



EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 31 päivänä lokakuuta 2002,

**Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä, joka koskee ehdotusta hallituksen esitykseksi
valmiuslain muuttamisesta**

(CON/2002/27)

A. Lausunnon tausta

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 16 päivänä syyskuuta 2002 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee lakia valmiuslain 1080/1991 muuttamisesta ja tiettyjä muita siihen liittyviä lakeja (jäljempänä ”ehdotus”).

Valmiuslain tarkoituksena on sen 1 §:n 1 momentin mukaan poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä valmiuslakiin uudet säännökset rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan sääntelystä poikkeusoloissa.

2. EKP:n toimivalta lausunnon antamiseen perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohtaan ja kansallisten viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 annetun neuvoston päätöksen 98/415/EY¹ 2 artiklan 1 kohtaan, koska ehdotukseen sisältyy EKP:n ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) perustehtäviä koskevia seikkoja. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

B. Ehdotuksen sisältö

3. Ehdotuksen perustelujen mukaan voimassaolevan valmiuslain mukaiset toimivaltuudet eivät ole riittäviä rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn poikkeusoloissa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että valtioneuvostolle annettaisiin laajemmat toimivaltuudet rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn tällaisissa tilanteissa.

¹ EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

Valtioneuvosto voisi asetuksia antamalla käyttää uusia, valmiuslain muutetussa 12 §:ssä ja uudessa 12 a §:ssä lueteltuja toimivaltuuksiaan. Lisäksi valtioneuvosto voisi oikeuttaa Suomen Pankin tai muun valtion viranomaisen huolehtimaan sen antamien asetusten täytäntöönpanosta. Valtioneuvosto voi myös valmiuslain muutetun 13 §:n mukaan laajentaa Suomen Pankin tehtäviä siinä määrin kuin on tarpeen valtioneuvoston antamien asetusten täytäntöönpanemiseksi. EKP toteaa, että valtioneuvoston toimivalta tältä osin tarkoittaisi väistämättä sitä, että valtioneuvosto antaisi määräyksiä Suomen Pankille.

4. Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan sen 2 ja 3 §:n mukaan käyttää ainoastaan seuraavien kolmen edellytyksen täytyessä samanaikaisesti: a) kyseessä ovat poikkeusolot, b) tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja c) tasavallan presidentti antaa asetuksen, jossa todetaan poikkeusolojen olemassaolo ja oikeutetaan valtioneuvosto käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia.

Valmiuslain mukaiset poikkeusolot on lueteltu tyhjentävästi 2 §:ssä. Poikkeusoloja ovat:

- Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila;
 - Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka;
 - vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja sellainen sodanuhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännistystila, joka edellyttää välttämättömiä toimenpiteitä Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi, sekä muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara 1 §n 1 momentissa tarkoitetuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille;
 - välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille; sekä
 - suuronnettomuus.
5. Uusia toimivaltuuksia, joita ehdotuksessa annetaan valtioneuvostolle olisivat erityisesti toimivalta
 - kieltää arvopapereiden, maksuvälineiden ja saamistodisteiden maastavienti ja maahantuonti tai asettaa niille ehtoja,
 - velvoittaa Suomessa asuva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jolla on kotipaikka Suomessa, korvausta vastaan luovuttamaan tai siirtämään valtion viranomaiselle omistamansa tai hallussaan olevat ulkomaiset maksuvälineet, ulkomaiset arvopaperit sekä saamiset ulkomailla asuvalta,

- kieltää sellaiset toimet, jotka muuttavat Suomessa asuvan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, jolla on kotipaikka Suomessa, omistuksessa tai hallussa olevien ulkomaisten maksuvälineiden, arvopapereiden tai ulkomailla asuvalta olevien saamisten määrää tai laatua,
 - säättää rahoitusmarkkinoilla noudatettavista koroista,
 - säättää luottolaitosten luotonantoa ja talletusten vastaanottamista koskevista velvoitteista ja rajoituksista,
 - kieltää arvopapereiden ja arvo-osuuksien liikkeeseenlasku ja kauppa tai säättää niitä koskevista rajoituksista,
 - säättää arvopaperikaupan selvitystoiminnan keskeyttämisestä tai rajoittamisesta,
 - säättää tilisiirroista ja maksujärjestelmistä sekä niiden rajoittamisesta. Ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tämä toimivalta koskisi myös osana TARGET-järjestelmää toimivaa Suomen Pankin sekkitilijärjestelmää,
 - säättää luottolaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä,
 - säättää luottolaitosten toimintaa ja hinnoittelua koskevista rajoituksista.
6. Suomen Pankin tehtävien laajentamisen osalta ehdotuksen perusteluissa todetaan, että Suomen Pankille annettavat uudet tehtävät olisivat oikeutettuja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 14.4 artiklan perusteella, jonka mukaan kansalliset keskuspankit voivat suorittaa myös muita tehtäviä kuin niitä joista määrätään perussäännössä. Ehdotuksen perusteluissa todetaan lisäksi, että perustamissopimuksen 108 artiklan ja perussäännön 7 artiklan mukainen Suomen Pankkia koskeva riippumattomuuden vaatimus ei ulotu perussäännön 14.4 artiklan mukaisesti suoritettaviin muihin tehtäviin, koska niiden ei katsottaisi sisältyvän EKPJ:n tehtäviin.

Lisäksi ehdotuksen mukaan vaikka nämä kansallisen keskuspankin suorittamat muut tehtävät eivät olisikaan oikeutettuja perussäännön 14.4 artiklan perusteella, ja olisivat siten ristiriidassa EKP:n toimivaltansa nojalla antamien säädösten ja määräysten kanssa, jäsenvaltion yksipuoliset toimet olisivat silti mahdollisia perustamissopimuksen 58 ja 297 artiklan soveltamisedellytysten täytyessä. Ehdotuksessa todetaan erityisesti, että 297 artiklassa mainittujen poikkeusolojen, kuten yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavien vakavien sisäisten levottomuuksien taikka sodan vallitessa jäsenvaltio voisi myös määrätä kansallisen keskuspankin pitämistä ja hoitamista valuuttavarannoista.

C. Poikkeusolot

7. EKP toteaa edellä 4 kohdassa mainitun ensimmäisen edellytyksen osalta, että valmiuslain 2 §:n mukaiset poikkeusolotilanteet eivät ole identtisiä perustamissopimuksen 297 artiklassa

määriteltyjen poikkeustilanteiden kanssa. Edellytyksiä, joiden perusteella 58 ja 297 artiklaan voidaan vedota, on tulkittava suppeasti, kuten Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on johdonmukaisesti todettu. EKP huomauttaa, että valmiuslain 10 §:ssä rajoitetaan merkittävästi tämän lain mukaista toimivaltuuksien soveltamista. Valmiuslain 10 §:n mukaan tämän lain mukaisia toimivaltuuksia sovellettaessa ”on noudatettava niitä Suomen lain soveltamisalan rajoituksia, jotka johtuvat Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista tai kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetuista säännöistä”. Tässä yhteydessä EKP toteaa, että rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta Suomea sitovista velvoitteista tärkeimpiä ovat perustamissopimus ja perussääntö. Ehdotuksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että poikkeusoloissa ja toisaalta normaalioloissa esiintyvien kriisien ja häiriötilojen välille ei voida tehdä selvää eroa, mistä voi saada sen käsityksen, että valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa myös tilanteissa, joista ei ole nimenomaisesti säädetty yhteisön oikeudessa. Ehdotus ei ole perustamissopimuksen mukainen siltä osin kuin ehdotuksen mukaiset poikkeusolot poikkeavat perustamissopimuksessa esitetyistä poikkeustilanteista. EKP korostaa erityisesti, että puhtaasti taloudelliset syyt eivät oikeuta poikkeamaan perustamissopimuksen määräysten soveltamisesta eivätkä ne ole edellytyksiä, joiden perusteella 58 tai 297 artiklaan voidaan vedota².

D. Viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien käyttö

8. Edellä 4 kohdassa esitetyn toisen edellytyksen mukaan poikkeusolot ovat kyseessä, jos tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tältä osin EKP toteaa, että sekä EKP että Suomen Pankki EKPJ:n jäsenenä ovat Suomen lainsäädännön mukaisesti toimivaltaisia viranomaisia, jotka ovat Suomessa vastuussa EKPJ:lle perustamissopimuksessa ja perussäännössä määrätystä tehtävistä. Näin ollen sekä EKP:n että Suomen Pankin olisi katsottava sisältyvän valmiuslain mukaiseen viranomaisen määritelmään. Siten EKPJ:n toimivaltaan kuuluvissa asioissa valmiuslakia ei voitaisi soveltaa EKP:hen ja Suomen Pankkiin, eikä toinen edellytys näin ollen täytyisi siltä osin kuin nämä säilyvät poikkeusolojen vallitessa toimintakykyisinä. Toisenlainen tulkinta, jonka mukaan valmiuslakia voitaisiin soveltaa EKPJ:n tehtäviin vaikka EKP ja Suomen Pankki säilyisivät operationaalisisina ja päätöksentekokykyisinä, ei olisi perusteltu eikä yhdenmukainen yhteisön oikeuden kanssa.
9. Ottaessaan euron käyttöön Suomi siirsi peruuttamattomasti yhteisön tasolle perustamissopimuksessa ja perussäännössä määrätyn toimivallan EKPJ:n tehtävien osalta. Perussäännön 8 artiklan mukaan päätöksenteko näiden tehtävien osalta kuuluu yksinomaaisesti EKP:n päätöksentekovelimille. Näiden elinten tekemiä päätöksiä sovelletaan koko euroalueella, ja tämä on perusteltua, sillä rahaliitossa jäsenvaltion yksipuolisesti tekemillä toimilla olisi välittömiä vaikutuksia muihin jäsenvaltioihin. EKPJ:n suorittamat yhteiset toimenpiteet, joista

² Ks. esim. asia C-120/95, *Decker v. Caisse de Maladie*, asia C-398/98, *komissio v. Kreikka*, asia C-158/96, *Kohl v. Union des Caisses de Maladie*.

EKP:n neuvosto päättää, ovat näin ollen parempia keinoja paikallisten taloudellisten häiriöiden korjaamiseen. Suomessa olevan poikkeustilan tehokkaaseen hallintaan voitaisiin myötävaikuttaa paremmin esimerkiksi siten, että Suomen Pankki yhdessä EKPJ:n muiden jäsenten kanssa hoitaisi valuuttavarantoja ulkomailla varantojen pakollisen kotiuttamisen sijasta. Ehdotuksessa voitaisiin siten kotiuttamisen sijasta edellyttää, että yksityissektorin ulkomailla olevat ulkomaiset varat olisi siirrettävä Suomen Pankkiin.

Sellaisten kriisien ratkaisemisen, jotka vaikuttavat rahan tarjontaan ja hintojen vakauteen jossain osassa euroaluetta, olisi siten ensisijaisesti tapahduttava EKPJ:n päätöksentekoa koskevien säännösten mukaisesti, kuten perustamissopimuksessa ja perussäännössä on määrätty. Vaikka tilanteet voivat olla erilaisia, esimerkiksi viime vuoden syyskuun 11. päivänä tapahtuneen terroristi-iskun jälkeiset toimenpiteet osoittivat, että EKPJ:n toimet kansainvälisen yhteistyön puitteissa olivat erittäin tehokkaita väliaikaisen likviditeettivajauksen estämiseksi ja täyttämiseksi sekä globaalin rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi. Siten ellei EKPJ ole poikkeusoloissa estynyt suorittamasta tehtäviään, kansallisten viranomaisten toimet eivät ole oikeutettuja taloudellisten syiden tai yhteisön oikeuden perustella.

EKP ehdottaa, että oikeusvarmuuden ja selvyuden vuoksi ehdotuksessa todettaisiin nimenomaisesti, että EKP ja Suomen Pankki sisältyvät valmiuslain 2 §n mukaiseen viranomaisen käsitteeseen. Tällainen selvennys on tarpeen, sillä ehdotuksen mukaan Suomen Pankille voidaan antaa tietyntyylisiä tehtäviä poikkeusoloissa; kuitenkin niin kauan kuin Suomen Pankki kykenee käyttämään säännönmukaisia toimivaltuuksiaan, valmiuslakia ei voitaisi soveltaa siihen. Vain siinä tapauksessa, että EKP tai Suomen Pankki olisi poikkeusolojen vuoksi toimintakyvytön, valmiuslakia voitaisiin soveltaa niiden perussäännön mukaisten tehtävien osalta.

E. Tasavallan presidentin asetus valtioneuvoston oikeuttamisesta käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia

10. Edellä 4 kohdassa esitetyn kolmannen edellytyksen mukaan tasavallan presidentti antaa asetuksen, jossa todetaan poikkeusolojen olemassaolo ja oikeutetaan valtioneuvosto käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Tältä osin EKP toteaa, että yhteisön oikeuden perusperiaatteita ja säännöksiä on noudatettava.

Tältä osin EKP muistuttaa, että perustamissopimuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on helpotettava yhteisön tehtävien toteuttamista ja niiden on pitädyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tapauksissa, joissa jäsenvaltio poikkeuksellisessa tilanteessa toimii yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa³, että "jäsenvaltio voi toimia

³ Ks. esim. asia 804/79, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 30.

ainoastaan yhteisen edun ajajana” ja että “jäsenvaltiot voivat saattaa voimaan tilanteen mahdollisesti vaatimia väliaikaisia säilyttämistoimenpiteitä ainoastaan yhteistyössä komission kanssa” (EKPJ:n tehtävien osalta viittauksella komissioon tarkoitetaan EKP:tä). Tämän vuoksi EKP toteaa, että yhteisön oikeudessa yhteisön toimilla on etusija poikkeustilanteissa⁴. Mikäli EKP ja Suomen Pankki ovat poikkeustilanteessa toimintakykyisiä, yhteisön oikeuden mukaan ei ole olemassa perusteita tällaisten yhteisön toimien sivuuttamiseksi. EKPJ:n toimivallan osalta yhteisön toimien etusijalla tarkoitetaan EKP:n neuvoston päätöksentekoa poikkeustilanteessa.

Lisäksi EKP muistuttaa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan perustamissopimuksen mukaisia poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Valuuttojen liikkumista koskevan valvonnan osalta perustamissopimuksen 58 artiklassa mainittuja yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteitä on tulkittava suppeasti⁵. Tällaisiin perustamissopimuksen määräyksiin ei voida vedota perusteettomasti⁶ ja niiden soveltamisessa on noudatettava suhteellisuuden periaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta. Yhteisöjen tuomioistuin voi ratkaista, onko jäsenvaltio käyttänyt väärin näissä määräyksissä annettuja valtuuksia⁷.

Lopuksi EKP toteaa, että perustamissopimuksen mukaisten poikkeusten soveltamisen on oltava luonteeltaan tilapäistä.

Näillä perustein EKP ehdottaa, että ehdotuksessa todettaisiin, että tasavallan presidentin antaessa asetuksen, jossa valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia, on noudatettava yllämainittuja perusperiaatteita ja yhteisön oikeuden sääntöjä.

11. Ehdotuksessa olisi lisäksi todettava, että EKP:ltä olisi, tarvittaessa kiireellistä menettelyä käyttäen, pyydettävä lausunto ennen tällaisen presidentin asetuksen antamista. Tämä olisi sekä EKP:n kuulemista koskevien yhteisön oikeuden säännösten (perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohta) että myös perustamissopimuksen 10 artiklassa lueteltujen velvollisuuksien mukaista.

Lisäksi EKP toteaa, että perustamissopimuksen 297 artiklan mukainen jäsenvaltioiden keskinäistä neuvottelua koskevan velvollisuuden olisi EKPJ:n tehtävien osalta katsottava viittaavan tällaisiin neuvotteluihin EKP:n ja kansallisten keskuspankkien kesken.

12. Presidentin asetuksella valtioneuvostolle annettavien toimivaltuuksien – kuten esimerkiksi toimivalta laajentaa Suomen Pankin tehtäviä edellä 3 ja 6 kohdassa kerrotulla tavalla – sisällön osalta EKP toteaa seuraavaa: EKPJ:n perustehtäviin kuuluvat toimet, kuten koroista päättäminen, valuuttavarantojen hallussapito ja hoito sekä maksujärjestelmien ylläpitäminen eivät voi kuulua perussäännön 14.4 artiklan soveltamisalaan. Näin ollen perussäännön 14.4 artikla ei voi olla ehdotuksen oikeusperustana tältä osin. Tällaiset tehtävät pysyvät EKPJ:n

4 Ks. esim. EY 59,100 (2) ja 120 artikla.

5 Ks. esim. asia 95/81, *komissio v. Italia*, asia C-394/97, *Heinonen* ja asia C-423/98, *Albore*.

6 Ks. EY 298 artikla.

7 Ks. EY 298 artikla.

toimivallassa niin kauan kuin se on kyseessä olevissa poikkeusoloissa toimintakykyinen. Lisäksi EKP muistuttaa, että 14.4 artiklan soveltamisen osalta EKP:n neuvosto voi päättää, että tämän artiklan perusteella suoritettavat muut tehtävät ovat ristiriidassa EKP:n tavoitteiden ja tehtävien kanssa.

F. Yleistä

13. Tämä lausuntopyyntö koskee ensimmäistä kertaa talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen alkamisen jälkeen poikkeusoloja koskevaa kansallista lakia, joka vaikuttaa EKP:n tehtäviin. EKP katsoo, että muissa jäsenvaltioissa jo ennen kolmannen vaiheen alkamista voimassa ollutta mahdollista kansallista lainsäädäntöä poikkeusoloista on tulkittava ja sovellettava yhdenmukaisesti yhteisön oikeuden kanssa, sellaisena kuin se on Maastrichtin sopimuksen voimaan tulon jälkeen.
14. Koska ehdotuksessa käsitellään eräitä yhteisön oikeuden peruseriaatteita, EKP ehdottaa, että myös Euroopan yhteisöjen komissiolle, jonka tehtävänä on valvoa perustamissopimuksen noudattamista, annetaan tilaisuus esittää näkemyksensä ehdotuksesta.

Annettu Frankfurt am Mainissa 31 päivänä lokakuuta 2002.

EKP:n puheenjohtaja

[allekirjoitus]

Willem F. DUISENBERG