



EUROOPAN KESKUSPANKKI
EUROJÄRJESTELMÄ

**EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,
annettu 2 päivänä toukokuuta 2014,
rahoitusmarkkinoiden kriisinratkaisusta
(CON/2014/31)**

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 27 päivänä maaliskuuta 2014 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta, laiksi Finanssialan kriisinratkaisuviranomaisesta ja eräistä niihin liittyvistä lakiehdotuksista (jäljempänä yhteisesti 'lakiehdotukset').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan sekä jäsenmaiden velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/415/EY¹ 2 artiklan 1 kohdan kolmanteen ja kuudenteen luetelmakohtaan, sillä lakiehdotukset liittyvät Suomen Pankkiin sekä rahoituslaitoksiin sovellettaviin sääntöihin siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaan.

1. Lakiehdotusten tavoite

1.1 Lakiehdotusten päätavoitteena on toteuttaa pankkiunioniin liittyviä lakimuutoksia Suomessa ja erityisesti täytäntöönpanna ehdotetut pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi² ja uudelleenlaadittu talletussuojajärjestelmädirektiivi³. Lakiehdotuksilla perustettaisiin uusi kriisinratkaisuviranomainen ja uusi kriisinratkaisu- ja talletussuojarahasto. Lisäksi myönnettäisiin Finanssivalvonnalle eli pankkivalvonnasta vastaavalle kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle uusia ennakoivia valtuuksia. Valtion vakuusrahastosta annettu laki (379/1992), joka koskee julkista tukea, ja väliaikaisesta pankkiverosta annettu laki (986/2012) on tarkoitus kumota. Väliaikaisella pankkiverolla kerätyt varat siirrettäisiin ehdotettuun kriisinratkaisu- ja talletussuojarahastoon, joka olisi kriisinratkaisuviranomaisen hallinnoima valtion budjetin ulkopuolinen rahasto, ja ne voitaisiin

¹ EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivien 77/91/ETY ja 82/891/EY, direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY ja 2011/35/EY ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (COM (2012) 280 final).

³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi .../... talletusten vakuusjärjestelmistä [uudelleenlaadittu toisinto] (COM (2010) 368 final).

siirtää pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden yhteiseen kriisinratkaisurahastoon vuodesta 2016 alkaen. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

- 1.2 Kriisinratkaisuviranomaisen, valtiovarainministeriön, Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin edellytetään tekevän yhteistyötä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetussa laissa määritettyjen kriisinratkaisumenetelmien suunnittelussa ja valmistelussa sekä seuraavan päätösten soveltamista. Lakiehdotusten mukaan tämän yleisen yhteistyövelvollisuuden lisäksi kriisinratkaisuviranomaisen tulee päättää kriisinratkaisu- ja talletussuojarahaston varojen käytöstä yhteistyössä Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin kanssa. Lakiehdotuksissa on myös useita säännöksiä, joiden mukaan kriisinratkaisuviranomaisen, Finanssivalvonnan ja valtiovarainministeriön tulee pyytää lausunto Suomen Pankilta ennen tiettyjen päätösten tekemistä ja annettava päätökset tiedoksi Suomen Pankille. Sekä kriisinratkaisuviranomaisen että Suomen Pankin olisi lisäksi toimitettava viivytyksettä toisilleen sellainen niiden hallussa oleva tieto asioista, i) jotka saattavat vaikuttaa merkittävästi rahoitusmarkkinoiden vakauteen tai muuten merkittävästi rahoitusmarkkinoiden kehitykseen tai ii) jotka voivat aiheuttaa merkittäviä häiriöitä rahoitusjärjestelmän toiminnassa tai luottolaitoksen tai sijoituspalveluyrityksen toiminnan jatkuvuudessa.
- 1.3 Kriisinratkaisuviranomaisessa olisi lisäksi neuvottelukunta, joka koostuisi valtiovarainministeriön nimittämistä edustajista. Valtiovarainministeriö nimittäisi edustajat kriisinratkaisuviranomaisen, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan ehdotusten perusteella. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi varmistaa edellä mainittujen viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvaihto.
- 1.4 Vaikka Suomen Pankin rooli luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisussa on pääsääntöisesti tehdä yhteistyötä ja antaa neuvoja ja lausuntoja, lakiehdotusten nojalla olisi mahdollista kriisitilanteessa lisätä kriisinratkaisuviranomaisen työntekijöiden määrää siirtämällä valtiovarainministeriön, Suomen Pankin tai Finanssivalvonnan vakituisia virkamiehiä määräajaksi kriisinratkaisuviranomaiseen. Siirtoon tarvittaisiin aina siirrettävän virkamiehen suostumus. Kriisinratkaisuviranomaisen ylijohtajan olisi lisäksi kuultava siirrettävän virkamiehen työnantajaa, ja päätöksen siirrosta tekisi valtioneuvosto kriisinratkaisuviranomaisen ylijohtajan esityksen perusteella.

2. Yleiset huomautukset

EKP panee merkille, että suomalaiset viranomaiset ovat jo ennen pankkien kriisinratkaisu- ja elvytysdirektiivin ja talletussuojajärjestelmädirektiivin hyväksymistä päättäneet saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä ne direktiivien säännökset, joita ne pitävät lähes valmiina. EKP olettaa, että kun pankkien kriisinratkaisu- ja elvytysdirektiivi hyväksytään, lakiehdotusten nojalla luodut järjestelyt tarkistetaan ja varmistetaan, että ne ovat edelleen unionin tason lainsäädännön mukaiset.

EKP panee lisäksi merkille, että vaikka lakiehdotuksissa otetaan asianmukaisesti huomioon tuleva

yhteistä kriisinratkaisumekanismia (YKM) koskeva asetus (YKM-asetus)⁴ ja niiden on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti YKM-asetuksen kanssa, on tarpeen varmistaa yhdenmukaisuus myös ajanjaksolla, jolla EKP on jo ottanut hoitaakseen sille neuvoston asetuksella (EU) N:o 1024/2013⁵ annetut tehtävät mutta kaikkia YKM-asetuksen säännöksiä ei vielä sovelleta (eli ennen 1 päivää tammikuuta 2016). Tästä syystä lakiehdotuksissa tulisi käyttää toimivaltaisen viranomaisen käsitettä, johon sisältyy EKP, eikä puhua vain Finanssivalvonnasta.

3. Kriisinratkaisuviranomaisen toimivalta

EKP huomauttaa, että YKM-asetuksen tultua voimaan kriisinratkaisuviranomainen vastaa vain laitoksista, jotka eivät kuulu EKP:n suoran valvonnan alaisuuteen eivätkä ole rajatylittäviä laitoksia. Kriisinratkaisuviranomaisen toimialaa ei kuitenkaan ole rajattu vain tällaisiin laitoksiin. Ehdotetun YKM-asetuksen mukaan kriisinratkaisuviranomainen avustaa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien pankkien kriisinratkaisun suunnittelussa ja kriisinratkaisupäätösten valmistelussa. Kriisinratkaisuviranomainen avustaa myös kriisinratkaisuneuvoston laatimien kriisinratkaisujärjestelmien täytäntöönpanossa ja käyttää kriisinratkaisuvaltuuksia ja -välineitä kriisinratkaisun kohteena olevien laitosten suhteen. On tärkeää, että kriisinratkaisuviranomaisella on tehtäviensä hoitamiseen riittävät resurssit, sillä työtä voi ajoittain olla runsaasti lyhyellä varoitusaikajalla ja nopealla aikataululla.

4. Suomen Pankin osallistuminen

EKP ymmärtää, että Suomen Pankille lakiehdotuksissa osoitetut tehtävät eivät ole ristiriidassa Suomen Pankille perussopimuksessa annettujen eurojärjestelmään liittyvien tehtävien kanssa eivätkä rajoita näiden tehtävien suorittamiseen tarvittavia resursseja. Suomen Pankin ja sen päätöksentekuelinten jäsenten osallistumisen rahoitusmarkkinoiden vakautta vahvistavaan toimintaan on oltava sopusoinnussa perussopimuksen kanssa ja siten myös Suomen Pankin institutionaalisen ja taloudellisen riippumattomuuden ja sen päätöksentekuelinten jäsenten henkilökohtaisen riippumattomuuden kanssa, jonka avulla varmistetaan perussopimuksen ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön mukaisten tehtävien asianmukainen hoitaminen⁶.

EKP suhtautuu myönteisesti lakiehdotuksissa Suomen Pankille osoitettuihin tehtäviin, jotka istuvat hyvin Suomen Pankin toimenkuvaan rahoitusmarkkinoiden vakauden edistäjänä.

EKP panee merkille, että lakiehdotusten mukaan Suomen Pankin työntekijöiden määräaikainen siirtäminen kriisinratkaisuviranomaiseen edellyttää kyseisten virkamiesten suostumusta, mutta työnantajaa on vain kuultava asiassa. Lakiehdotuksissa tulisi edellyttää myös Suomen Pankin

⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismiin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta, COM (2013) 520 final.

⁵ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁶ Ks. Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön pöytäkirja (N:o 4) (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 230).

suostumusta, jotta otettaisiin huomioon keskuspankin riippumattomuuden periaate ja erityisesti taloudellisen riippumattomuuden periaate. Yksi taloudellisen riippumattomuuden osa-alue on kansallisen keskuspankin riippumattomuus henkilöstöasioissa, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että kansallista keskuspankkia ei tule saattaa tilanteeseen, jossa sillä olisi rajoitettu päätäntävalta tai ei lainkaan päätäntävaltaa henkilöstöään koskeissa asioissa tai jossa jäsenvaltion hallitus voi vaikuttaa kansallisen keskuspankin henkilöstöpolitiikkaan⁷.

5. Merkittävät luottolaitokset ja EKP:n rooli

Ehdotetussa laissa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta hahmotellaan Finanssialan kriisinratkaisuviraston eli kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen ja Finanssivalvonnan välisiä yhteistyöjärjestelyjä useissa tilanteissa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa Finanssialan kriisinratkaisuviraston arvion mukaan edellytykset laitoksen asettamiselle kriisihallintoon täyttyvät, Finanssialan kriisinratkaisuvirasto päättää laitoksen asettamisesta kriisihallintoon Finanssivalvontaa kuultuaan (tai saatuaan Finanssivalvonnalta ilmoituksen⁸). EKP on ymmärtänyt, että Finanssialan kriisinratkaisuvirastolla on toimivalta YKM-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella jäävien laitosten kriisinratkaisun suunnittelussa ja toteutuksessa. Finanssivalvontaa tulisi kuulla vain, kun on kyse laitoksista, joita EKP ei valvo suoraan. EKP muistuttaa, että EKP ryhtyy hoitamaan sille neuvoston asetuksella (EU) N:o 1024/2013 osoitettuja valvontatehtäviä 4 päivänä marraskuuta 2014. Kaikkia YKM-asetuksen säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta heti sen suunnitellusta voimaantulopäivästä alkaen, ja tiettyjä säännöksiä sovelletaan vasta 1 päivästä tammikuuta 2016. Näin ollen on tarpeen varmistaa yhdenmukaisuus ajanjaksolla, jolla EKP valvoo jo luottolaitoksia suoraan, mutta YKM-asetus ei ole vielä tullut kokonaisuudessaan voimaan, sillä tänä aikana tiettyjä ehdotetun lain kohtia sovelletaan myös EKP:n valvonnan alaisiin luottolaitoksiin. Finanssialan kriisinratkaisuviraston tulisi tänä ajanjaksona toimia läheisessä yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten ja siten myös EKP:n kanssa.

Ehdotetun lain luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta 16 luvun 2 §:n mukaan valtiovarainministeriön on pyydettävä lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta, ennen kuin luottolaitosten toimintaa voidaan rajoittaa. EKP ymmärtää, että tällä ei rajoiteta velvollisuutta toimia

⁷ Ks. esimerkiksi EKP:n lähentymisraportti 2013, s. 36.

⁸ Ehdotetun lain luottolaitostoiminnasta 11 luvun 5 a §:n 4 momentissa tarkoitettu ilmoitus.

ECB-PUBLIC

yhteistyössä EKP:n kanssa, josta tulee toimivaltainen viranomainen sen ryhtyessä hoitamaan valvontatehtäviään 4 päivänä marraskuuta 2014.

Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 2 päivänä toukokuuta 2014.

[allekirjoitus]

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI