV:n ohjeet EBA/GL/2015/10 ja EBA/GL/2023/02 (voimaan 3.7.2024 alkaen).

²⁹³ HE 175/2014 vp, s. 146.

talletusten suhteessa. Siirron piiriin eivät kuulu RVVL 5:6:n nojalla maksettavaksi määrätty ylimääräiset talletussuojamaksut (RVVL 5:13.3).

2.7 Talletussuojarahasto talletuspankin kriisinratkaisussa

2.7.1 Varojenkäytön edellytykset

Talletussuojarahasto voi osallistua vain talletuspankin kriisinratkaisuun. Pääsääntönä talletussuojarahaston osallistumisessa on, ettei rahaston varoja voida käyttää kriisinratkaisussa yli sen määrän, mitä rahaston olisi pitänyt suorittaa talletuspankin konkurssissa (RVVL 5:14.3; BRRD 109(1)). Vaikka kriisinratkaisuun osallistuminen on mahdollista, talletussuojarahaston varat on ensisijaisesti varattu korvausten maksamiseen tallettajille (DGSD 11(1)). Talletussuojarahastoa ei tule käyttää kriisinratkaisurahaston varakassana.

RVV voi päättää, että talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää kriisinratkaisun kustannuksiin silloin, kun talletuspankin tappioiden kattamiseksi²⁹⁴ (kriisinratkaisulaki 8:3; BRRD 46(1)(a)) talletussuojan ulkopuolelle jääviä talletuksia olisi kirjattava alas. Kuitenkin varojenkäytön ylärajana on talletussuojarahaston normaalissa maksukyvyttömyydessä maksama korvaus korvattavista talletuksista (RVVL 5:14.1:n 1 kohta; BRRD 109(1)(a)).

RVV voi myös käyttää talletussuojarahaston varoja muuhunkin kriisinratkaisutoimenpiteeseen, kunhan toimenpiteen kustannukset eivät ylitä normaalissa maksukyvyttömyysmenettelyssä maksettavan korvauksen määrää (RVVL 5:14.1:n 2 kohta; BRRD 109(1)(b)). Tällainen muu toimenpide voi olla esimerkiksi talletussuojarahastosta korvattavien talletusten siirtäminen kriisinratkaisussa olevasta talletuspankista toiseen talletuspankkiin hoidettavaksi.²⁹⁵

RVV saa takautumissaamisen talletuspankilta siihen määrään, jolla talletuspankin kriisinratkaisua on rahoitettu talletussuojarahaston varoilla (RVVL 5:15.1).

2.7.2 Talletussuojarahaston roolin kehittäminen kriisinratkaisussa

Komission ehdotuksessa DGSD:n 11 artiklaan lisättäisiin pienimmän kustannuksen testi.²⁹⁶ Testin tarkoituksena on laajentaa talletussuojarahaston hyödyntämistä pienempien ja keskisuurten talletuspankkien kriisinratkaisussa.²⁹⁷ Pienimmän kustannuksen

²⁹⁴ Kriisinratkaisu edellyttää, että talletuspankin nettoarvoksi muodostuu 0. Tämä voi edellyttää myös talletusten alaskirjausta, jos muita huonommalla etusijalla olevia velkojia ei ole. Talletussuojan ylärajan alapuolella olevia korvattavia talletuksia ei saa alaskirjata, ks. kriisinratkaisula in 8:3–4 ja BRRD:n 46 art.

²⁹⁵ U 21/2023 vp, s. 4.

²⁹⁶ COM(2023) 228 final 11 e art.

²⁹⁷ U 21/2023 vp, s. 3.

testissä verrataan kahta eri tilannetta. Ensimmäisenä arvioidaan kriisinratkaisusta (DGSD 11(2)) aiheutuvat kustannukset.²⁹⁸ Tämän jälkeen arvioidaan tallettajille korvaamisesta (DGSD 8(1)) aiheutuvat kustannukset.²⁹⁹ Käytännössä näiden arvioiden vertailun perusteella määräytyisi, voidaanko talletussuojarahaston varoja käyttää kriisinratkaisun rahoittamiseksi.³⁰⁰ Talletussuojarahastoa voidaan käyttää kriisinratkaisun rahoittamiseen vain silloin, kun kriisinratkaisun kustannukset olisivat korvauksen maksamista pienemmät.³⁰¹

Komissio on ehdottanut myös BRRD:n 109 (RVVL 5:14.1) artiklaan täsmennyksiä. Komission ehdotuksessa täsmennettäisiin, että velkakirjojen alaskirjauksen tai alaskirjauksen ja varojen erottelun yhteydessä talletussuojarahaston varoja voitaisiin käyttää kriisinratkaisuun siihen määrään saakka, joka olisi alaskirjattu BRRD:n 46(1):n mukaisesti.³⁰² Jos kriisinratkaisutoimenpiteinä käytetään liiketoiminnan luovutusta tai omaisuudenhoitoyhtiön käyttöä, talletussuojarahasto osallistuisi toimenpiteiden rahoittamiseen silloin, kun kriisinratkaisussa olevan talletuspankin talletuskantaa siirretään toiseen talletuspankkiin.³⁰³

2.8 Valvonta

Talletussuojasääntelyn noudattamista valvoo Finanssivalvonta (RVVL 5:19.1). Finanssivalvonnalla on oikeus saada valvottavilta talletuspankeilta tarpeelliset tiedot RVVL:n säännösten valvomiseksi Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) valvontavaltuuksien mukaisesti. Finanssivalvonnan on ilmoitettava merkittävistä valvontahavainnoistaan RVV:lle (RVVL 5:19.2).³⁰⁴

²⁹⁸ COM(2023) 228 final 11e(1)(a). Suomessa ei ole saatettu voimaan DGSD:n mahdollistamia kansallisia poikkeuksia talletussuojarahaston osallistumisesta DGSD 11(3):n vaihtoehtoihin toimenpiteisiin. U 21/2023 vp, s. 9.

²⁹⁹ COM(2023) 228 final 11e(1)(b).

³⁰⁰ COM(2023) 228 final 11(2).

³⁰¹ COM(2023) 228 final 11e(3) ja U 21/2023 vp s. 8.

³⁰² COM(2023) 227 final 109(1)(a).

³⁰³ COM(2023) 227 final 109(1)(b)(i-ii).

³⁰⁴ HE 175/2014 vp, s. 150.

3 Talletussuoja sääntelykeinona

3.1 Kansainvälisen sääntelystandardin tausta ja tavoitteet

Tässä luvussa siirrytään talletussuojajärjestelmän sääntelyteoreettiseen tarkasteluun. Jaksossa 3.2 talletussuojajärjestelmää verrataan IADI:n sääntelystandardeissa esitettyihin vaatimuksiin. Jaksossa 3.3 tarkastellaan talletussuojajärjestelmälle asetettujen tavoitteiden toteutumista taloustieteen tutkimustulosten havaintoja hyödyntäen.

IADI³⁰⁵ julkaisi ensimmäisen talletussuojan sääntelystandardin yhteistyössä BCBS:n³⁰⁶ kanssa vuonna 2009. Standardin tavoitteena oli luoda mittatikka talletussuojajärjestelmien arvioimiselle sekä mahdollisten puutteiden tunnistamiseksi. Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto tarvitsivat myös jonkinlaista sääntelystandardia oman FSAP (*Financial Sector Assessment Program*) -arvioinnin tekemiseksi talletussuojan osalta.³⁰⁷

Finanssikriisi lisäsi merkittävästi talletussuojajärjestelmien käyttöönottoa. Samalla pankkien sääntely muuttui ja tämä muutti talletussuojajärjestelmien roolia. Talletussuoja sai merkittävemmän roolin esimerkiksi kriisinratkaisussa. Tätä taustaa vasten IADI aloitti standardin uudistamishankkeen 2013. Uudistettu talletussuojastandardi julkaistiin 2014. Standardin uudistamisen tavoitteena on yhtäältä parantaa talletussuojajärjestelmien tehokkuutta ja toisaalta säilyttää riittävä joustavuus kansainvälisen soveltamisen mahdollistamiseksi.³⁰⁸ Standardin mukaisuuden arvioinnilla voidaan tarkastella erilaisten talletussuojajärjestelmien laatua, tehokkuutta ja mahdollisia puutteita.³⁰⁹

IADI on julkaissut myös muita selvityksiä talletussuojajärjestelmään liittyen. Talletussuojamaksujen riskiperustaisesta määräytymisestä julkaistiin selvitys vuonna 2011.³¹⁰

IADI on lisäksi julkaissut FSB:n pyynnöstä lisäselvityksen talletussuojajärjestelmän

³⁰⁵ IADI on vuonna 2002 perustettu kansainvälinen yhteistyöjärjestö, jonka tavoitteena on kehittää talletussuojajärjestelmiä erilaisten suuntaavien ja standardien avulla. Ks. lisää <https://www.iaidi.org/en/>.

³⁰⁶ BCBS eli Basel Committee on Banking Supervision on perustettu vuonna 1974 ja sen tavoitteena on parantaa pankkivalvojen kansainvälistä yhteistyötä sekä parantaa valvonnan laatua ja yhdenmukaisuutta. Ks. lisää <https://www.bis.org/bcbs/>.

³⁰⁷ IADI 2014, s. 5.

³⁰⁸ IADI 2014, s. 6.

³⁰⁹ IADI 2016, s. 8. FSB suositteli omassa finanssikriisin jälkeen tehdyssä selvityksessään suoraan, että jäsenvaltioiden tulisi mukauttaa omat talletussuojajärjestelmänsä IADI:n standardien mukaisiksi. FSB 2012, s. 6–7.

³¹⁰ IADI 2011, s. 5.

optimaalisen suojan tasosta maaliskuussa 2013.³¹¹ FSB:n oma talletussuojan teema-arvio tunnisti tarpeen selvittää tarkemmin suojan tason vaikutusta markkinakäyttäytymiseen.³¹²

3.2 IADI:n standardien peilaaminen talletussuojajärjestelmään

3.2.1 Sääntelyn tavoitteet

IADI:n sääntelystandardin mukaan talletussuojajärjestelmän tavoitteet tulisi määritellä ja kodifioida.³¹³ Talletussuojajärjestelmän päätehtävinä tulisi olla tallettajien suojaaminen ja rahoitusmarkkinavakauden ylläpitäminen.³¹⁴ Julkilausuttujen tavoitteiden kautta voidaan luoda tarvittava viitekehys talletussuojajärjestelmän suojan, tavoitteiden toteutumisen ja järjestelmän rakenteiden arvioimiselle.³¹⁵

Voimassa olevan talletussuojajärjestelmän tavoitteita voidaan tarkastella yhtäältä kansallisen lainsäädännön ja toisaalta unionin sekundaarinormiston kautta. Kansallisessa lainsäädännössä talletussuojaa on tarkasteltu lähinnä tallettajien saamisen turvaamisen näkökulmasta. Vanhoissa luottolaitoslaeissa säädetään talletuspankkien velvollisuudesta kuulua talletussuojarahastoon tallettajien saamisen turvaamiseksi.³¹⁶ Nykyisessä RVVL:ssä tämä periaate on edelleen voimassa (RVVL 5:1.1). Kansallisesti talletussuojajärjestelmän rahoitusmarkkinavakaustavoitteen ei siten ole eksplisiittisesti todettu.³¹⁷ Jos tarkastelua laajennetaan koskemaan laajemmin Suomessa voimassaolevaa pankkisääntelyä, voidaan rahoitusmarkkinavakaustavoitteen vaikutus havaita vähintäänkin sääntelyn perusteluna.³¹⁸

Sen sijaan unionin oikeudessa rahoitusmarkkinavakaustavoite on tunnustettu selvemmin talletussuojajärjestelmien jaetuksi tavoitteeksi tallettajien suojaamisen kanssa. Ensimmäisessä talletussuojadirektiivissä³¹⁹ talletussuojajärjestelmän tavoitteena on edistää luottolaitosten toiminnan kehitystä sisämarkkinoilla perussopimusten mukaisesti sekä vahvistaa pankkijärjestelmän vakautta ja tallettajien turvaa. Finanssikriisin jälkimainingeissa annettu uusi talletussuojadirektiivi³²⁰ sen sijaan fokusoi hyvin vahvasti nimenomaisesti rahoitusmarkkinavakauteen. Direktiivin tavoitteena on tallettajia suojaamalla ja suoja

³¹¹ IADI 2013, s. 6–7.

³¹² FSB 2012, s. 28–29.

³¹³ IADI 2014, s. 18.

³¹⁴ IADI 2014, s. 18.

³¹⁵ IADI 2016, s. 22–23.

³¹⁶ Ks. LLL 1607/1993 65 § ja LLL 121/2007 95 §.

³¹⁷ RVVL 1:2:ssa todetaan, että RVV toimii kansallisena kriisintarkaisuviranomaisena rahoitusmarkkinoiden vakauden varmistamiseksi. Tällöin kuitenkin konteksti on kriisintarkaisussa, ei talletussuojassa.

³¹⁸ PeVL 24/2002 vp, s. 2 ja PeVL 16/2003 vp, s. 2.

³¹⁹ EY/19/1994

³²⁰ EY/14/2009

yhdenmukaistamalla palauttaa tallettajien luottamus pankkeihin ja siten normalisoida finanssisektorin toiminta.³²¹

DGSD:ssä jatketaan edelleen rahoitusmarkkinavakauden painottamista keskeisenä perusteluna talletussuojajärjestelmien täydelle harmonisoinnille.³²² Tallettajien suojaaminen on kuitenkin tunnustettu välttämättömäksi edellytykseksi rahoitusmarkkinavakauden saavuttamiseksi.

Komission ehdotuksessa uudeksi DGSD:ksi lähdetään siitä, että tallettajien suojaamista koskeva tavoite on melkein saavutettu – jättäen oven raolleen yhteiselle eurooppalaiselle talletussuojajärjestelmälle.³²³ Ehdotus korostaa myös enemmän talletussuojan ja kriisinvastauksen yhteistyötä: toimiva kriisinvastauksen kehikko vahvistaa tallettajien luottamusta finanssisektorin toimijoiden kestävyteen, joka osaltaan turvaa rahoitusmarkkinavakautta.³²⁴

Kootusti voidaan todeta, että unionin tasolla talletussuojalle on tunnustettu tavoitteiksi tallettajien suojaaminen sekä rahoitusmarkkinavakauden ylläpitäminen. Talletussuojan tavoitteena on lisäksi sisämarkkinan täydellisempi toteutuminen unionissa.³²⁵ Eurooppaoikeudelliset tavoitteet peilautuvat myös asetusten suoran sovellettavuuden ja direktiivien implementoinnin kautta kansalliseen järjestelmään.

3.2.2 Talletussuojajärjestelmän edellyttämät toimivaltuudet

Jotta rahoitusmarkkinavakaus ja tallettajien suojaaminen voidaan toteuttaa, talletussuojajärjestelmällä tulee olla riittävän selkeät ja laajat toimivaltuudet.³²⁶ Toimivaltuuksien tulosi kattaa tietyt vähimmäisvaatimukset³²⁷, jotta talletussuojajärjestelmä voi toteuttaa

³²¹ EY/14/2009 (1), (6), (10), (13) ja (14).

³²² DGSD (3), (21), (23) ja (33).

³²³ COM(2023) 228 final s. 19.

³²⁴ COM(2023) 228 final s. 24–25.

³²⁵ Sisämarkkinan toteutumistavoitetta on käsitelty muun muassa direktiiveissä EY/19/1994 ja DGSD (3)–(7), (19) ja (37). Sen sijaan direktiivissä EY/14/2009 ei oteta kantaa sisämarkkinoiden toteutumiseen ollenkaan, mikä osaltaan vahvistaa kyseisen direktiivin merkitystä vallitsevan finanssikriisin ratkaisuvälineenä, eikä niinkään sisämarkkinoita toteuttavana välineenä. Toisaalta direktiivi yhdenmukaisti paljon aiemmin jäsenvaltioiden omaan harkintavaltaan kuuluneita seikkoja kuten esimerkiksi talletussuojan tason määrän jäsenvaltioiden välillä.

³²⁶ IADI 2014, s. 19.

³²⁷ Talletussuojajärjestelmällä tulisi vähintään: a) olla oikeus määrätä maksuja varojen kartuttamiseksi; b) olla oikeus siirtää talletuskanta pankista toiseen; c) korvata suojatut talletukset; d) olla oikeus saada pankilta tarvittavat tiedot laissa säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi; e) olla oikeus saada tarpeelliset tiedot pankkien valvojalta; f) olla oikeus velvoittaa pankit täyttämään talletussuojaan liittyvät velvoitteet; g) olla hallinnollisesti riittävän itsenäinen ja h) olla yksityisoikeudellisesti oikeustoimikelpoinen. IADI 2014, s. 19–20.

laissa säädetyt tavoitteet. Laissa tulisi myös selkeästi määritellä toimivaltuuksien rajat esimerkiksi talletussuojan ja kriisinratkaisun välillä.³²⁸

Keskeiset kriisinratkaisusta ja talletussuojasta annetut eurooppaoikeudelliset sekundaarinnormit eli DGSD ja BRRD on implementoitu Suomessa RVVL:lla ja kriisinratkaisulailla. Näin ollen talletussuojajärjestelmä täyttää toimivallan osalta keskeisen kriteerin Suomessa ja EU:ssa – talletussuojasta säädetään lailla.

Talletussuojajärjestelmän mandaatti voidaan hahmottaa kaksijakoisesti: yhtäältä niin sanottuihin kassalipasmalleihin (*paybox*) ja toisaalta aktiivisempiin tappion- ja riskinvähentämismalleihin (*loss/risk-minimizer*).³²⁹ Kassalippaat ovat pääsääntöisesti sellaisia talletussuojajärjestelmiä, jossa rahaa kerätään kassaan odottamaan korvaustilanteita. Sen sijaan tappion- ja riskinvähentämismalleissa talletussuojajärjestelmällä on konkreettisempi ja aktiivisempi rooli kriisinratkaisussa tai jopa pankkien valvonnassa.³³⁰ DGSD:n kautta kanavoituva mandaatti voidaan luokitella käytännössä kassalipasmalliksi, joka osallistuu kriisinratkaisuun (*paybox plus*).³³¹ DGSD:n ja kriisinratkaisusäätelyn uudistamisessa talletussuojajärjestelmän osallistumista pyritään laajentamaan entisestään, jolloin mandaattia voinee kutsua tehostetuksi kassalipasmalliksi (*enhanced paybox plus*).³³²

Mandaatin toteuttamiseksi talletussuojajärjestelmällä on oltava tarkoituksenmukaiset keinot käytettävissään. Rahaston kerryttämiseksi talletussuojajärjestelmällä on oikeus kerätä liittymis- ja talletussuojamaksuja (RVVL 5:4; DGSD 10 art.). Maksujen käyttämisestä säädetään laintasoisesti (RVVL 5:8; DGSD 8 art. ja 11(1)). Näillä keinoilla talletussuojajärjestelmä pystyy täyttämään asetetun mandaatin. Kriisinratkaisuun osallistumisen osalta talletussuojajärjestelmän osallisuus on rajattu vain talletuspankkien kriisinratkaisuun ja kriisinratkaisun tavoitteena olisi pitää talletukset tallettajien saatavilla. (RVVL 5:14; DGSD 11(2)). Tämä osaltaan selkeyttää talletussuojajärjestelmän roolia pääasiallisesti tallettajien korvausrahastona eikä kriisinratkaisun varakassana.

³²⁸ IADI 2016, s. 25–26. Lisäksi kriisinratkaisun ja talletussuojajärjestelmän välillä tulisi edellyttää riittävä tietojenvaihto ja yhteistyö, ks. IADI 2014, s. 23. Jatkuvalla yhteistyöllä pyritään siihen, että talletussuojajärjestelmä voi kriisinratkaisusta saataavin ennakotiedoin valmistautua potentiaaliseen maksutukseen, ks. IADI 2016, s. 31. Suomen tapauksessa nämä toiminnot on keskitetty RVV:lle eli samalle viranomaiselle. Kuitenkin VTS-rahaston kanssa tehtävä yhteistyö jäsenpankin korvaustilanteessa on huomiotava.

³²⁹ IADI 2014, s. 10.

³³⁰ IADI 2014, s. 10.

³³¹ *Ognjenovic* 2017, s. 55 ja COM(2023) 228 final s. 3.

³³² U 21/2023 vp, s. 4.

3.2.3 Jäsenyys ja rahoitus

Talletuspankkien jäsenyys talletussuojajärjestelmässä tulisi olla pakollista.³³³ Talletussuojajärjestelmän jäsenyyden tulisi varmistaa, että jäsenpankkiin sovelletaan Basel -standardien³³⁴ mukaista sääntelyä, ja sääntelyn noudattamista valvotaan.³³⁵

Talletuspankin on kuuluttava talletussuojajärjestelmään (RVVL 5:1.2). Jäsenyys on pakollista kaikille niille luottolaitoksille, jotka vastaanottavat yleisöltä talletuksia (LLL 1:8). Toimiluvan myöntäminen alistaa luottolaitoksen EKP:n ja EKP:n ohjauksessa toimivien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvonnalle, jossa efektiivisesti seurataan Basel -standardien toteutumista siten kuin standardin vaatimukset on pantu täytäntöön CRD:ssä ja CRR:ssä (LLL 4:1).³³⁶

Talletussuojajärjestelmän tulisi kerätä korvauksien maksamiseksi tarvittava rahoitus *ex ante* jäsenpankeilta.³³⁷ Jos *ex ante* -maksujen määrittämisessä hyödynnetään riskiperusteisuutta, laskutavan tulee olla läpinäkyvä jäsenpankeille sekä riittävän erotteleva riskiprofiilien välillä.³³⁸

Sääntelyssä on aiemmin todetusti kaksi vaihtoehtoista tapaa määrittää talletussuojamaksun määrä (RVVL 5:4–5; DGSD 10 ja 13 art.). Kumpikin maksu määräytyy efektiivisesti pankin riskisyyden mukaan, vaikka jäsenvaltioille onkin jätetty jonkin verran kansallista liikkumavaraa talletussuojamaksun määräytyessä DGSD:stä poikkeavalla laskutavalla. Maksujen määräytymisen voinee katsoa läpinäkyväksi, sillä laskukaavat ja riskiarvioidikaattorit ovat julkisia.³³⁹

³³³ IADI 2014, s. 26.

³³⁴ Basel-viitekehys muodostuu kolmesta eri kokonaisuudesta. Näitä kokonaisuuksia kutsutaan myös pilareiksi, mutta ne on pidettävä käsitteellisesti erillään pankkiunionin pilareista. Basel-viitekehyyksen ensimmäinen pilari koostuu vähimmäispääomavaatimuksista. Vähimmäispääomavaatimusten piiriin kuuluu esimerkiksi maksuvalmius, pysyvä varinhankinta, luottoriski, markkinariski, operatiivinen riski ja vähimmäisoma varaisuusaste. Toinen pilari koostuu harkinnanvaraisista pankkikohtaisista lisäpääomavaatimuksista. Harkinnanvaraiset pääomavaatimukset ovat pankkikohtaisia ja valvoja voi määrätä niitä arviointiprosessin (SREP, *Supervisory Review and Evaluation Process*) perusteella. Samalla toiseen pilariin kuuluu valvojan toimintaa säänteleviä standardeja. Basel-viitekehyyksen viimeinen pilari asettaa luottolaitoksille vaatimuksia riittävästä tiedonannosta. Tiedonantovelvoitteen taustalla on ajatus markkinaurin tehostamisesta. Markkinat voivat tehokkaammin hinnoitella pankkien riskiä. *Wuolijoki* 2022, s. 48–55. Ks. myös BCBS:n koottu Basel-viitekehys <https://www.bis.org/baselframework/BaselFramework.pdf>.

³³⁵ IADI 2016, s. 37.

³³⁶ CRR (41); CRD (79), (80). Toisaalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että Basel-viitekehyyksen implementointi poikkeaa hieman annetuista suosituksista mm. järjestelmäriskipuskureiden osalta. *Wuolijoki* 2022, s. 48–49.

³³⁷ IADI 2014, s. 29.

³³⁸ IADI 2014, s. 30–31.

³³⁹ Ks. Talletussuojamaksun laskentamenettely (1.12.2017/822) ja EBA:n ohjeet EBA/GL/2015/10 ja EBA/GL/2023/02 (voimaan 3.7.2024 alkaen).

3.2.4 Korvattavat talletukset ja maksatus

Talletussuojasta korvattavalla talletuksella tulisi olla yläraja, joka kattaisi suuren osan tallettajista, mutta silti ulottaisi riittävästi markkinakuria³⁴⁰ talletuksiin.³⁴¹ Talletussuojan tulisi kuitenkin ylärajasta huolimatta suojata merkittävä osuus pankkeihin tehdyistä talletuksista rahoitusmarkkinavakauden säilyttämiseksi.³⁴² Ideaali talletussuojan taso on sellainen, jossa suuri joukko tallettajia on suojattu, mutta talletusten arvosta kohtalainen määrä olisi suojan ulkopuolella moraalikadon välttämiseksi.³⁴³ Kansainvälinen valuuttarahasto on arvioinut talletussuojan korvausrajaksi noin kaksinkertaisen määrän talletussuojajärjestelmän kotivaltion bruttokansantuotteesta per asukas.³⁴⁴ Tätä korkeammat talletussuojat kasvattavat huomattavasti pankkikriisin todennäköisyyttä.³⁴⁵

Suomessa, kuten muuallakin unionissa, talletussuojan yläraja on 100 000 euroa (RVVL 5:8.1; DGSD 6(1)). Suomessa vähän alle puolet (44,1 %) luottolaitosten kaikista talletuksista on korvattavia.³⁴⁶ Kotitalouksien noin 171 miljardin euron talletuksista korvattavia on 136 miljardia euroa (79,5 %).³⁴⁷ Henkilötasolla suojattujen tallettajien joukko on laaja. Vain ani harva oikeushenkilö on rajattu toimintansa puolesta suojan ulkopuolelle (RVVL 1:3.1:n 12 kohta; DGSD 5(1)).

Suomessa talletussuojan korvaustaso vaikuttaisi olevan melko hyvällä tasolla ottaen huomioon kuitenkin aiemmin lausutut tavoitteet riittävän markkinakurin ulottamisesta talletuksiin sekä tallettajien suojaamisesta. Kotitalouksien talletukset ovat hyvin suojattuja, jolloin laajempi rahoitusmarkkinaepävakaus voidaan välttää, sillä pienemmillä tallettajilla ei ole korkean suoja-asteen vuoksi painetta nostaa talletuksiaan. Samalla talletuskannasta on merkittävä osa kuitenkin suojan ulkopuolella, jolloin talletuksiin ulottuva markkinakuri estänee pankkien välisestä talletuskilpailusta aiheutuvat negatiiviset ulkoisvaikutukset.

³⁴⁰ Markkinakurin ulottamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, ettei pankit joutuisi keskenään talletuskilpailuun. Talletuskilpailun voittamiseksi pankki saattaisi ryhtyä riskipitoisempiin liiketoimiin, sillä viime kädessä talletuksista kilpaillaan maksettavalla korolla. Korkeamman koron maksamiseksi pankin on tasapainotettava korkokatettaan efektiivisesti korkeariskisemmillä lainoilla ts. korkeakorkoisemmilla lainoilla, mikä lisää pankin kaatumisen riskiä. IADI 2016, s. 43. *Matutes – Vives* 1996, s. 186–187. *Egan – Hortaçsu – Matvos* 2017, s. 171–172.

³⁴¹ IADI 2014, s. 27.

³⁴² IADI 2013, s. 3.

³⁴³ IADI 2013, s. 3.

³⁴⁴ IMF 2000, s. 14. Esimerkiksi Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Suomen BKT/asukas vuodelle 2022 on käyvin hinnoin 47 991 euroa asukasta kohden. https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous.html.

³⁴⁵ *Demirgüç-Kunt – Detragiache* 2002, s. 1386.

³⁴⁶ U 21/2023 vp, s. 16. Suomalaisissa luottolaitoksissa talletuksia oli yhteensä noin 351,5 miljardia euroa vuoden 2022 lopussa.

³⁴⁷ U 21/2023 vp, s. 16.

Korvauksen maksamisen tulisi tapahtua mahdollisimman pian korvauspäätöksen tekemisestä, jotta rahoitusmarkkinavakaus voidaan säilyttää.³⁴⁸ Jotta aiheettomat viivästyksistä voidaan välttää, talletussuojajärjestelmällä tulee olla selkeä maksuaikataulu, maksatusta varten tarvittavat tiedot tallettajista ja tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa maksut asetetussa aikataulussa.³⁴⁹

Suomen talletussuojajärjestelmässä korvaukset on maksettava tallettajille pääsääntöisesti seitsemän työpäivän kuluessa (RVVL 5:10:1; DGSD (8(1))³⁵⁰. EU:ssa seitsemän päivän maksuaikataulu on sovellettava 1.1.2024 alkaen (DGSD 8(2)). Poikkeuksellisesti korvausaika on kolme kuukautta, jos korvauskelpoisuuden määrittäminen edellyttää lisäselvitystä (RVVL 5:10.2). Joutuisan maksatuksen edesauttamiseksi talletuspankkien on jatkuvasti tiedettävä tallettajien korvauskelpoisten ja korvattavien talletusten määrä (RVVL 5:2.1; DGSD 4(8), 7(6) ja 8(6)). Tieto talletuksista on toimitettava RVV:lle pyydettyä (RVVL 5:2.2).

3.2.5 Yhteenveto

Tämän tutkimuksen puitteissa ei kaikkia IADI:n standardin vaatimuksia voida käydä läpi.³⁵¹ Kuitenkin pääsääntöisesti voidaan katsoa, että EU:n sekundaarinormiston ja kansallisen implementoinnin kautta muotonsa saava talletussuojajärjestelmä on pitkälti standardin keskeisimpien periaatteiden kanssa linjassa. Näin ollen talletussuojajärjestelmää voidaan pitää tehokkaana, laadukkaana ja tarkoituksenmukaisena sääntelykeinona kansainvälisten standardien valossa. Seuraavassa osiossa tarkastellaan konkreettisemmin luvussa 3.2.1 tunnistettujen sääntelytavoitteiden toteutumista sekä sitä, miten talletussuojajärjestelmän haittavaikutuksia pyritään rajoittamaan.

3.3 Talletussuojan tavoitteiden toteutuminen

3.3.1 Rahoitusmarkkinavakauden ylläpitäminen

Rahoitusmarkkinavakauden ylläpitämisellä on monia positiivisia vaikutuksia. Vakaa pankkisektori on tärkeä kansantalouden kasvulle, sillä pankit ovat edelleen kotitalouksien ja erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten tärkein rahoituslähde.³⁵² Jatkuvilla

³⁴⁸ IADI 2014, s. 39.

³⁴⁹ IADI 2016, s. 70.

³⁵⁰ DGSD:ssä on annettu siirtymäaika seitsemän päivän maksatukseen siirtymiselle. Muissa jäsenvaltioissa maksatuksen tulee tapahtua 1.1.2024 alkaen seitsemän päivän kuluessa (DGSD 8 art.).

³⁵¹ Muut standardit liittyvät esimerkiksi talletussuojajärjestelmän hallintoon, kansainvälisiin tilanteisiin, oikeusseuraamuksiin ja takaisinsaantiin. Ks. IADI 2014, s. 21–25, 32–37, 41 sekä IADI 2016 s. 27–29, 31–36, 54–68 ja 74.

³⁵² *Anginer – Demirgüç-Kunt* 2019, s. 692.

pankkikriiseillä on merkittäviä haittavaikutuksia kansantaloudelle.³⁵³ Talletussuojan myötä tallettajilla on lisää kannustimia tallettaa rahojaan pankkiin.³⁵⁴ Laajemman talletuskannan myötä pankkien mahdollisuus luotottaa kannattavia hankkeita tehostuu.³⁵⁵ Talletussuoja tältä osin voinee osaltaan edistää talouskasvua.³⁵⁶ Samalla talletussuoja voi itse asiassa madaltaa pankkikriiseistä aiheutuvia taloudellisia kustannuksia.³⁵⁷

Talletussuojan on katsottu tarjoavan pankeille suojaa talletuspaolta ilman, että pankin ydinliiketoiminta vaarantuisi.³⁵⁸ Talletuspako on vakava luottamuskriisi, jossa tallettajat kilpailevat keskenään talletusten nostamisessa ennen kuin pankki kaatuu.³⁵⁹ Tässä suhteessa talletussuoja on siis ensisijaisesti tallettajan luottamuksensuojaa – tallettaja voi luottaa, ettei hänelle koidu tappioita, vaikkei hän nostaisi talletustaan pankkikriisissä.³⁶⁰

Talletussuojalla on siis tässäkin suhteessa laajempi luottamusvaikutus. Pankkisektori voinee välttää laajemmat systemiset luottamuskriisit talletussuojajärjestelmän turvin.³⁶¹ Kuitenkin niin sanottu tartuntariski voi kanavoitua pankkeihin monella eri tapaa. Esimerkiksi SVB:n maaliskuisessa romahduksesta kriisi levisi muihin samantyyppisiin pankkeihin (*super-regional banks*) sen takia, että tallettajat ja muut sijoittajat tunnistivat samanlaisen koosta johtuvan sääntelyeron keskisuurten ja suurimpien pankkien välillä.³⁶²

Toisaalta tallettajien luottamuksen suojaaminen toimii vain, jos tallettajat ovat riittävän tietoisia heille ulotetusta suojasta. Tallettajien on nimittäin osoitettu pakenevan umpimähkäisesti niin heikoista kuin vahvoistakin pankeista kriisiaikoina.³⁶³ Tallettaja ei siis konkreettisesti tee eroa pankkien laadun tai riskisyyden välillä. RVV:n kyselytutkimuksen perusteella valtaosa suomalaisista tallettajista tietää talletussuojan olemassaolosta, mutta nostaisi tästä huolimatta talletuksensa kriisipankista.³⁶⁴ Kyselyn mukaan vain ani harva tiesi kuinka kauan maksatus kestää.³⁶⁵

³⁵³ *Hoggarth – Reis – Saporta* 2002, s. 829–834.

³⁵⁴ *Matutes – Vives* 1996, s. 187.

³⁵⁵ *Anginer – Demirgüç-Kunt* 2019, s. 694.

³⁵⁶ Lisäedellytyksenä on kuitenkin riittävä oikeusvaltiokehitys ja valvontakehikko, jotta talletussuojan negatiiviset ulkoisvaikutukset voidaan välttää. *Cull – Senbet – Sorge* 2005, s. 73.

³⁵⁷ *Angikand* 2009, s. 241–242.

³⁵⁸ *Diamond – Dybvig* 1983, s. 404.

³⁵⁹ *Diamond – Dybvig* 1983, s. 401.

³⁶⁰ IADI 2014, s. 5–6.

³⁶¹ *Niinimäki* 2000, s. 18.

³⁶² Samalla suurimmilla pankeilla on edelleen etunaan kohonnut systeeminen merkitys ja siitä seuraava 'too big to fail'-suoja, joka osaltaan suojaa suurimpia pankkeja tartunnalta. *Choi – Goldsmith-Pinkham – Yorulmazer* 2023, s. 2.

³⁶³ IADI 2013, s. 3 ja FSB 2012, s.

³⁶⁴ RVV tiedote 23.10.2019.

³⁶⁵ RVV tiedote 23.10.2019.

Talletussuojajärjestelmällä tulee olla siis riittävän uskottava kyky suorittaa maksut lain-säädännössä asetetussa ajassa. Maksatuksen toteuttamiseksi säädetyssä määräajassa talletuspankin on toimitettava RVV:lle pyydettyä ajantasainen tieto pankin korvauskelpoisista ja korvattavista talletuksista (RVVL 5:2; DGSD 4(8), 7(6) ja 8(6)). Talletuspankeilla on oltava tarvittavat tietojärjestelmät tämän tiedon tuottamiseksi. Finanssikriisin aikana osoitettiin, että tallettajien luottamus talletussuojajärjestelmään riippui muun ohella myös siitä, onko talletussuojajärjestelmällä riittävät varat ja laajemmassa kriisissä riittävän uskottava perälauta korvauksien maksamiseksi.³⁶⁶

Talletussuojan rahoitusmarkkinavakautta suojaavan funktion täysimääräinen toteutuminen tältä osin edellyttää laajempaa julkisuutta talletussuojan toiminnasta ja käytännöistä mahdollisissa kriisitilanteissa. Näin ollen pelkästään tilisopimuksissa oleva maininta ei riittäne julkisuustavoitteen saavuttamiseksi.³⁶⁷ Samalla pankkien vuosittaisessa ilmoittamisessa on kehitettävää, jotta tallettajien tietoisuus talletussuojan ominaisuuksista parani.³⁶⁸

Talletussuojalla ja kriisinratkaisulla on yhteinen rahoitusmarkkinavakautta tukeva tavoite (SRMR 14(2)(b)). Talletussuoja osallistuu talletuspankin kriisinratkaisun rahoittamiseen silloin, kun kriisinratkaisun tavoitteena on pitää talletukset tallettajien saatavilla (BRRD 109(1)). Rahoitusmarkkinavakauden kannalta tätä vaatimusta kuitenkin voinee pitää talletuspankin kriisinratkaisussa lähtökohtana, sillä talletusten saatavuus vähentää tartuntariskiä luottolaitosten välillä. Samalla kriisinratkaisusta peilautuvia haitallisia vaikutuksia esimerkiksi asiakasvaratilanteissa voidaan välttää.

Jos talletuskantaa siirretään talletusten saatavuuden varmistamiseksi, siirron tulisi tapahtua ripeästi. Lähtökohtana voinee käyttää normaalissa maksukyvyttömyydessä maksettavan korvauksen maksuaikataulua, jolloin siirrettävän talletuskannan tulisi olla tallettajien käytettävissä uudessa talletuspankissa seitsemän päivän kuluessa kriisinratkaisutoimenpiteen aloittamisesta.

Kootusti voidaan todeta, että talletussuojajärjestelmällä on selkeä rahoitusmarkkinoiden vakautta tukeva funktio. Talletussuojajärjestelmä estää talletuspakoja. Talletuspakojen

³⁶⁶ FSB 2012, s. 21.

³⁶⁷ Tilisopimuksessa tai muuna liitteenä annettavat tiedot ovat DGSD:n liitteessä I. RVVL 5:18:n nojalla annetun asetuksen (VMA 820/2015) mukaan (1 §) tallettajalle on kerrottava minkä talletussuojajärjestelmän piiriin luottolaitoksen talletukset kuuluvat, mikä on talletussuojan raja joko euroissa ja/tai muussa valuutassa, miten useampia saman tallettajan talletuksia samassa luottolaitoksessa kohdellaan, miten yhteisomisteisia tilejä kohdellaan, mikä on korvausaika ja missä valuutassa korvaus maksetaan.

³⁶⁸ Asetuksen (VMA 820/2015) 2 §:n mukaan talletuspankkien on ilmoitettava vuosittain tilisopimuksen ollessa voimassa tilisopimuksessa annetut tiedot sekä tieto korvauskelpoisista talletuksista.

ehkäisy toteutuu käytännössä niin, että tallettajien luottamusta suojataan. Tallettajien luottamuksensuojan vahvistamiseksi tallettajien tietoisuutta talletussuojajärjestelmästä on parannettava. Talletussuojan luottamuksensuojavaikutuksen toteutuminen edellyttää myös riittävää kykyä suorittaa korvaukset tallettajille ripeästi. Tältä osin sääntelyssä edellytetään talletuspankeilta riittäviä tietojärjestelmiä korvattavien talletusten tunnistamiseksi ja samalla myös tiivistä yhteistyötä RVV:n ja talletuspankkien välillä. Talletussuojajärjestelmä saavuttaa tältä osin sääntelylle asetetun tavoitteen – talletuspaolle altistavia vaikuttimia voidaan neutralisoida talletussuojan avulla. Talletussuojajärjestelmä ei kuitenkaan toimi tyhjiössä vaan osana pankkien vakavaraisuussääntelyä, kriisinratkaisusääntelyä ja valvontaa. Rahoitusmarkkinavakaus on näiden viitekehysten yhteistoiminnan lopputulos.

3.3.2 Tallettajien ja talletusten suojaaminen

Talletussuoja on osaltaan tallettajan ja talletuksen suoja. Tallettajaa luonnehditaan pääsääntöisesti riskiä välttäväksi säästäjäksi.³⁶⁹ Tässä roolissa tallettaja on usein huonommassa asemassa arvioimaan erilaisten pankkien välistä riskiä, jolloin pankin valinta voi perustua tosiasiallisesti sattumaan.³⁷⁰ Talletussuoja on riskiallokaation kannalta tehokas, sillä se siirtää riskiä tallettajalta riskineutraalille instituutiolle – talletussuojajärjestelmälle.³⁷¹ Talletus on myös säästäjätallettajalle säästämisen pääasiallinen muoto, jolloin talletusten riskittömyys on tallettajille lähtökohta. Talletussuoja siten suojaaa tallettajaa henkilökohtaisella tasolla, sillä talletus voi olla esimerkiksi yllättäviä menoja varten säästössä.³⁷²

Talletussuojalle voidaan myös hahmottaa tietynasteinen omaisuudensuojafunktio. Jokaisen omaisuus on turvattu (PeL 15 §). Omaisuudensuojaa annetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa.³⁷³ Suojaa annetaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa, joka sisällöllisesti noudattaa ihmisoikeussopimuksen sanamuotoa.³⁷⁴

³⁶⁹ Britz – Gersbach – Haller 2021, s. 426.

³⁷⁰ Niinimäki 2000, s. 2 ja Parkkonen 1999, s. 176–177.

³⁷¹ Parkkonen 1999, s. 176–177.

³⁷² Reserve Bank of Australia 2011, s. 45.

³⁷³ Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

³⁷⁴ Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädettyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

Omaisuuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja. Tällaisia etuja voivat olla esimerkiksi saamisoikeudet.³⁷⁵ Talletus on saamisoikeus, jonka turvaksi on säädetty talletussuoja (RVVL 5:1.1). Talletuksen voidaan siis katsoa kuuluvan omaisuudensuojan piiriin.³⁷⁶ Talletusten omaisuudensuoja hahmotetaan tässä yhteydessä vertikaalisesti eli omaisuudensuojaa arvioidaan valtiovallan ja tallettajan välisessä suhteessa. Kansallisessa perusoikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että rahoitusmarkkinavakauden turvaaminen voi olla sellainen yhteiskunnallinen intressi, joka vaatii välttämätöntä puuttumista omaisuudensuojan piiriin kuuluviin oikeuksiin.³⁷⁷ Tästä ei kuitenkaan saada merkittävää apua siihen, mikä suhde talletussuojalla on omaisuudensuojaan.

Koska talletussuojasääntely on nykyään pitkälti eurooppaoikeudellista, tulkintaohjetta voidaan hakea EUT:n perusoikeuskirjan 17 ja 52 artiklojen soveltamiskäytännöstä. Tarkastelunäkökulma laajenee tällöin EU:n ja tallettajan väliseen suhteeseen.

EUT:n oikeuskäytännössä perusoikeuskirjan 17 artiklan suhdetta talletuksiin on arvioitu Kyproksen pankkikriisiin yhteydessä. Kriisin ratkaisemiseksi Euroopan vakausmekanismista päätettiin antaa vakaustukea, jonka yhtenä osana oli suojaamattomien talletusten muuntaminen osakkeiksi kriisissä olevan pankin pääoma-aseman vahvistamiseksi.³⁷⁸ Kantajat väittivät, että tämän toimenpiteen toteuttaminen loukkasi heille perusoikeuskirjan nojalla suotua omaisuudensuojaa.³⁷⁹ EUT katsoi tässä yhteydessä, että perusoikeuskirjan omaisuudensuojan ala ei ole ehdoton ja sitä voidaan rajoittaa unionin yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.³⁸⁰ Omaisuudensuojan väistymistä perusteltiin sillä, että euroalueen pankkijärjestelmän vakauden turvaaminen on unionin yleisen edun mukaista.³⁸¹ Samalla EUT kiinnitti myös huomiota siihen, että ilman toimenpidettä tallettajilla olisi ollut konkreettinen tappioriski pankkien konkurssitilanteessa.³⁸² Omistusoikeuteen ei oltu puututtu suhteettomasti tai tavalla, joka ei olisi hyväksyttävissä.³⁸³

Vaikka tuomion substanssi koskettaakin suojaamattomia talletuksia, Kypros-tapauksen taustalla alun perin ehdotettiin talletusten laajempaa verottamista.³⁸⁴ Kuitenkin pian neuvottelujen yhteydessä talletusvero siirtyi vain talletussuojan ulkopuolella oleviin

³⁷⁵ HE 309/1993 vp, s. 62.

³⁷⁶ U 21/2023 vp, s. 16.

³⁷⁷ HE 175/2014 vp, s. 190 ja PeVL 43/2004 vp, s. 2.

³⁷⁸ C-8/15 P, kohdat 9 ja 10.

³⁷⁹ C-8/15 P, kohta 66.

³⁸⁰ C-8/15 P, kohta 69.

³⁸¹ C-8/15 P, kohta 71.

³⁸² C-8/15 P, kohta 74.

³⁸³ C-8/15 P, kohta 74.

³⁸⁴ *Emilianides – Ioannou* 2013, s. 141.

talletuksiin.³⁸⁵ Talletussuojan ylärajan voinee hahmottaa tältä osin rajapyykiksi, jonka alapuolella oleviin talletuksiin puuttuminen edellyttäne vielä tarkempaa punnintaa omaisuudensuojan, talletussuojan sekä näihin suojiin puuttumisen perustelujen kesken. Talletussuoja ei siis välttämättä tarjoa absoluuttista suojaa omaisuudensuojaan puuttumiselta, mutta korottaa olennaisesti yleisen edun, hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arviointikriteerejä.

EIT:n oikeuskäytännössä talletukset on luettu omaisuudensuojan piiriin kuuluvaksi omaisuudeksi.³⁸⁶ Jäsenvaltioilla on tässä suhteessa positiivisia velvoitteita henkilöiden omaisuudensuojan turvaamiseksi.³⁸⁷ Positiivinen velvoite on jäsenvaltiolle *in concreto* velvollisuus turvata EIS:n mukaisen omaisuudensuojan toteutuminen.³⁸⁸ Tämä positiivinen velvoite voi materialisoitua myös sellaisessa tapauksessa, jossa riitä käydään luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden välillä.³⁸⁹ Tällainen riittäisyys voi siis olla myös tallettajan ja pankin välillä.³⁹⁰

Erityisesti pankkitoimintaan liittyvän EIT:n ratkaisun³⁹¹ keskiössä on entisen Jugoslavian hajoamisen vaikutus talletusten omaisuudensuojaan. Kantajat olivat alun perin tallettaneet varansa niin sanotuille valuuttatileille³⁹², joilta he eivät voineet enää nostaa talletuksiaan Jugoslavian romahdettua.³⁹³ EIT:n ratkaisussa vastuu loukatusta omaisuudensuojasta jakautui Slovenian ja Serbian välillä, sillä pankit joihin talletukset aikanaan tehtiin, olivat ratkaisua annettaessa täysin Serbian ja Slovenian valtioiden omistuksessa.³⁹⁴

EIT:n oikeuskäytännössä omaisuudensuojakysymyksiä on tarkasteltu pääsääntöisesti erittäin poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa, jolloin selkeää yksiselitteistä normaalitylanteesta soveltuvaa tulkintasääntöä on vaikeaa muodostaa. Silti EIT:n käytännöstä voidaan hakea tukea sille, että jäsenvaltioilla on positiivinen velvoite suojata talletuksia.

³⁸⁵ Euroryhmän lausunto Kyproksesta 25.3.2013.

³⁸⁶ Ališić ym. v Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, Serbia, Slovenia ja entinen Jugoslavian tasavalta Macedonia 2014, kohta 97.

³⁸⁷ Zolotas v Kreikka 2013, kohta 39.

³⁸⁸ Broniowski v Puola 2004, kohta 143.

³⁸⁹ Sovtransavto Holding v Ukraina 2002, kohta 96.

³⁹⁰ Ks. Zolotas v Kreikka 2013.

³⁹¹ Ališić ym. v Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, Serbia, Slovenia ja entinen Jugoslavian tasavalta Macedonia 2014.

³⁹² Valuuttatilillä ajatuksena on, että tallettaja voi pitää varallisuuttaan jossain muussa ulkomaisessa valuutassa kuin kotimaan valuutassa.

³⁹³ Ališić ym. v Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, Serbia, Slovenia ja entinen Jugoslavian tasavalta Macedonia 2014, kohta 9–11. Ks. tarkemmin pankkitoiminnasta ja ulkomaisessa valuutassa tehtävistä talletuksista Jugoslaviassa ratkaisun kohdat 12–23.

³⁹⁴ Ališić ym. v Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, Serbia, Slovenia ja entinen Jugoslavian tasavalta Macedonia 2014, kohdat 116–120.

Tämä osaltaan vahvistaa aiempaa näkökulmaa siitä, että talletussuojan piiriin kuuluviin talletuksiin puuttuminen on mahdollista vain erityisen painavien perusteiden nojalla.

3.3.3 Moraalikadon välttäminen

Moraalikato on tiivistettynä tilanne, jossa riskin ottamisesta aiheutuvat kustannukset ovat jonkun muun kuin riskinottajan maksettavana. Talletussuojan kannalta tämä konkretisoi-
tuu siihen, että pankin kannattaa omaksua riskipitoisempi liiketoimintamalli, sillä voitot jäävät pankin omistajien ja pankin itsensä hyväksi, kun taas tappiot korvataan talletus-
suojan kautta. Tallettajilla ei myöskään ole riittäviä kannustimia valvoa pankin toimintaa tai vaatia korkeampaa talletuskorkoa korkeamman riskin vastinpariksi.³⁹⁵

Moraalikadon välttäminen ei ole talletussuojajärjestelmän eksplisiittinen tavoite. Moraalikatoa kuitenkin pyritään tietoisesti välttämään erilaisin sääntelyratkaisuin. Moraalikadon rajoittamiseksi talletussuojajärjestelmän tulisi omaksua muutama keskeinen rajoite koskien sen tarjoamaa suojaa.

Ensinnäkin talletussuojan tarjoaman suojan tulee olla rajattua.³⁹⁶ Konkreettisesti tämä näkyy siten, että talletussuojalla on selkeä yläraja. Rajattu suoja jättää väitetysti valveutuneemman, suojan ylittäviä talletuksia tekevän tallettajapoolin valvomaan pankkia ja siten ulottamaan markkinakuria talletuksiin ja pankin toimintaan.³⁹⁷ Toisaalta on esitetty näkemystä senkin puolesta, ettei kukaan tallettaja – iso tai pieni – ole kyvykäs valvomaan pankkia.³⁹⁸ Rajatumpi suoja on perusteltu myös siitä näkökulmasta, että täysin rajoittamaton suoja (*blanket guarantee*) pahentaa moraalikadon vaikutusta.³⁹⁹ Rajoittamattoman suojan käyttäminen johtaa talletussuojajärjestelmän lähemmäksi niin sanottua implisiittistä suojaa, jossa lakisäätöisen järjestelmän merkitys heikkenee. Pankeille syntyy pidemmän päälle käsitys, että rajoittamaton suoja otetaan käyttöön kriisitilanteessa joka tapauksessa.⁴⁰⁰

Toiseksi talletussuojarahastoon kerättävien maksujen tulisi määräytyä riskiperustaisesti.⁴⁰¹ Riskiperustainen talletussuojamaksu huomioi paremmin pankkien välisiä eroja liiketoiminnassa ja riskissä. Toisaalta riskiperustainen talletussuojamaksu on altis niin sanotulle mittausvirheelle, jossa riskiarvioin tekevä instituutio ei arvioi riskiparametrejä

³⁹⁵ Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 695. IADI 2014, s. 11.

³⁹⁶ IADI 2014, s. 11.

³⁹⁷ Niinimäki 2000, s. 15–16.

³⁹⁸ Niinimäki 2000, s. 16.

³⁹⁹ FSB 2012, s. 61.

⁴⁰⁰ IADI 2012, s. 4, 9. Tältä osin FDIC:n 12.3.2023 ulottamaa rajoittamatonta suojaa SVB:n ja Signaturen tapauksissa voi kritisoida, sillä se johti moraalikadon toteutumiseen.

⁴⁰¹ IADI 2014, s. 11. RVVL:n kumpikin talletussuojamaksun laskutapa on riskiperusteinen.

oikein.⁴⁰² Riskiarvion mittarit ovat subjektiivisia ja usein selittävät paremmin menneitä kuin tulevia riskejä.⁴⁰³ Verratessa riskiperustaista talletussuojamaksua kiinteään talletussuojamaksuun huomataan, että täysin kiinteä talletusmaksu sen sijaan kannustaisi pankkeja ottamaan lisää riskiä kantamatta siitä aiheutuvia lisäkustannuksia.⁴⁰⁴ Samalla kiinteä talletussuojamaksu ei pysty huomioimaan riittävän tehokkaasti toimialan sisällä tapahtuvia muutoksia – esimerkiksi tiettyntyyppisten pankkien kasvanutta systeemistä riskisyyttä ei välttämättä ehditä huomioimaan talletussuojamaksujen määrässä.⁴⁰⁵ Näin ollen riskiperustaisella talletussuojamaksulla voidaan välttää paremmin talletussuojasta aiheutuvan moraalikadon vaikutus ja siirtää tehokkaammin pankeille riskinotosta aiheutuvia kustannuksia.⁴⁰⁶ Pankki voi siis 'säästää' talletussuojamaksussa vähentämällä liiketoimintansa riskisyyttä.⁴⁰⁷

Talletussuojan moraalikatoa voidaan vähentää myös pankkien käyttäytymistä sääntelemällä. Pankin valvonta ja sääntelyssä asetetut vähimmäispääomavaatimukset voivat vähentää talletussuojasta johtuvaa riskinottoa.⁴⁰⁸ Talletussuoja on tarpeellinen talletuspaon estämiseksi, mutta talletussuojan moraalikatoa aiheuttavaa vaikutusta voidaan välttää vähimmäispääomavaatimusten avulla.⁴⁰⁹ Toisaalta on myös osoitettu, ettei moraalikadon vaikutusta voida täydellisesti välttää vain pääomavaatimusten avulla.⁴¹⁰

Vähimmäispääomavaatimukset tarvitsevat tuekseen valvontaviitekehyksen.⁴¹¹ Julkisen vallan korkealaatuinen valvonta osaltaan vähentää moraalikadon vaikutusta, kun taas heikompi valvonta pahentaa moraalikadon vaikutusta.⁴¹² Samanaikaisesti myös yksityinen valvonta voi vähentää moraalikadon vaikutusta.⁴¹³ Yksityinen valvonta kuitenkin edellyttää riittävää tietoa valvonnan kohteena olevasta pankista riskin tehokkaamman hinnoittelun mahdollistamiseksi.⁴¹⁴ Yksityistä valvontaa osaltaan auttaa Basel -viitekehyksen kolmannelta pilarista kumpuavat vaatimukset laajemmalle tiedonannolle samanlaisen markkinakurivaikutuksen aikaansaamiseksi.

⁴⁰² Flannery 1991, s. 976.

⁴⁰³ Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 700.

⁴⁰⁴ Pechhenino 1992, s. 499.

⁴⁰⁵ John – John – Senbet 1991, s. 895–896.

⁴⁰⁶ Demirgüç-Kunt – Detragiache 2002, s. 1387.

⁴⁰⁷ Prescott 2012, s. 87.

⁴⁰⁸ Halme 1999, s. 100–101. Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 701.

⁴⁰⁹ Cooper – Ross 2002, s. 70.

⁴¹⁰ Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 701.

⁴¹¹ Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 701.

⁴¹² Anginer – Demirgüç-Kunt – Zhu 2014, s. 25.

⁴¹³ Anginer – Demirgüç-Kunt 2014, s. 20.

⁴¹⁴ Djankov – McLiesh – Shleifer 2007, s. 325–326.

Valvontaviitekehyksen vaikutus jää vaillinaiseksi, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on heikkoa. Julkiset valvontatoimet eivät saa aikaiseksi toivottua vaikutusta, jos valvontatoimien täytäntöönpano ei ole uskottavaa. Samalla yksityinen valvonta jää tehottomaksi, jos velkojien ja osakkeenomistajien oikeuksia ei kunnioiteta tai voida tehokkaasti puolustaa oikeuslaitoksessa.⁴¹⁵

Kootusti moraalikatoa estävät tekijät näkyvät talletussuojajärjestelmässä siten, että rajattu suoja perustuu suoraan lakiin: talletussuoja on rajattu tietyin poikkeuksin 100 000 euroon.⁴¹⁶ Talletussuojamaksujen riskiperusteisuus on myös huomioitu sillä, että käytännössä kumpikin lainsäädännössä mahdollistettu laskutapa huomioi pankin riskisyyden.⁴¹⁷ Sen sijaan muun pankkisääntelyn moraalikatoa välttävä vaikutus toteutuu välillisesti. Talletuspankille myönnettävä toimilupa alistaa pankin EKP:n ja EKP:n ohjauksessa toimivien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvonnalle. Valvonnalla pyritään varmistamaan, että talletuspankki noudattaa muun ohella vähimmäispääomavaatimusten noudattamista. Lopuksi Suomessa oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on vahvaa, mikä osaltaan varmistaa valvontatoimien tehokkuuden sekä turvaa velkojien, osakkeenomistajien ja tallettajien oikeuksien toteutumisen.⁴¹⁸

⁴¹⁵ Anginer – Demirgüç-Kunt 2019, s. 702.

⁴¹⁶ Ks. RVVL 5:8.1 ja 5:8.2 sekä DGSD 6(1)-(2).

⁴¹⁷ Ks. RVVL 5:5.1 ja 5:5.7 sekä DGSD 13(1). Ks. tarkemmin jakso 2.6.2.

⁴¹⁸ Ks. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023/Finland/> (käyty 9.11.2023).

4 Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä

4.1 Johdanto eurooppalaiseen talletussuojaan

4.1.1 Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän oikeusperusta ja tavoitteet

Tässä luvussa tarkastelussa siirrytään *de lege ferenda*-tutkimusosioon. Jaksossa 4.1 luodaan yleiskuva eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän tavoitteista sekä keskeisten keinoehdotusten rakenteesta. Jaksossa 4.2 systematisoidaan ehdotettuja keinoja. Jaksoissa 4.3 ja 4.4 punnitaan eri keinojen välisiä eroja sekä tarkastellaan eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän etuja ja haittoja.

Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän oikeusperustana olisi SEUT:n 114 artikla. Komission ehdotuksen mukaan yhteinen talletussuojajärjestelmä edistäisi sisämarkkinoiden toteutumista ja perusvapauksien toteutumista ainakin niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka kuuluvat pankkiunioniin.⁴¹⁹

Komission ehdotuksessa eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän tavoitteeksi asetetaan ensisijaisesti rahoitusmarkkinavakaus.⁴²⁰ Nykyinen kansallinen talletussuojajärjestelmä on liian altis merkittäville paikallisille kriiseille, joita yhteinen talletussuoja kestäisi paremmin.⁴²¹ Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä muodostaisi pankkiunionin kolmannen pilarin ja toimisi SSM:n ja SRM:n rinnalla.⁴²² Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän tavoitteet yhtyvät myös pankkiunionin tavoitteisiin.⁴²³ Jäsenvaltioiden ja niiden pankkisektorien yhteys on katkaistava, jotta yhteisvaluutan vakaus säilyisi.

4.1.2 Komission ehdotuksen rakenne

Komission ehdotuksessa⁴²⁴ eurooppalainen talletussuojajärjestelmä ehdotetaan perustettavaksi tekemällä muutos SRMR:n rakenteeseen. Asetukseen lisätään eurooppalaista talletussuojajärjestelmää koskevat säännökset jättäen kuitenkin kriisinratkaisun kehikon ennalleen.⁴²⁵ Näin ollen DGSD jäisi voimaan, mutta kansallisten talletussuojajärjestelmien päälle rakennettaisiin euroalueen yhteinen talletussuojarahasto.⁴²⁶

⁴¹⁹ COM(2015) 586 final s. 4.

⁴²⁰ COM(2015) 586 final s. 2.

⁴²¹ COM(2015) 586 final s. 2.

⁴²² Five Presidents' Report 2015, s. 11.

⁴²³ Colaert – Bens 2020, s. 546.

⁴²⁴ COM(2015) 586 final

⁴²⁵ COM(2015) 586 final s. 8.

⁴²⁶ Colaert – Bens 2020, s. 553.

Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä etenisi kolmessa vaiheessa: jälleenvakuutusvaihe, rinnakkaisvakuutusvaihe ja täysvakuutusvaihe.⁴²⁷ Vaiheiden keskeinen ero muodostuu siitä, miten eurooppalainen talletussuojarahasto osallistuu kansallisten talletussuojajärjestelmien tukemiseen.⁴²⁸

Eurooppalaista talletussuojarahastoa hallinnoisi laajennetulla kokoonpanolla SRM:n kriisinratkaisuneuvosto.⁴²⁹ Laajennettu kokoonpano tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että kriisinratkaisuneuvostoon osallistuu DGSD:n 2(1)(18):ssa tarkoitetun nimetyn viranomaisen edustaja. Käytännössä siis DGSD:ssä luodut kansalliset talletussuojajärjestelmät tulevat osaksi eurooppalaisen talletussuojarahaston päätöksentekoa.

4.1.3 Euroopan parlamentin mietinnön rakenne

Euroopan parlamentin mietintöluonnoksessa ehdotetaan merkittäviä rakenteellisia muutoksia komission ehdotukseen. Aiempi kolmiportainen vakuutusvaiheistus kavennetaan kahteen: jälleenvakuutus- ja vakuutusvaiheeseen. Samalla eurooppalaiseen talletussuojarahastoon ehdotetaan perustettavan kaksi alarahastoa.⁴³⁰

Kansallisille talletussuojajärjestelmille olisi jäämässä mietinnön tarkennusten myötä merkittävämpi rooli, sillä niiden olisi ylläpidettävä 0,4 prosentin tavoitetasoa kaikissa tilanteissa.⁴³¹ Eurooppalaisen talletussuojarahaston roolina olisi alkuvaiheessa tukea kansallisia järjestelmiä korvaustilanteiden aiheuttaman likviditeettivajeen paikkaamisessa. Vasta kun erät tarkemmin määritellyt sääntelytavoitteet on saavutettu, voidaan siirtyä vakuutusvaiheeseen, jossa eurooppalainen talletussuojarahasto voisi alkaa korvata likviditeettivajeen lisäksi korvaustilanteista aiheutuneita vahinkoja.⁴³²

4.2 Ehdotuksen ja mietinnön yksityiskohtainen kuvaus

4.2.1 Soveltamisala

Komission ehdotuksessa SRMR:n soveltamisalaa laajennettaisiin osallistuviin talletussuojajärjestelmiin ja niihin kuuluviin luottolaitoksiin.⁴³³ Osallistuvilla talletussuojajärjestelmillä tarkoitettaisiin DGSD:n 1(b) ja (c) alakohtien talletussuojajärjestelmiä. Luottolaitoksilla tarkoitetaan DGSD:n 2(1)(9):n viittauksen nojalla CRR:n 4(1)(1):ssa

⁴²⁷ COM(2015) 586 final 1(2) art.

⁴²⁸ COM(2015) 586 final s. 10–13.

⁴²⁹ Suomenkielisessä komission ehdotuksessa *kriisinratkaisuneuvosto* -nimike ei muuttuisi. Englanninkielisessä versiossa *Single Resolution Board* -nimikkeestä sen sijaan vaihdettaisiin *Single Resolution and Deposit Insurance Board* -nimikkeeseen.

⁴³⁰ EP 2016, s. 63–64.

⁴³¹ EP 2016, s. 64.

⁴³² EP 2016, s. 63.

⁴³³ COM(2015) 586 final 2(2).

tarkoitettua luottolaitosta, joka vastaanottaa talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja omaan lukuunsa.

Yksi ongelmakohta voi olla sellainen jäsenvaltio, jonka valuutta ei ole euro, mutta joka on tiiviissä yhteistyössä EKP:n kanssa SSMR 7 artiklan mukaisesti. Tämän yhteistyön päättyminen nimittäin irrottaisi kyseisen jäsenvaltion ja pankkisektorin eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän soveltamisalasta.⁴³⁴ Komission ehdotuksessa sisällytetään melko monitulkintainen lista erilaisia seikkoja, jotka kriisintarkkailuneuvoston ja irtautuvan jäsenvaltion tulisi sopia ja huomioida irtautumisen täytäntöönpanemiseksi.⁴³⁵ Tiiviin yhteistyön päättäminen voi muodostua tosiasiallisesti hyvin haastavaksi ja pitkälliseksi prosessiksi.

Toinen mahdollinen ongelmakohta voi olla sellaiset luottolaitokset, joiden kotipaikka ei ole unionissa, mutta jotka ovat perustaneet sivuliikkeen unioniin. Jäsenvaltioiden on arvioitava DGSD:n 15 artiklan nojalla, onko näiden sivuliikkeiden tarjoama suoja yhtäläinen DGSD:n antamaan suojaan nähden. Pääsääntöisesti jäsenvaltiot ovat katsoneet, että sivuliikkeen suoja kotivaltiossa ei ole riittävä ja sivuliikkeen on siksi osallistuttava kansalliseen talletussuojajärjestelmään.⁴³⁶ Sivuliike tulisi siten osalliseksi myös eurooppalaiseen talletussuojajärjestelmään, vaikkei siihen sovelletakaan pankkiunionin yhteistä sääntökirjaa tai SRM-viitekehystä.⁴³⁷ Komission arvion mukaan tällaisten toimijoiden vaikutus olisi loppujen lopuksi hyvin vähäinen.⁴³⁸

Eurooppalaisen talletussuojarahaston korvausvastuu on myös efektiivisesti sidottu DGSD:n määritelmään korvaustilanteesta.⁴³⁹ Korvaustilanteen vireilletulo tapahtuu siis joko kansallisen talletussuojaviranomaisen tai tuomioistuimen päätöksestä (DGSD 8(1); RVVL 5:9).

4.2.2 Kriisintarkkailuneuvoston uudistettu kokoonpano ja toiminta

Komission ehdotuksessa kriisintarkkailuneuvoston jäseniksi tulisivat myös DGSD:n 2(1)(18):ssa tarkoitettujen nimettyjen viranomaisten edustajat.⁴⁴⁰ Nämä ovat kunkin jäsenvaltion kansallisesta talletussuojajärjestelmästä vastaava viranomainen.⁴⁴¹ Samalla

⁴³⁴ COM(2015) 586 final 2(5).

⁴³⁵ COM(2015) 586 final 2(5) *in fine*. Sovittavia asioita ovat muun ohella esimerkiksi vakausmaksujen takaisinmaksu ja maksuaikataulu. Irtautumisessa tulee myös huomioida vireillä olevat kriisintarkkailutoimet ja irtautuvan jäsenvaltion taloudellinen suhdanne.

⁴³⁶ *Colaert – Bens* 2020, s. 558.

⁴³⁷ *Colaert – Bens* 2020, s. 558.

⁴³⁸ *Colaert – Bens* 2020, s. 558.

⁴³⁹ COM(2015) 586 final 3(1)(56).

⁴⁴⁰ COM(2015) 586 final 43 art.

⁴⁴¹ Suomen osallistuva viranomainen olisi eurooppalaisessa järjestelmässä RVV.

kriisintarkkaisuineuvoston päätöksenteko muuttuisi siten, että kriisintarkkaisuineuvostolla on yhteinen täysistunto, johon osallistuvat kaikki jäsenet.⁴⁴² Kriisintarkkaisuineuvoston aiempi täysistunto jaettaisiin kahteen erilliseen istuntoon: kriisintarkkaisuineuvoston täysistuntoon ja eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän täysistuntoon. Kriisintarkkaisuineuvoston täysistuntoon osallistuisivat puheenjohtaja, neljä pysyvää jäsentä ja kansallisten kriisintarkkaisuineuvostojen edustajat.⁴⁴³ Talletussuojatäysistuntoon osallistuvat edellä mainitut kriisintarkkaisuineuvoston jäsenet, mutta kansallinen edustus vaihtuu kansallisten talletussuojajärjestelmien edustajiin.⁴⁴⁴

Kriisintarkkaisuineuvoston yhteisessä täysistunnossa päätettäisiin esimerkiksi sijoituspolitiikasta, vuotuisesta talousarviosta ja muista vastaavanlaisista laajemmista asiakokonaisuuksista.⁴⁴⁵ Kriisintarkkaisuineuvoston täysistunnossa sen sijaan päätettäisiin hieman suppeammin yksinomaan kriisintarkkaisuun liittyvistä asioista.⁴⁴⁶ Vastaavalla tavalla talletussuojatäysistunnossa päätettäisiin talletussuojarahaston käyttämisestä sekä hyväksyttäisiin mahdolliset vaihtoehtoiset rahoitusjärjestelyt.⁴⁴⁷ Kriisintarkkaisuineuvoston johdon istunnon tehtävänä on edelleen valmistella kummassakin täysistunnossa ja yhteisessä täysistunnossa ratkaistavat asiat.⁴⁴⁸

4.2.3 Rahaston rakenne ja rahoitus

Komission ehdotuksessa rahastolle ei ehdoteta erityistä rakennetta.⁴⁴⁹ Rahoitus sen sijaan kerättäisiin kansallisilta talletussuojajärjestelmiltä *ex ante* kannatusmaksuin. Maksut määräytyisivät prosenttiosuutena osallistuvien luottolaitosten suojattujen talletusten kokonaismäärästä.⁴⁵⁰ Jälleenvakuutuskauden lopussa eurooppalaiseen talletussuojarahastoon tulisi olla kertynyt noin 0,07 prosenttia korvattavista talletuksista.⁴⁵¹ Rinnakkaisvakuutusvaiheen päättyessä eurooppalaisen talletussuojarahaston tulisi yhdessä kansallisten

⁴⁴² COM(2015) 586 final 48a art.

⁴⁴³ COM(2015) 586 final 49 art.

⁴⁴⁴ COM(2015) 586 final 49a art.

⁴⁴⁵ COM(2015) 586 final 49b art.

⁴⁴⁶ COM(2015) 586 final 50 art.

⁴⁴⁷ COM(2015) 586 final 50a art.

⁴⁴⁸ COM(2015) 586 final 54 art.

⁴⁴⁹ COM(2015) 586 final 74a(1). Sanamuoto on erittäin yksioikoinen: ”[p]erustetaan talletussuojarahasto.”

⁴⁵⁰ COM(2015) 586 final 41j art. Vuonna 2017 tavoitetaso olisi ollut 0,14 %. Vuonna 2018 tavoitetaso olisi ollut 0,21 %. Vuonna 2019 tavoitetaso olisi ollut 0,28 %.

⁴⁵¹ COM(2015) 586 final 74b(1). Laskutoimitus aloitetaan tarkastelemalla jäsenvaltioiden DGSD:n mukaisten korvattavien talletusten määrää. Tästä summasta otetaan 0,8 %, josta edelleen otetaan 4/9:a, josta jälleen huomioidaan vain 20 %. Murtoluku selittyy sillä, että komission ehdotuksen voimaantulon välillä DGSD:n alla olisi jo kerätty yksi talletussuojamaksu ja komission ehdotuksessa maksuaikataulu on ulotettu kahdeksan vuoden ajalle, josta ensimmäiset kolme jälleenvakuutuskaudelle. Efektiivisesti eurooppalainen talletussuojajärjestelmä olisi siis saavuttanut n. 0,07 %:n tavoitetason korvattavista talletuksista. *Colaert – Bens 2020*, s. 560.

talletussuojarahastojen kanssa saavuttaa DGSD:n 0,8 prosentin tavoitetaso.⁴⁵² Rinnakkaisvakuutusvaiheen aikana rahoituksen alkuperä alkaa vaihtua niin, että yhä suurempi osa rahoituksesta ja maksettavista korvauksista tulee eurooppalaisesta talletussuojarahastosta.⁴⁵³ Viimeisenä täysvakuutusvaiheessa kansalliset talletussuojajärjestelmät olisivat 'tyhjäät' eli 0,8 prosentin tavoitetaso ylläpidettäisiin eurooppalaisessa talletussuojarahastossa ja kaikki korvaukset maksettaisiin pelkästään tästä rahastosta ulos.⁴⁵⁴

Euroopan parlamentin mietintöluonnoksessa talletussuojarahastolle on ajateltu kaksi alarahastoa: yksilöllinen riskiperusteinen alarahasto ja yhteinen riskiperusteinen alarahasto.⁴⁵⁵ Yksilöllinen alarahasto olisi talletussuojajärjestelmäkohtainen.⁴⁵⁶ Yhteiseen alarahastoon taas kerättäisiin kaikkien talletussuojajärjestelmien yhdessä keräämät maksut.⁴⁵⁷ Samalla parlamentin kaavailema maksuaikataulu poikkeaa hyvin olennaisesti komission ehdotuksesta. Kansallisten talletussuojarahastojen ja eurooppalaisen talletussuojarahaston jako olisi lopullisessa vaiheessa tasan puolet korvattavien talletusten perusteella määritellystä tavoitetasosta.⁴⁵⁸ Yksilölliseen alarahastoon ja yhteisen alarahaston yhteinen tavoitetaso jaetaan rahastojen välillä edelleen puoliksi.⁴⁵⁹ Maksut kerättäisiin tasaisesti kahdeksan vuoden ajalta.⁴⁶⁰

Komission ehdotuksessa kannatusmaksujen määräytyminen tapahtuisi jälleenvakuutusvaiheessa kaksivaiheisesti. Ensin kriisinratkaisuneuvosto yhteistyössä EKP:n ja muiden kansallisten viranomaisten kanssa määrittää kunkin jäsenvaltion osallistuvilta luottolaitoksilta kerättävän kannatusmaksun kokonaismäärän.⁴⁶¹ Kun kannatusmaksun suuruus on määritetty, kansallinen talletussuojajärjestelmä laskee luottolaitoskohtaisesti kannatusmaksujen osuudet osallistuville luottolaitoksille.⁴⁶² Kansallisten talletussuojajärjestelmien on hyödynnettävä maksujen määräämisessä riskiperustaista laskutapaa, joka vahvistetaan komission delegoidussa asetuksessa.⁴⁶³

⁴⁵² COM(2015) 586 final 74b(2).

⁴⁵³ COM(2015) 586 final 41j(1). Rinnakkaisvakuutusvaiheen aluksi kansallisilla talletussuojarahastoilla tulisi olla komission ehdotuksen mukaan 0,28 %:a korvattavista talletuksista. Tämä pienenee rinnakkaisvakuutusvaiheen kuluessa 0,11 %:iin.

⁴⁵⁴ COM(2015) 586 final 41h art. ja 41j art.

⁴⁵⁵ EP 2016, s. 40.

⁴⁵⁶ EP 2016, s. 40.

⁴⁵⁷ EP 2016, s. 40.

⁴⁵⁸ EP 2016, s. 28–29. Tavoitetason ollessa 0,8 %, eurooppalaisen talletussuojarahaston osuus olisi 0,4 % ja kansallisten rahastojen osuus 0,4 %.

⁴⁵⁹ EP 2016, s. 43. Yksilöllisten alarahastojen osuus olisi 0,2 % ja yhteisen alarahaston 0,2 %.

⁴⁶⁰ EP 2016, s. 43.

⁴⁶¹ COM(2015) 586 final 74c(1).

⁴⁶² COM(2015) 586 final 74c(2).

⁴⁶³ COM(2015) 586 final 74c(5). Komissio antaisi kaksi eri delegoitua asetusta: yhden jälleenvakuutusvaiheeseen ja toisen rinnakkaisvakuutusvaiheeseen.

Rinnakkaisvakuutusvaiheessa kaksivaiheisuus säilyisi muuten samana, mutta nyt kriisintarkaisuneuvosto määrittää sekä kokonaissumman että yksityiskohtaisemman luottolaitoskohtaisen jaon.⁴⁶⁴ Kriisintarkaisuneuvoston on maksujen määräytymisessä käytettävä riskiperustaista järjestelmää, joka vahvistetaan komission delegoidussa asetuksessa.⁴⁶⁵ Delegoiduissa asetuksissa luottolaitosten riskin suuruutta arvioitaisiin muun ohella esimerkiksi maksuvalmiuden, pysyvän varainhankinnan ja liiketoiminnan perusteella.⁴⁶⁶ Luottolaitosten keskinäinen vertailu tapahtuisi pankkiunionin tasolla.⁴⁶⁷

Täysvakuutusvaiheessa osallistuvat luottolaitokset tekisivät maksunsa suoraan eurooppalaiselle talletussuojarahastolle. Kriisintarkaisuneuvosto määrittäisi suoraan kunkin luottolaitoksen maksun suuruuden ilman välivaiheita, sillä kansallisten talletussuojajärjestelmien ei tarvitsisi suorittaa enää kannatusmaksuja eurooppalaiseen talletussuojarahastoon.⁴⁶⁸ Kansallisten talletussuojajärjestelmien roolina on kuitenkin edelleen toimia kriisintarkaisuneuvoston kannatusmaksujen laskuttajana osallistuvilta luottolaitoksilta.⁴⁶⁹

Euroopan parlamentin mietinnössä edellä mainittua maksujärjestelyä muutetaan merkittävästi mietinnön ehdottaman alarahastorakenteen vuoksi. Kannatusmaksut kerättäisiin kaksiportaisesti niin, että kriisintarkaisuneuvosto määrittää alarahastoihin tavoitteiden perusteella suoritettavat maksut ja kansalliset talletussuojajärjestelmät keräävät nämä maksut osallistuvilta luottolaitoksilta.⁴⁷⁰ Yksilölliseen alarahastoon kansalliset talletussuojajärjestelmät käyttävät omaa laskuperustettaan ja yhteiseen alarahastoon komission delegoidussa asetuksessa vahvistamaa laskutapaa.⁴⁷¹ Yhteisessä alarahastossa maksun suuruudessa tulisi huomioida suojattujen talletusten määrä sekä kansalliseen talletussuojajärjestelmään kohdistuva riski verrattuna muihin talletussuojajärjestelmiin.⁴⁷² Kriisintarkaisuneuvosto jakaisi talletussuojajärjestelmät seitsemään eri riskiluokkaan.⁴⁷³ Riskiluokittelu tapahtuisi melko tyypillisten riskimittareiden avulla.⁴⁷⁴ Kussakin riskiluokassa

⁴⁶⁴ COM(2015) 586 final 74c(2) toinen kappale.

⁴⁶⁵ COM(2015) 586 final 74c(5).

⁴⁶⁶ COM(2015) 586 final 74c(5)(a–f).

⁴⁶⁷ EKP 2018, s. 11.

⁴⁶⁸ *Colaert – Bens* 2020, s. 562.

⁴⁶⁹ COM(2015) 586 final 74c(2) kolmas kappale.

⁴⁷⁰ EP 2016, s. 46–47.

⁴⁷¹ EP 2016, s. 46–48.

⁴⁷² EP 2016, s. 49.

⁴⁷³ EP 2016, s. 50–51. Riskiluokat on jaettu 50–200 %:n välille 25 prosenttiyksikön porrastuksella.

⁴⁷⁴ EP 2016, s. 52–55. Huomioitavia seikkoja ovat muun ohella esimerkiksi maksuvalmius, pysyvä varainhankinta, liiketoimintamalli, johto sekä valtionvelkariskin taso ja hajautus. Sen sijaan harvinaisempi kriteeri on tarkastella luottolaitoksen kykyä elpyä maksukyvyttömyysmenettelyistä täysimääräisesti ja ajoissa. Hieman epäselväksi jää, minkälainen painoarvo insolvenssijärjestelmälle annetaan ja millaisin kriteerein insolvenssimenettelyjen tehokkuutta mitataan. *Colaert* ja *Bens* toteavat, että tehokas insolvenssijärjestelmä nopeuttaa korvaukseen käytettyjen varojen palautumista talletussuojarahastoihin, sillä kansallinen järjestelmä saa varoja takaisin itselleen vähentäen eurooppalaisesta talletussuojarahastosta

tulisi olla vähintään yksi talletussuojajärjestelmä.⁴⁷⁵ Riskiluokitus määrittää eurooppalaiseen talletussuojarahastoon maksettavan kannatusmaksun suuruuden – alemmassa riskiluokassa oleva talletussuojajärjestelmä maksaisi vähemmän kuin korkeammassa riskiluokassa oleva talletussuojajärjestelmä.⁴⁷⁶

Komission ehdotuksessa eurooppalaisen talletussuojarahaston mahdollisuus hyödyntää vaihtoehtoisia rahoituslähteitä on sidottu vakuutusvaiheiden etenemiseen. Kriisinratkaisuneuvosto voisi kerätä *ex post* lisäkannatusmaksuja vasta rinnakkaisvakuutusvaiheesta eteenpäin.⁴⁷⁷ Lisämaksujen edellytyksenä on, että eurooppalaisen talletussuojarahaston käytettävissä olevat varat eivät riitä korvaustilanteen johdosta aiheutuvien kulujen kattamiseen.⁴⁷⁸ Lisämaksut kerätään osallistuvilta luottolaitoksilta.⁴⁷⁹

Jos korvaustilanteessa lisärahoitustarvetta ei pystytä kattamaan edes *ex post* kannatusmaksuilla, kriisinratkaisuneuvosto voi hankkia lisärahoitusta lainaamalla kolmansilta osapuolilta.⁴⁸⁰ Viimesijaisesti kriisinratkaisuneuvosto voi esittää lainapyynnön muille kansallisille talletussuojarahastoille, jotka eivät ole korvaustilanteessa osallisia.⁴⁸¹ Pyynnön esittämisen ehtona on, että *ex ante* kannatusmaksut eivät riitä korvauksien maksamiseen ja *ex post* lisämaksut eivät ole välittömästi käytettävissä sekä vaihtoehtoisten rahoituslähteet eivät ole kohtuullisin ehdoin käytettävissä.⁴⁸²

Euroopan parlamentin mietinnössä sen sijaan kriisinratkaisuneuvoston oikeus kerätä lisäkannatusmaksuja poistetaan kokonaan.⁴⁸³ Mahdollisessa korvaustilanteessa eurooppalaisen talletussuojarahaston tavoitetason ylläpitämiseksi kriisinratkaisuneuvoston on hankittava lisärahoitus vaihtoehtoisin keinoin markkinoilta.⁴⁸⁴ Lisärahoituksen tarkoituksena on toimia siltarahoituksena kansalliselle talletussuojarahastolle myönnetyn likviditeettituen ja tuen lopullisen takaisinmaksun välisenä aikana.⁴⁸⁵

tarjottavan rahoituksen tarvetta. Kuitenkin tärkeä väliaihe olisi insolvenssimenettelyjen yhdenmukaistaminen EU-tasolla tehokkuuden parantamiseksi. *Colaert – Bens 2020*, s. 567 alaviite 144.

⁴⁷⁵ EP 2016, s. 51.

⁴⁷⁶ *Colaert – Bens 2020*, s. 562 alaviite 120.

⁴⁷⁷ COM(2015) 586 final 74(d) art.

⁴⁷⁸ COM(2015) 586 final 74d(1).

⁴⁷⁹ COM(2015) 586 final 74d(2).

⁴⁸⁰ COM(2015) 586 final 74g(1).

⁴⁸¹ COM(2015) 586 final 74f art. Lainan ehtoihin ja hyväksymiseen sovelletaan DGSD 12 artiklaa.

⁴⁸² COM(2015) 586 final 74f(1)(a–c).

⁴⁸³ EP 2016, s. 55.

⁴⁸⁴ EP 2016, s. 59.

⁴⁸⁵ EP 2016, s. 59. Eurooppalainen talletussuojarahasto saisi myös sijaintulo-oikeuden korvattuihin talletuksiin nähden, jolloin lopullisella takaisinmaksulla viitataan aiheutuneiden lainakustannusten korvaamiseen.

4.2.4 Rahoituksen antaminen kansallisille talletussuojajärjestelmille

Eurooppalainen talletussuojarahasto antaa rahoituksensa kansalliselle talletussuojajärjestelmälle aina käteissuorituksena.⁴⁸⁶ Rahoituksen määrä määritellään kansallisen talletussuojajärjestelmän tehtyä ilmoituksen kriisinratkaisuneuvostolle.⁴⁸⁷ Kansallisten talletussuojajärjestelmien on pyrittävä ilmoittamaan jo etukäteen mahdollisista korvaustilanteista ja likviditeettitarpeista.⁴⁸⁸

4.2.5 Jälleenvakuutus

Jälleenvakuutusvaihe kestää kolme vuotta.⁴⁸⁹ Vaiheen aikana eurooppalainen talletussuojarahasto osallistuu korvaustilanteeseen vain silloin, kun kansallisella talletussuojajärjestelmällä on likviditeettivaje tai ylivahinkotilanne.⁴⁹⁰

Likviditeettivajeen määrä lasketaan niin, että korvattavista talletuksista vähennetään kansallisen talletussuojarahaston korvaustilanteen tavoitetaso⁴⁹¹ sekä mahdolliset *ex post* lisäkannatusmaksut, jotka kansallinen talletussuojajärjestelmä voisi kerätä kolmen päivän kuluessa korvaustilanteen ajankohdasta.⁴⁹² Ylivahinko korvaustilanteessa sen sijaan on korvattujen talletusten kokonaismäärä vähennettynä DGSD:n tavoitetason määrällä sekä DGSD:n sijaantulo-oikeuden perusteella takaisinsaatuojen varojen määrällä.⁴⁹³ Kriisinratkaisusta aiheutuva ylivahinko määräytyy kriisinratkaisuneuvoston tarvitseman rahoitusosuuden perusteella.⁴⁹⁴ Rahoitusosuuden määrästä vähennetään se määrä, joka kansalliselle talletussuojajärjestelmälle on suoritettu BRRD:n 75 artiklan⁴⁹⁵ perusteella sekä DGSD:n senhetkisen tavoitetason määrä.⁴⁹⁶

Jos kansallinen talletussuojajärjestelmä joutuu korvaustilanteeseen tai osallistuu SRM-kehyksessä⁴⁹⁷ tapahtuvaan kriisinratkaisuun, eurooppalaisesta talletussuojarahastosta

⁴⁸⁶ COM(2015) 586 final 41n(1).

⁴⁸⁷ COM(2015) 586 final 41m(1) ja 41l art. Ilmoituksessa tulisi kertoa erityisesti suojattujen talletusten määrä, kansallisen talletussuojarahaston käytettävissä olevat varat sekä mahdollisten ylimääräisten kerättävien kannatusmaksujen määrä.

⁴⁸⁸ COM(2015) 586 final 41k art.

⁴⁸⁹ COM(2015) 586 final 41a(1).

⁴⁹⁰ COM(2015) 586 final 41a(2–3)

⁴⁹¹ Ks. COM(2015) 586 final 41j art. Tavoitetaso noudattaa tässä yhteydessä DGSD:n 10(1):ssä säädettyä maksuaikataulua.

⁴⁹² COM(2015) 586 final 41b art.

⁴⁹³ COM(2015) 586 final 41c art.

⁴⁹⁴ COM(2015) 586 final 41c(2)

⁴⁹⁵ BRRD:n 75 art. nojalla jos talletussuojajärjestelmän korvausmäärä ylittää tavanomaisessa maksukyvyttömyydessä maksettavan korvausmäärän, talletussuojarahasto saa kriisinratkaisurahastosta näiden summien erotuksen.

⁴⁹⁶ COM(2015) 586 final 41c(2)(a) ja (b).

⁴⁹⁷ Tällä tarkoitetaan kriisinratkaisumenettelyjä, jotka kuuluvat SRMR:n nojalla kriisinratkaisuneuvoston toimivallan piiriin.

katetaan enintään 20 % likviditeettivajeesta tai ylivahingosta.⁴⁹⁸ Loppuosa lainataan kansalliselle talletussuojarahastolle ja sen on maksettava lainattu summa takaisin.⁴⁹⁹

Euroopan parlamentin mietinnössä jälleenvakuutuskauden kestoja pidennetään kolmesta vuodesta vähintään viiteen vuoteen.⁵⁰⁰ Samalla jälleenvakuutuskauden roolia muutetaan niin, että kansalliset talletussuojajärjestelmät voivat pyytää eurooppalaiselta talletussuojarahastolta rahoitusta vain likviditeettivajeensa paikkaamiseksi.⁵⁰¹ Likviditeettivajeen määritelmästä poistetaan viittaus mahdollisiin *ex post* lisäkannatusmaksuihin.⁵⁰² Jälleenvakuutuskauden aikana eurooppalaisen talletussuojarahaston korvattava osuus likviditeettivajeesta nousisi 20 prosenttia vuosittain.⁵⁰³

4.2.6 Rinnakkaisvakuutus

Rinnakkaisvakuutusvaihe kestää neljä vuotta.⁵⁰⁴ Rinnakkaisvakuutuskauden aikana eurooppalainen talletussuojarahasto osallistuu vuosittain progressiivisesti kasvavalla osuudella kansallisten järjestelmien korvaustilanteesta tai kriisinratkaisusta johtuvaan likviditeettivajeen kattamiseen tai ylivahingon korvaamiseen.⁵⁰⁵ Eurooppalainen talletussuojarahasto suorittaisi korvauksen 'ensimmäisestä eurosta' laskien eli itsenäisesti kansallisen talletussuojarahaston tosiasiallisesta rahoitustarpeesta.⁵⁰⁶

Likviditeettivaje on tässä vaiheessa määritelty niin, että kansallisen talletussuojajärjestelmän vaje on korvaustilanteessa luottolaitoksen hallussa olevien suojattujen talletusten määrä.⁵⁰⁷ Kriisinratkaisumenettely ulotetaan rinnakkaisvakuutusvaiheessa myös kansallisiin kriisinratkaisutoimenpiteisiin.⁵⁰⁸ Likviditeettivaje kriisinratkaisussa määräytyy kriisinratkaisuneuvoston tai kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen pyytämän rahoitusosuu-den suuruuden perusteella.⁵⁰⁹

Kansalliselle talletussuojajärjestelmälle aiheutuva vahinko on rinnakkaisvakuutusvaiheessa määrä, jonka se on korvannut tallettajille.⁵¹⁰ Tästä määrästä vähennetään

⁴⁹⁸ COM(2015) 586 final 41a(2) ja (3). *Colaert – Bens* 2020, s. 565.

⁴⁹⁹ EKP 2018, s. 10.

⁵⁰⁰ EP 2016, s. 18.

⁵⁰¹ EP 2016, s. 19. Mahdollisen ylivahingon korvaaminen ei olisi siis mahdollista jälleenvakuutusvaiheessa, EP 2016, s. 21.

⁵⁰² EP 2016, s. 20.

⁵⁰³ EP 2016, s. 19.

⁵⁰⁴ COM(2015) 586 final 41d(1).

⁵⁰⁵ COM(2015) 586 final 41d(2) ja (3) sekä 41e art. Osuus kasvaa vuosittain 20 prosenttiyksikköä 80 %:in saakka.

⁵⁰⁶ EKP 2018, s. 10.

⁵⁰⁷ COM(2015) 586 final 41f(1).

⁵⁰⁸ COM(2015) 586 final, s. 13.

⁵⁰⁹ COM(2015) 586 final 41f art; BRRD 109 art; SRMR 79 art.

⁵¹⁰ COM(2015) 586 final 41g(1).

kansallisen talletussuojajärjestelmän talletuspankin konkurssipesästä sijaantulo-oikeudella saamat suoritukset.⁵¹¹ Kriisinratkaisusta aiheutuva vahinko on kriisinratkaisuviranomaisen määrittämän rahoitusosuuden suuruus.⁵¹²

Eurooppalaisen talletussuojarahaston tarjoama likviditeettivajeen kattava rahoitus on maksettava vakuutusosuutta ylittävältä osaltaan takaisin.⁵¹³ Vahingon perusteella suoritettavaa korvausta ei tarvitse maksaa takaisin, vaan se jaetaan vakuutussuhteessa kansallisen ja eurooppalaisen talletussuojarahaston välillä.⁵¹⁴

4.2.7 Täysvakuutus

Rinnakkaisvakuutusvaiheen jälkeen siirrytään täysvakuutusvaiheeseen. Täysvakuutusvaiheessa eurooppalainen talletussuojarahasto vastaisi täysimääräisesti kansallisten talletussuojajärjestelmien likviditeettivajeesta ja vahingoista.⁵¹⁵ Mahdolliset sijaantulon perusteella saadut varat kanavoidaan suoraan takaisin eurooppalaiseen talletussuojarahastoon.⁵¹⁶

Euroopan parlamentin mietinnössä komission kolmivaiheinen vakuutusjärjestys vähenisi kahteen. Jälleenvakuutusvaihetta seuraisi pelkästään vakuutusvaihe.⁵¹⁷ Vakuutusvaihe alkaisi, kun tiettyjä keskeisiä sääntelykeinoja on saatettu voimaan unionin tasolla.⁵¹⁸ Vakuutusvaiheessa eurooppalainen talletussuojarahasto tarjoaisi likviditeettitukea ja ylivahinkosuojaa.⁵¹⁹ Osallistuvat kansalliset talletussuojajärjestelmät voisivat pyytää vakuutusvaiheessa likviditeettitukea 100 prosenttiin likviditeettivajeestaan.⁵²⁰ Sen sijaan ylivahinkosuojaa voisi saada progressiivisesti 20 prosentin välein.⁵²¹ Ylivahinko määräytyy korvattujen talletusten perusteella vähennettynä sijaantulo-oikeuden perusteella saaduilla

⁵¹¹ COM(2015) 586 final 41g(1).

⁵¹² COM(2015) 586 final 41g(2). Kriisinratkaisuviranomainen voi olla joko kansallinen viranomainen tai kriisinratkaisuneuvosto. Rahoitusosuus lasketaan BRRD 109 art. tai SRMR 79 art. mukaisesti.

⁵¹³ EKP 2018, s. 10. Esimerkiksi rinnakkaisvakuutusvaiheen toisena vuotena kansallinen järjestelmä olisi vakuutettu 40 prosenttisesti likviditeettivajeestaan.

⁵¹⁴ EKP 2018, s. 10.

⁵¹⁵ COM(2015) 586 final 41h art. EKP 2018, s. 11.

⁵¹⁶ COM(2015) 586 final 41o art.

⁵¹⁷ EP 2016, s. 22.

⁵¹⁸ EP 2016, s. 23–25. Näitä ovat muun ohella: 1) TLAC-standardin (*Total Loss-Absorbing Capacity*) soveltaminen ns. G-SIB (*Globally-Systematically Important Banks*) luottolaitoksiin; 2) tarkistettujen MREL-sääntöjen (*Minimum requirement for own funds and eligible liabilities*) voimaantulo; 3) maksukyvyttömyysmenettelyjä on yhdenmukaistettu enemmän joko asetuksella tai direktiivin ja 4) G-SIB luottolaitosten lisäpääomavaatimukset tulevat voimaan. Mietinnössä jätetään komissiolle valta antaa delegoitu asetus, jossa tarkemmin määritellään eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän vakuutusvaiheen alku, joka voi olla aikaisintaan 1.1.2024.

⁵¹⁹ EP 2016, s. 25.

⁵²⁰ EP 2016, s. 26.

⁵²¹ EP 2016, s. 27. Vakuutusvaiheen ensimmäisenä vuonna eurooppalainen talletussuojarahasto korvaisi 20 % aiheutuneesta ylivahingosta.

varoilla ja kansallisen talletussuojajärjestelmän käytettävissä olevilla varoilla.⁵²² Huomion arvoista on kiinnittää huomiota siihen, että mietinnössä on poistettu vahinkosuoja kriisinratkaisusta aiheutuvista vahingoista.⁵²³ Kansalliset talletussuojajärjestelmät voisivat silti edelleen osallistua oman varallisuutensa turvin kriisinratkaisuun, sillä 0,8 prosentin tavoitetaso on parlamentin mietinnössä jaettu puoliksi rahastojen välillä.

4.3 Eurooppalaisen talletussuojan edut

4.3.1 Pankkiunionin loppuunsaattaminen

Eurooppalaista talletussuojajärjestelmän perustamisen puolesta voidaan argumentoida pankkiunioni-näkökulmalla, tehokkuusargumenteilla, tallettajansuoja- ja rahoitusmarkkinaeduilla sekä tasapuolisen kilpailun varmistamisella.

Pankkiunionin pilareilla on vuorovaikutussuhde. SSM ja SRM ovat välttämätön edellytys sille, että eurooppalainen talletussuojajärjestelmä voisi toimia tarkoituksenmukaisesti. Vahvalla valvonnalla voidaan rajoittaa talletussuojan moraalikadon vaikutusta. Valvonnalla voidaan samalla varmistaa pankkiunionin sisällä 'riskipariteetti' jäsenvaltioiden pankkisektorien välillä. Kriisinratkaisun ja valvonnan yhteistoiminnalla voidaan varhaisen puuttumisen keinoja hyödyntäen vähentää merkittävästi korvaustilanteita. Kriisinratkaisun ja talletussuojan yhteistoiminnalla on kuitenkin keskeinen merkitys rahoitusmarkkinavakauden ylläpitämisessä mahdollisessa laajemmassa kriisinratkaisumenettelyssä.⁵²⁴

Pilareiden eritasoisuus voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin jäsenvaltion talletussuojajärjestelmän ja esimerkiksi EKP:n välillä. Jos EKP tekisi virheen SSM-valvonnassa, joka kanavoituisi kansallisen talletussuojajärjestelmän maksettavaksi, voisi kansallinen viranomaisen osoittaa syyttävää sormeaan EKP:n suuntaan johtaen epämieluisaan konfliktiin valvojan ja kansallisen viranomaisen välillä.⁵²⁵ Sama ongelma on myös kriisinratkaisun osalta, jos kriisinratkaisuneuvosto ei kansallisen viranomaisen mielestä ole tehnyt tarvittavia interventioita korvaustilanteen välttämiseksi.⁵²⁶ Pankkiunionin yhden pilarin jääminen puolitiehen aiheuttaa tehottomuutta, sillä riskin jakautuminen unionin sisällä ei toteudu suunnitellulla tavalla.⁵²⁷ Samalla jäsenvaltioiden ja pankkisektorin

⁵²² EP 2016, s. 27–28.

⁵²³ Colaert – Bens 2020, s. 568–569.

⁵²⁴ Colaert – Bens 2020, s. 548.

⁵²⁵ Gros – Schoenmaker 2014, s. 535.

⁵²⁶ Colaert – Bens 2020, s. 548.

⁵²⁷ Colaert – Bens 2020, s. 548 ja Cerrone 2018, s. 236.

maksukyvyyn kierrettä ei saada katkaistua.⁵²⁸ Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä korjaisi pilareiden eritasoisuudesta johtuvan tehottomuuden.

4.3.2 Tehokkuus

Komission vanhaa talletussuojadirektiiviä tarkastelevassa raportissa yhteinen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä nähdään kustannustehokkaana vaihtoehtona.⁵²⁹ Komission mukaan yhteisellä järjestelmällä voitaisiin säästää hallinnollisissa kuluissa.⁵³⁰ Nykytilassa komission kaavailemat säästöt tuskin toteutuvat, sillä kansallisilla talletussuojajärjestelmillä on suurempi rooli kuin mitä komissio 2010 raportissaan kaavaili.⁵³¹

Tehokkuutta voi kuitenkin syntyä siitä, että eurooppalaisella tasolla saataisiin laajemmin kokemusta korvaustilanteista, vaikka tavoitteena onkin eksplisiittisesti välttää korvaustilanteiden tapahtuminen.⁵³² Selkein tehokkuusnäkökulma liittyy rajat ylittäviin korvaustilanteisiin. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä on paremmassa asemassa suojaamaan useamman jäsenvaltion tallettajat korvaustilanteessa kuin erilliset kansalliset talletussuojajärjestelmät.⁵³³

4.3.3 Tallettajien suojaaminen ja rahoitusmarkkinavakaus

Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän etuna on laajempi rahoituspohja. Vertailun vuoksi kansalliset järjestelmät eivät yksinään voisi selvitä keskisuurien luottolaitosten korvaustilanteista.⁵³⁴ Sen sijaan yhteinen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä voisi selvitä jopa suurimpien pankkien korvaustilanteista.⁵³⁵ Tämä osaltaan vahvistaisi talletussuojan rahoitusmarkkinavakausfunktiota.⁵³⁶ Samalla myös tallettajien luottamus talletussuojajärjestelmään vahvistuisi erityisesti rajat ylittävissä korvaustilanteissa, sillä korvauksen maksaisi yksi ja sama eurooppalainen talletussuojarahasto.⁵³⁷ Edelleen tallettajien suoja olisi yhdenmukainen riippumatta siitä, missä pankkiunionin jäsenvaltiossa he ovat.⁵³⁸

⁵²⁸ IMF 2013, s. 19.

⁵²⁹ COM(2010) 369 final s. 4.

⁵³⁰ COM(2010) 369 final s. 4.

⁵³¹ *Colaert – Bens* 2020, s. 547.

⁵³² *Colaert – Bens* 2020, s. 547.

⁵³³ *Colaert – Bens* 2020, s. 547.

⁵³⁴ *Kerlin* 2017, s. 205.

⁵³⁵ *Gros – Schoenmaker* 2014 s. 540–541.

⁵³⁶ *Colaert – Bens* 2020, s. 549.

⁵³⁷ *Colaert* 2015, s. 421 ja *Colaert – Bens* 2020, s. 549.

⁵³⁸ *Colaert – Bens* 2020, s. 549–550.

Lisäkannatusmaksujen kerääminen pirstaloituisi laajemmin pankkiunionin sisällä verrattuna kansallisiin talletussuojajärjestelmiin.⁵³⁹ Tämä osaltaan vähentäisi lisäkannatusmaksujen aiheuttamia negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Vaikka *ex-post* kerättävillä maksuilla voidaankin kannustaa pankkeja valvomaan toisiaan tehokkaammin, maksut voivat johtaa ongelmalliseen kierteeseen.⁵⁴⁰ Pankkien kaatuminen tyypillisesti ajoittuu taantumiin tai lamoihin, jolloin lisäkannatusmaksujen kerääminen heikentää kaikkia luottolaitoksia johtaen useampiin kriisitilanteisiin.⁵⁴¹

Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä tarjoaisi myös jäsenvaltiosta riippumattoman varallisuusmassan, johon laajempienkin pankkikriisien kustannuksia voitaisiin kanavoida.⁵⁴² Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän avulla jäsenvaltioiden maksukykyisyys ei olisi niin vahvasti sidoksissa kansallisen talletussuojajärjestelmän ja jäsenvaltion pankkisektorin ongelmiin.⁵⁴³ Komission ehdotuksessa on todettu, että myös eurooppalaiselle talletussuojajärjestelmälle tulisi tulevaisuudessa perälauta.⁵⁴⁴ Todennäköisesti tämä tapahtuisi Euroopan vakauseräkkeiden kautta.⁵⁴⁵

4.3.4 Yhtäläiset lähtökohdat luottolaitoksille sisämarkkinoilla

Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä voi edistää myös sisämarkkinan toteutumista. Koska talletussuojan taso on yhdenmukaistettu 100 000 euroon, pankkisektorit alemman keskitulon jäsenvaltioissa joutuvat maksamaan kansallisessa talletussuojajärjestelmässä suhteessa korkeampia kannatusmaksuja verrattuna muiden jäsenvaltioiden pankkisektoreihin. Eurooppalaisessa järjestelmässä tämä vaikutus vähenisi.⁵⁴⁶

Täysin kansallisessa talletussuojajärjestelmässä ongelmaksi muodostuu myös se, että tietyn jäsenvaltion pankkisektori voi joutua *ex post* -maksujen kautta korvaamaan toisessa jäsenvaltiossa olevien tallettajien talletuksia, jolloin sisämarkkinoille syntyisi epäreilu kilpailuetu tämän toisen jäsenvaltion pankeille. Eurooppalaisessa talletussuojajärjestelmässä mahdolliset lisäkannatusmaksut voidaan jakaa tehokkaammin kaikille pankeille.⁵⁴⁷

⁵³⁹ Colaert – Bens 2020, s. 549.

⁵⁴⁰ Laeven 2013, s. 284.

⁵⁴¹ Bernet – Walter 2009, s. 37.

⁵⁴² Colaert – Bens 2020, s. 549.

⁵⁴³ Colaert – Bens 2020, s. 549.

⁵⁴⁴ COM(2015) 586 final s. 3.

⁵⁴⁵ Gros – Schoenmaker 2014, s. 530.

⁵⁴⁶ Colaert – Bens 2020, s. 550.

⁵⁴⁷ Colaert – Bens 2020, s. 550.

Lopuksi eurooppalainen talletussuojajärjestelmä edellyttäisi DGSD:n poikkeuksien kumoamista ja siirtymistä aidosti yhdenmukaistettuun talletussuojajärjestelmään Euroopan unionissa.⁵⁴⁸

4.4 Eurooppalaisen talletussuojan haasteiden arviointi

4.4.1 Eurooppalainen riskiunioni

Eurooppalaista talletussuojajärjestelmää on kritisoitu siitä, että järjestelmän sisällä tapahtuva riskienjako aiheuttaisi moraalikatkoa.⁵⁴⁹ Moraalikatoa aiheutuu, sillä eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän turvin korkeamman riskin pankkien ei tarvitsisi alentaa riskiä tai irtautua tehokkaammin kotijäsenvaltiostaan.⁵⁵⁰ Ennen kuin pankkien väliset riskierot saadaan korjattua, eurooppalainen talletussuojajärjestelmä – sekä pankkiunioni laajemmin – olisi riskiunioni, jossa alemman riskin pankit 'rahoittaisivat' korkeamman riskin pankkeja.⁵⁵¹ Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä ei loisi rahoitusmarkkinavaikautta.⁵⁵² Järjestelmän käyttöönotto tapahtuu väärässä järjestyksessä – ensin on vähennettävä riskejä ennen kuin niitä jaetaan.⁵⁵³

4.4.2 Takaisin pankkiunioniksi

Yksi mittari, jolla pankkisektorin riskisyyttä mitataan, on järjestämättömien luottojen määrä luottokannasta. Järjestämättömät luotot ovat riskitekijä taloudelle ja rahoitusmarkkinavakaudelle, sillä järjestämättömät luotot vaikuttavat pankkien tuottoihin ja rajoittavat pankkien kykyä lainoittaa muita hankkeita.⁵⁵⁴ Järjestämättömien luottojen määrä on vähentynyt finanssikriisin jälkeisestä huipusta merkittävästi.⁵⁵⁵ Tältä osin riskitaso on alentunut merkittävästi komission ehdotuksen julkaisuajankohdasta.⁵⁵⁶

Samalla eurooppalaisten pankkien ydinvakavaraisuusaste (CET1) on noussut tasaisesti vuodesta 2015 lähtien.⁵⁵⁷ Pankkien maksuvalmius on myös pysynyt hyvällä tasolla.⁵⁵⁸ Pankkien huolena viime aikoina on ollut, että lainaportfolioiden laatu olisi

⁵⁴⁸ Colaert – Bens 2020, s. 551. Poikkeukset liittyvät esimerkiksi alempiin tavoitetasoihin, jos jäsenvaltion pankkisektori on tietynlaatuinen (DGSD 10(6)) sekä tilapäisiin korkeisiin talletuksiin ja maksatuksen poikkeuksiin (DGSD 6(2) ja 8(2)).

⁵⁴⁹ EKP 2018, s. 24 ja Colaert – Bens 2020, s. 555.

⁵⁵⁰ Colaert – Bens 2020, s. 555.

⁵⁵¹ EKP 2018, s. 24 ja Colaert – Bens 2020, s. 552.

⁵⁵² Deutscher Bundestag 2015, s. 2

⁵⁵³ Bundesbank 2015.

⁵⁵⁴ EPV 2019b, s. 10.

⁵⁵⁵ EPV 2019b, s. 11;

⁵⁵⁶ EP 2023, kohta 47. EKP:n tiedotteen mukaan vuoden 2023 aikana järjestämättömien luottojen määrä on vakiintunut noin 2 %:n tasolle. EKP lehdistötiedote 9.10.2023.

⁵⁵⁷ EKP Lehdistötiedote 9.10.2023, taulukko 1. LSI-pankkien osalta ks. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.fi.html> (käyty 26.10.2023).

⁵⁵⁸ EKP valvontatilasto 2023, T06.01.1.

heikkenemässä.⁵⁵⁹ Kuitenkin vuoden 2023 aikana pankkien lainaportfoliolaatu (stage 2) on kohentunut hieman.⁵⁶⁰ Pankkiunioniin osallistuvien luottolaitosten riskisyys on vähentynyt komission ehdotuksen ajankohtaan verrattuna.⁵⁶¹

Toisaalta on pidettävä mielessä, että korkean inflaation aikana pankin varojen nopeatkin arvonmuutokset ovat mahdollisia. Samalla pankkisektorin riskitekijät muuttuvat alati – pankkien kyberturvallisuus on merkittävässä roolissa nykyisen geopolittisen epävarmuuden aikana.⁵⁶²

EKP on arvioinut, että komission ehdottaman mallin mukainen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä ei aiheuta epätarkoituksenmukaista riskienjakoa jäsenvaltioiden välillä.⁵⁶³ Tämän havainnon tueksi EKP tutki selvityksessään yhteisen talletussuojajärjestelmän toimintaa ottaen lähtökohdaksi euroalueen pankkien tilanteen vuonna 2015. EKP:n kvantitatiivinen analyysi perustuu hypoteettiseen kriisimallinnukseen, jossa vaihtoehtoisesti 3 % tai 10 % euroalueen riskisimmistä pankeista kaatuisi erilaisin kokonaistappioiden.⁵⁶⁴

EKP:n mallissa pankkien riskisyyttä mitataan arvioimalla pankin maksukyvyttömyystodennäköisyyttä. Tämän arvion tekemiseksi EKP on kiinnittänyt huomiota pankkikohtaisiin riskitekijöihin, pankkisektoria kokonaisuutena vaikuttaviin riskitekijöihin sekä yleisiin makrotaloudellisiin tekijöihin.⁵⁶⁵ Kokonaistappiot sen sijaan haarukoidaan historiallisten pankkikriisien aiheuttamien tappioiden mukaisesti – kuitenkin korottaen aiheutuvia tappioita kriisinratkaisun ja normaalin maksukyvyttömyyden välillä 50 prosenttia.⁵⁶⁶

EKP:n mallinnuksen perusteella eurooppalainen talletussuojarahasto selviäisi jopa finanssikriisiäkin vakavammasta korvaustilanteesta. Itse asiassa rahasto ei tyhjentyisi, vaikka 10 prosenttia euroalueen riskisimmistä pankeista kaatuisi samanaikaisesti ja niihin kohdistuisi lähemmäs 20 prosentin kokonaistappiot.⁵⁶⁷

⁵⁵⁹ Ks. <https://www.eba.europa.eu/eueea-banking-sector-shows-rising-profitability-asset-quality-and-profitability-related-risks-are>. Taulukko 6 (käyty 26.10.2023).

⁵⁶⁰ Ks. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/statistics/html/index.fi.html> (käyty 26.10.2023).

⁵⁶¹ *Arnaboldi* 2019, s. 140.

⁵⁶² Ks. https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2023/html/ssm.in.230913_1~c6b319dd92.en.html

⁵⁶³ EKP 2018, s. 49.

⁵⁶⁴ EKP 2018, s. 6.

⁵⁶⁵ EKP 2018, s. 17–18.

⁵⁶⁶ EKP 2018, s. 19.

⁵⁶⁷ EKP 2018, s. 48.

Riskien jakamisen osalta EKP:n mallin mukaan epäreilua riskien jakautumista ei ole juuri havaittavissa normaalien parametrien sisällä. Vasta kun tappioita kasvatetaan mallin teoreettiseen maksimiin, voidaan huomata riskien jakautumista epätasapainoisesti jäsenvaltioiden välillä.⁵⁶⁸ Tällöin kuitenkin puhutaan ennennäkemättömästä pankkikriisistä.⁵⁶⁹

4.4.3 Kasvanut systeeminen riski

Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä voi kasvattaa systeemistä riskiä, sillä rahaston huonolla hoidolla olisi huomattavasti merkittävämpi vaikutus.⁵⁷⁰ Komission ehdotuksessa esitetty kriisinratkaisuneuvoston päätöksentekojärjestys vaikuttaa kuitenkin asianmukaiselta ja riittävältä hyvän hallinnon varmistamiseksi ja takaamiseksi. Samalla ehdotetussa mallissa eurooppalaiseen talletussuojajärjestelmään kertyisi laajasti osaamista jäsenvaltioiden talletussuojajärjestelmien osallistuessa eurooppalaisen rahaston hallintoon.

4.4.4 Jäsenvaltioiden erityislaatuisuuden huomioiminen

Euroopan parlamentin ehdottaman sekamuotoisen talletussuojajärjestelmän yhtenä etuna on nähty se, että kansallisen talletussuojajärjestelmän puitteissa voidaan paremmin huomioida kotijäsenvaltion pankkisektorin ja markkinoiden tarpeet.⁵⁷¹ Samalla täysin yhdenmukaistetussa järjestelmässä voi olla haastavaa rakentaa yhtäläisesti pankkiunionin sisällä soveltuvat objektiiviset riskimittarit.⁵⁷²

Sekamuotoisen järjestelmän ongelmaksi muodostuu riskien ja kustannusten jakautuminen. EKP:n mallinnuksen perusteella esimerkiksi suomalaiset pankit joutuisivat maksamaan korkeampia kannatusmaksuja kuin komission ehdottamassa mallissa.⁵⁷³ EKP:n mukaan erityisesti espanjalaiset ja kreikkalaiset pankit hyötyisivät muiden jäsenvaltioiden pankkien kustannuksella, jos riskisimmät kolme prosenttia pankeista kaatuisivat.⁵⁷⁴ Jos kriisiä syvennetään kymmeneen prosenttiin pankeista, sama tilanne olisi myös käsillä kyproslaisten ja belgialaisten pankkien osalta.⁵⁷⁵ Sekamuotoinen järjestelmän viimeisenä ongelmana on se, että korvauksien maksamiseksi kerättyjen varojen määrä olisi alhaisempi, sillä kannatusmaksujen määräytyminen ei olisi riskiperustaista kansallisten tavoitetasojen osalta.⁵⁷⁶

⁵⁶⁸ EKP 2018, s. 32–37.

⁵⁶⁹ EKP 2018, s. 33.

⁵⁷⁰ *Colaert* 2015, s. 422 ja *Colaert – Bens* 2020, s. 551.

⁵⁷¹ *Colaert – Bens* 2020, s. 551.

⁵⁷² *Colaert – Bens* 2020, s. 551.

⁵⁷³ EKP 2018, s. 43–43.

⁵⁷⁴ EKP 2018, s. 44–45.

⁵⁷⁵ EKP 2018, s. 46–47.

⁵⁷⁶ EKP 2018, s. 49.

5. Lopuksi

Talletussuoja on lakisääteinen järjestelmä. Alun perin vapaaehtoisuuteen perustunut vakuusrahastojärjestelmä on muovautunut lakiin perustuvaksi talletussuojajärjestelmäksi, jonka tavoitteena on tallettajien saamista turvaaminen. Talletussuoja on osa pankkisääntelyn viitekehystä eli luottolaitosten kriisinratkaisua, liiketoimintaa, vakavaraisuutta ja asiakassuhteita koskevaa sääntelyä. Keskeisin linkki on kuitenkin kriisinratkaisutoimintaan, jossa talletussuojarahasto voi osallistua talletuspankin kriisinratkaisun rahoittamiseen.

Talletussuojaa koskien on annettu kansainvälisiä sääntelystandardeja, joiden tavoitteena on tehostaa talletussuojajärjestelmien toimintaa. Tässä tutkimuksessa nykyistä talletussuojajärjestelmää on peilattu näiden tavoitteiden keskeisiin periaatteisiin. Talletussuojajärjestelmä täyttää kansainvälisissä standardeissa asetetut vaatimukset hyvin ja järjestelmä on tältä osin tarkoituksenmukainen ja tehokas sääntelykeino.

Rahoitusmarkkinavakauden ylläpitäminen on yksi talletussuojan keskeisimmistä tavoitteista. Rahoitusmarkkinavakaus vahvistaa pankkisektorin positiivisia vaikutuksia kansantalouteen. Talletussuoja antaa tallettajille luottamuksensuojaa, joka ehkäisee rahoitusmarkkinavakauden kannalta kriittisiä talletuspakkoja. Jotta luottamuksensuojaa voitaisiin edelleen vahvistaa, tallettajien tietoisuutta talletussuojasta on parannettava.

Talletussuojan toinen keskeinen tavoite on tallettajien ja talletusten suojaaminen. Tallettajien suojaaminen voidaan nähdä tehokkaana riskiallokaation muotona, jossa talletuksista tehdään käytännössä riskittömiä säästämiseen kannustamiseksi. Talletussuojalla on myös liityntäpinta omaisuudensuojan periaatteeseen. Talletussuoja toimii tietyllä tapaa rajapyykkinä sille, kuinka korkealle omaisuudensuojaan puuttumisen kriteerit asettuvat. Lähtökohtaisesti voinee katsoa, että suojattuihin talletuksiin puuttuminen on erittäin poikkeuksellista. Talletus nauttii tältä osin erittäin vahvaa suojaa suhteessa valtiovaltaan ja Euroopan unioniin.

Kootusti voidaan todeta, että talletussuojajärjestelmä toteuttaa sille asetetut tavoitteet hyvin. Talletussuoja on tarkoituksenmukainen sääntelykeino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Talletussuoja on kuitenkin tarkoitettu pankkiunionin viimeiseksi pilariksi. Osana pankkiunionia talletussuoja tehostaisi pankkiunionin pilareiden keskinäistä toimintaa ja selkiyttäisi niiden keskinäisiä suhteita. Laajempi rahoituspohja parantaisi myös talletussuojajärjestelmän kykyä selvitä sellaisesta jäsenvaltiokohtaisista korvaustilanteista, joita

kansalliset järjestelmät eivät yksinään voisi hoitaa. EU-tasoinen talletussuoja parantaa myös tallettajien suojaa sisämarkkinoilla ja helpottaisi rajat ylittävien korvaustilanteiden käsittelyä. Talletussuojan siirtäminen yhteiseen järjestelmään myös yhdenmukaistaisi luottolaitosten lähtökohtia siten, että DGSD:hen jääneet kansalliset harkintamarginaalit poistuisivat ja mahdolliset kriisitilanteessa kerättävät *ex post* -kannatusmaksut pirstaloituisivat laajemmalle luottolaitoskunnalle kuin kansallisessa talletussuojajärjestelmässä.

Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä ei aiheuta epätarkoituksenmukaista riskienjakoa jäsenvaltioiden välillä.⁵⁷⁷ Samalla euroalueen pankkien keskeiset riskitekijät kuten esimerkiksi järjestämättömät luotot ovat vähentyneet huomattavasti pankkisääntelyuudistusten myötä. Tämä voisi osaltaan tarkoittaa myös sitä, että mahdolliset riskien jakoon liittyvät haasteet erittäin poikkeuksellisissa kriisitilanteissa voisivat olla EKP:n havainnot ja maltillisempia.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin kahta vaihtoehtoista keinoa eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi: komission ehdotukseen perustuvaa täysin EU-tasoista talletussuojaa ja Euroopan parlamentin sekamuotoista järjestelmää, jossa kansallisilla talletussuojajärjestelmillä olisi alkuperäistä niin sanottua postikonttorimallia merkittävämpi rooli. Haasteena sekamuotoisessa talletussuojajärjestelmässä on, että riskien jakautumisessa on havaittavissa selkeämpiä voittajia ja häviäjiä talletussuojasta saatavien eurojen ja talletussuojaan maksettujen eurojen suhteen. Sen sijaan komission alkuperäisen ehdotuksen mukainen järjestelmä ei näyttäisi edellyttävän yhtä tiukkaa riskipariteettia luottolaitosten ja jäsenvaltioiden välillä kuin Euroopan parlamentin mietinnössä esitetty vaihtoehto. Näin ollen komission ehdotuksen mukainen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä lienee todennäköisempi yhteisen talletussuojan toteuttamismuoto.

Eurooppalaisen talletussuojan perustaminen loisi vahvemman pohjan tallettajien suojaamiselle ja rahoitusmarkkinavakaudelle. Talletussuojan kehityssuunta on tältä osin selvä, mutta tarvittavan poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen seuraavan konkreettisen askeleen ottamiseksi eurooppalaisen talletussuojan polulla voi olla edelleen kaukana tulevaisuudessa.

⁵⁷⁷ EKP 2018, s. 50.