

TALOUSVALIOKUNNALLE

tav@eduskunta.fi

U 58/2020 vp

Finanssiala ry:n lausunto valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisesta häiriönsietokyvystä rahoitusmarkkinoilla, ym.

Talousvaliokunta on pyytänyt Finanssiala ry:n lausuntoa valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisesta häiriönsietokyvystä rahoitusmarkkinoilla sekä siihen liittyvistä asetusmuutoksista ja direktiivistä (DORA-asetus). Esitämme lausuntonamme seuraavaa:

1. Rahoitusmarkkinapalvelut ovat osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja niiden häiriöt heijastuvat nopeasti kansantalouden, viranomaisten ja koko kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Pidämme hyvänä, että rahoitusmarkkinoiden **kyberturvallisuutta ja digitaalista häiriönsietokykyä pyritään kehittämään ja varmistamaan yhteisistä eurooppalaisista lähtökohdista** lähtien.
2. Rahoitusmarkkinat eivät toimi muusta yhteiskunnasta irrallisena saarekkeena, vaan osana monimutkaista globaalia verkostoa, joka muodostuu rahoituspalvelujen tarjoajien ja niiden käyttäjien ohella mm. tietoliikenne-, tietojenkäsittely- ja muiden välttämättömien infrastruktuuripalveluiden tarjoajista. Rahoitusmarkkinoiden häiriöt voivat tapahtua ja ilmentyä verkoston missä tahansa osassa. **Rahoitusmarkkinoihin kohdistuvalla sääntelyllä voidaan kuitenkin vaikuttaa vain häiriöihin, jotka ovat alan toimijoiden omassa vaikutuspiirissä.**
3. Valtioneuvoston kannan perusteluissa todetaan seuraavaa: *”Unionin rahoitusmarkkinoita koskevaa sääntelykehystä vahvistettaessa on kuitenkin huomioitava kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisten rahoitusmarkkinapalveluiden turvaamiseen liittyvät järjestelyt. Perussopimusten mukaan kansallinen turvallisuus säilyy kunkin jäsenvaltion vastuulla.”* **Pidämme lausumaa epätarkkana ja jopa harhaanjohtavana ja esitämme joko sen poistamista kokonaan tai kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisinä pidettävien rahoitusmarkkinapalveluiden yksiselitteistä määrittelyä. Vaihtoehtoisesti esitämme, että oikeustilan selventämiseksi VN pyytää asiasta komission lausunnon.**

Kansallisen turvallisuuden osalta valtioneuvoston kannan perusteluissa viitattaneen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan. EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännön mukaisesta kansallisen turvallisuuden poikkeama koskee poikkeustapauksia, jotka on määritelty selvästi ja joita on tulkittava suppeasti. Kyseistä artiklaa on sen vuoksi pidettävä ainoastaan suojalausekkeena eikä ilmauksena jäsenvaltioilla vielä jäljellä olevasta toimivallasta. Lisäksi haluamme kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että rahoitussektorilla jäsenvaltioiden kansallinen toimivalta on muihin sektoreihin verrattuna olennaisesti kapeampi Euroopan keskuspankin nojaavien erittäin laajojen toimivaltuuksien ja rahoitusmarkkinapalveluiden eurooppalaisen maksimi-harmonisoidun sääntelyn vuoksi.

Jos Suomen tarkoituksena on rajata joitain rahoitusmarkkinapalveluita tai niiden tarjoamiseen liittyviä tietojärjestelmiä kokonaan tai osittain DORA-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, tämä on käsittääksemme mahdollista vain asetukseen tehtävällä varauksella. Pidämme kestävämpänä ja EU-tuomioistuimen käytännössä muotoutuneen *vilpittömän yhteistyön periaatteen*^{*} vastaisena tilannetta, jossa Suomi neuvottelisi yhdenmukaisista eurooppalaisista pelisäännöistä, mutta katsoisi, ettei sillä ole velvollisuutta sitoutua niihin täysimääräisesti.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 2 kohdassa maksujärjestelmien (ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 22 artiklan nojalla myös selvitysjärjestelmien) moitteettoman toiminnan edistäminen on yksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän perustehtävistä. EU-oikeuden perusperiaatteiden mukaisesti tilanteissa, joissa toimivalta on annettu yksinomaisesti unionille, jäsenvaltiot menettävät välittömästi ja peruuttamattomasti kaikki oikeutensa kyseisen unionille annetun toimivallan osalta. Tämän toimivallan rajoittaminen jäsenvaltion yksipuolisilla toimenpiteillä tai tulkinnoilla ei ole mahdollista, vaan lähtökohtaisesti se edellyttää perussopimuksien muuttamista.

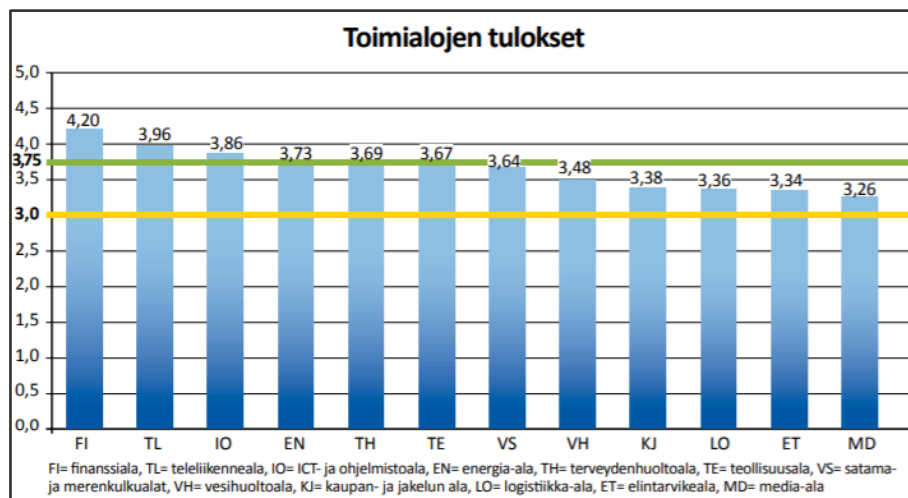
Sikäli kuin kyse on muista kuin Euroopan keskuspankkijärjestelmän yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista rahoitusmarkkinapalveluista, on varmistettava, etteivät kansallisen lainsäädännön vaatimukset ole suhteettomassa ristiriidassa EU:n perusvapauksien, esimerkiksi sijoittautumisvapauden kanssa. Rahoitusmarkkinapalveluiden osalta kansallisen turvallisuuden poikkeamaan vetoamisen perusteeksi eivät riitä taloudelliset syyt – esimerkiksi kansantalouden häiriöttömän toiminnan varmistaminen – vaan Suomen on kyettävä osoittamaan, että esimerkiksi maksupalvelujen tai arvopapereiden liikkeeseenlaskun turvaaminen on välttämätöntä väestön eloonjäämiselle.

Kantamme tueksi viittaamme oheisiin prof. Jukka Snellin asiantuntijalausuntoon 26.9.2018 (liite 1) sekä Euroopan keskuspankin lausuntoihin VM:n varautumisvelvollisuutta rahoitusalaan koskevan sääntelyn tarkistamista selvittäneen työryhmän mietintöön (CON/2018/46, liite 2) ja hallituksen esitykseen valmiuslain ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (CON/2006/6, liite 3).

Vakavimpien häiriötilanteiden varalta säädettyjen valmiuslain ja puolustustilain lähtökohtana on, että niitäkin sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. EU:n perussopimukseen liittyessään tai rahoitusmarkkinapalveluja koskevaa maksimiharmonisoitua sääntelyä hyväksyessään Suomi ei ole tehnyt ”kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiä rahoitusmarkkinapalveluja” koskevia varauksia, vaan se on sitoutunut toimeenpanemaan ja noudattamaan niitä kaikilta osin.

^{*} Vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa Euroopan unionin jäsenvaltion toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla varmistetaan unionin perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen (lähde: tieteentermipankki.fi).

4. Kirjelmäluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointia koskevassa kappaleessa todetaan, että komission ehdotuksella on sekä finanssialan toimijoiden kannalta kustannuksia nostavia mutta myös mahdollisesti laskevia vaikutuksia ja että yrityskohtaista tai toimialakohtaista arvioita vaikutuksista on haastavaa tehdä. Tiedostamme hyvin vaikutusten arviointiin liittyvät haasteet, mutta tästä huolimatta **pidämme välttämättömänä, että kustannukset pyritään arvioimaan mahdollisimman luotettavasti**. Nähdäksemme kustannuksia mahdollisesti laskevat vaikutukset voivat liittyä ainoastaan kansallisen sääntelyn ja sääntelyaloitteiden korvaamiseen yhtenäisellä EU-tason sääntelyllä. Mikäli asetus ei johda kansallisen sääntelyn purkamiseen, asetus tulee yksinomaan lisäämään yritysten taloudellista ja hallinnollista taakkaa.
5. Sääntelyn tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulisi nähdäksemme kiinnittää huomiota rahoitusmarkkinatoimijoiden kyvykkyyksiin suhteessa muihin yhteiskunnan häiriöttömälle toiminnalle elintärkeisiin sektoreihin. Suomalainen finanssisektori on varautunut hyvin kyber- ja muihin vastaaviin riskeihin. Tältä osin viittaamme Huoltovarmuuskeskuksen selvitykseen [Kyberturvallisuuden nykytila eri toimialoilla](#), jonka perusteella **finanssisektorin kyberturvallisuuden tila verrattuna muihin toimialoihin on selvästi parempi**:



Tässä suhteessa Suomea koskevan arvioinnin tulokset eivät ole mitenkään ainutlaatuisia, vaan myös eurooppalaisella tasolla finanssiala on ollut kyberturvallisuuden edelläkävijä ja se panostaa jatkuvasti kaikilla osa-alueilla valtavia summia toimintansa, asiakkaidensa tietojen ja varallisuuden sekä yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeiden palvelujensa turvaamiseen. Pidämme tärkeänä, että komission asetus- ja muutospäätösvaihtoehtojen avulla pyritään **yksityiskohtaisen normatiivisen sääntelyn sijaan tukemaan ja vahvistamaan toimijoiden kykyä ja edellytyksiä riskiperusteisesti tunnistaa, havaita ja torjua kyberuhkia** sekä toipua nopeasti niiden aiheuttamista häiriöistä.

6. Digitaalisen toiminnan häiriönsietokykyä koskevien yksityiskohtaisten ja kattavien sääntöjen puuttuminen EU:n tasolla on johtanut kansallisten sääntelyaloitteiden lisääntymiseen myös Suomessa ja ilman riittävää koordinaatiota ne aiheuttavat finanssialan toimijoille päällekkäisiä ja epä johdonmukaisia vaatimuksia sekä

merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Finanssialan häiriönsietokykyä arvioitaessa maksu- ja selvitysjärjestelmien häiriötön toiminta on ehdottoman tärkeää. Kuten edellä on todettu, näihin liittyvät kysymykset kuuluvat Euroopan keskuspankin johdolla toimivan Euroopan keskuspankkijärjestelmän yksinomaiseen toimivaltaan, minkä vuoksi on **johdonmukaista, että rahoitusmarkkinoiden digitaalisen toiminnan häiriönsietokykyä koskeva sääntely toteutetaan EU:n tasolla. Sääntelyn tulee myös olla kattavaa ja riittävän tarkkaa, jottei tarvetta kansalliselle sääntelylle jää.**

7. Kuten kirjelmäluonnoksessa todetaan, komission asetus- ja direktiiviehdotuksilla on yhteyksiä useisiin muihin EU-tason säädösehdotuksiin ja toimintasuunnitelmiin. Sääntelyn selkeyden turvaamiseksi, **päällekkäisyyksien välttämiseksi ja toimijoiden hallinnollisten kustannusten minimoimiseksi pidämme välttämättömänä, että säädösehdotukset ja toimintasuunnitelmat koordinoidaan keskenään** ja samalla varmistetaan, etteivät ne ole ristiriidassa esimerkiksi Euroopan keskuspankin tehtävien ja toimivaltuuksien kanssa. Pidämme myös tärkeänä, että säädösvaatimukset muotoillaan niin, että ne jättävät toimijoille riittävää **liikkumavaraa riskiperusteisesti valita sopivimmat ja kustannustehokkaimmat toteutusvaihtoehdot.**
8. Kirjelmäluonnoksen mukaan asetusehdotusta on tarkoitus soveltaa suhteellisuusperiaatetta noudattaen, jonka seurauksena asetuksessa rahoitusmarkkina-toimijoille asetettavat velvoitteet olisivat suhteessa yhteisön kokoon ja muihin olosuhteisiin. Suhteellisuusperiaatteen seurauksena esimerkiksi mikroyrityksiin sovellettaisiin lievempiä vaatimuksia. Suhteellisuusperiaate näkyisi myös toteutuneiden riskitapahtumien raportoinnissa, jossa raportointivelvoite kattaisi vain merkittävät tapahtumat.

Pidämme suhteellisuusperiaatetta hyväksyttävänä lähtökohtana, mutta haluamme kiinnittää huomiota siihen, että **toimialan keskinäisriippuvaisen luonteen vuoksi yksittäisen toimijan aiheuttama riski muille toimijoille tai koko järjestelmälle ei ole suoraan verrannollinen sen kokoon tai muihin yksilöllisiin olosuhteisiin.** Suhteellisuusperiaatetta tuleekin täydentää riittävällä kaikkia alan toimijoita koskevilla vähimmäisvaatimuksilla, joiden noudattamista myös valvotaan tehokkaasti.

9. Kirjelmäluonnoksen mukaan tarkoituksena on, että ehdotus koskettaisi myös rahoitusmarkkinoiden ulkopuolisia kriittisiä kolmansia osapuolia, jotka tarjoavat ICT-palveluita rahoitusmarkkinatoimijoille ja asetuksessa asetettaisiin minimivaatimukset kolmansien osapuolten ja rahoitusmarkkinatoimijoiden välillä tehtyjen sopimusjärjestelyiden vaatimuksista. Haluamme kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että finanssialan toimijoiden palvelu- ja hankintaketjut nojautuvat kolmansien osapuolten tarjoamien markkinaehtoisten ICT-palveluiden varaan. Siksi **pidämme välttämättömänä, ettei minimivaatimuksia ylimitoiteta niin, että se haittaa tai rajoittaa palveluiden saatavuutta** kilpailukykyisin ehdoin.

Selvää on, etteivät toimijat voi yksipuolisesti sanella sopimusehtoja eivätkä myöskään vyöryttää palveluntuottajiensa kannettavaksi velvoitteita, joita ne eivät ole valmiita ottamaan vastaan. Kuitenkin jo nykytilanteessa jopa suurilla **finanssialan toimijoilla on haasteita saada vaikkapa viranomaisten auditointioikeuksia koskevia lausekkeitä sisällytettyä globaalien ICT-**

toimijoiden kanssa tehtäviin sopimuksiin. Ehdotammekin, että asetuksen jatkovalmistelussa pohdittaisiin, voitaisiinko kolmansia osapuolia velvoittaa suoraan hyväksymään tällaiset vakiolausekkeet. Suurten ICT-toimijoiden osalta voitaisiin harkita myös menettelyä, jossa toimivaltaiset EU-viranomaiset keskitetysti arvioisivat niiden palvelujen luotettavuutta, turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta sen sijaan, että kukin toimija joutuu vaadittaessa itse huolehtimaan näiden todentamiseksi tarpeellisten auditointien toteuttamisesta. Tämä keventäisi merkittävästi rahoitusmarkkina- ja ICT-toimijoiden hallinnollista taakkaa ja todennäköisesti vaikuttaisi myönteisesti myös säännösten valvonnasta vastaavien viranomaisten toimintaan.

10. Asetusehdotus mahdollistaisi rahoitusmarkkinatoimijoiden välisen vapaaehtois-pohjalta tapahtuvan kyberuhkia koskevan tietojenvaihdon, joka rohkaisisi toimijoita hyödyntämään kollektiivista tietämystä ja käytännön kokemustaan strategisella, taktisella ja operatiivisella tasolla. **Pidämme ensiarvoisen tärkeänä, että strategista, taktista ja operatiivista tietojenvaihtoa koskevat eurooppalaiset säännöt selkeytetään ja yhdenmukaistetaan ja kyberuhkien torjunnan edellyttämälle tietojenvaihdolle luodaan tukeva säädöspohja.** Tehokas, kattava ja käytännössä reaaliaikainen tietojenvaihto on välttämätön osa toimialan varautumista ja reagointia jatkuvasti kehittyviin ja muuttuviin kyberuhkiin.
11. Asetusehdotuksen 19 artiklassa esitetään, että Euroopan valvontaviranomaiset yhteistyössä Euroopan keskuspankin ja ENISAn kanssa selvittäisivät mahdollisuudet keskittää ICT-liitännäisiä tapahtumia koskevaa raportointia ja sitä varten keskitetty EU-tason yhteyspiste (EU Hub). Pidämme ensiarvoisen tärkeänä, että **asetuksen valmistelun yhteydessä kartoitettaisiin kaikki toimijoiden ICT-liitännäisiin tapahtumiin ja loukkauksiin liittyvät raportointivelvoitteet, selvittäisiin mahdollisuudet niiden korvaamiseen esimerkiksi EU-tason yhteyspisteen avulla ja sallittaisiin tapahtumien raportointi kaikissa tilanteissa myös englannin kielellä.** Nykytilanteessa toimijat joutuvat raportoimaan samasta tapahtumasta moneen kertaan ja usein myös eri kielillä, mikä aiheuttaa täysin tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia, lisää väärinymmärrysten vaaraa ja pahimmillaan haittaa häiriötilanteen selvittämistä ja siitä toipumista.
12. Asetusehdotuksen 25 artiklan 6 kohdassa todetaan seuraavaa: ”*Financial entities may only enter into contractual arrangements with ICT third-party service providers that comply with high, appropriate and the latest information security standards.*” Jos tällainen vaatimus asetetaan, on myös yksilöitävä, mikä taho ja mitä menettelyä noudattaen määrittelee, mitkä ovat riittävän ”korkeatasoisia, asianmukaisia ja viimeisimpiä tietoturvastandardeja”. Asia on määriteltävä yksiselitteisesti, jotta toimijoilla on mahdollisuus huomioida vaatimukset omissa ICT-sopimuksissaan. **Standardit eivät myöskään voi olla puhtaasti kansallisia** (esim. Suomen kansalliset KATAKRI-, PITUKRI- tai VAHTI-ohjeet ja standardit), **vaan samojen sääntöjen tulee soveltua läpi palvelu- ja hankintaketjujen** siitä riippumatta, missä päin yhteismarkkinoita toimintaa harjoitetaan, asiakkaat sijaitsevat, palveluja tarjotaan tai alihankkijat toimivat.
13. Asetusehdotuksen 20 artiklan mukainen viranomaispalaute on keskeinen osa toimijoiden kyberturvallisuuden kehittämistä. **Palautteen tulee olla ajan-kohtaista, jatkuvaa ja riittävän yksityiskohtaista,** ja toimijakohtaisen palautteen ohella tarvitaan myös koko toimialalle suunnattua palautetta.

14. ICT-työkalujen ja -järjestelmien testausta koskevassa asetusehdotuksen 22 artiklassa todetaan seuraavaa: ”1. *The digital operational resilience testing programme referred to in Article 21 shall provide for the execution of a full range of appropriate tests, including vulnerability assessments and scans[...].*” Testausten osalta pidämme välttämättömänä, että **tiedot havaituista tai epäilyistä haavoittuvuuksista jäävät yksinomaan toimijalle**. Haavoittuvuuksien korjaaminen on tyypillisesti ohjelmistotoimittajan tai muun kolmannen osapuolen tehtävä ja haavoittuvuustiedon mahdollinen vuotaminen vihamieliselle kolmannelle osapuolelle mahdollisesti altistaisi toimijan vakaville kyberhyökkäyksille. Tämän vuoksi viranomaisten tiedonsaantioikeuksien ei tule kattaa haavoittuvuustietoja. Pidämme myös ehdottoman tarpeellisena, ettei tällaista velvoitetta välittömänä tai välillisesti sisällytetä ICT-liitännäisiä tapahtumia koskeviin raportointivelvoitteisiin.
15. Lopuksi haluamme kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksessa kuvatun sääntelykehikon toimeenpano edellyttää **mittavia määrällisiä ja laadullisia panostuksia toimijoiden ohella myös viranomaisten puolella**. Tämän vuoksi pidämme välttämättömänä, että asiaan kiinnitetään riittävää huomiota sääntelyhankkeen jatkokäsittelyn yhteydessä.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi

Liitteet:

1. Professori Jukka Snellin asiantuntijalausunto 26.9.2018
2. Euroopan keskuspankin lausunto CON/2018/46
3. Euroopan keskuspankin lausunto CON/2006/6

LAUSUNTO: Varautumisvelvollisuus rahoitusallalla

Finanssiala ry on pyytänyt minulta lausuntoa valtiovarainministeriön julkaisusta 23/2018: Varautumisvelvollisuutta rahoitusallalla koskevan sääntelyn tarkistaminen - työryhmämuistio. Arvioin työryhmämuistiota EU-oikeuden valossa. Lausunnessani keskityn kysymykseen siitä, onko työryhmämuistioissa ehdotettu sääntely sisämarkkinaoikeuden mukainen. Tämä vaatii ensinnäkin sen selvittämistä, rajoittaako sääntely perusvapauksia, erityisesti sijoittautumisvapautta. Toiseksi on kysyttävä, voidaanko sääntelyä perustella yleisellä turvallisuudella ja onko se suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Kaikkien kysymysten osalta lausuntoni taustalla on se seikka, että vaikka kansallinen turvallisuus on EU-oikeudessa jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluva asia, ne eivät saa käyttää toimivaltaansa EU-oikeuden vastaisella tavalla.¹ Vaikka työryhmämuistiossa onkin yleisesti kartoitettu EU-oikeuden vaatimuksia muistion sivuilla 40-47, siinä ei ole kuitenkaan pohdittu yksityiskohtaisesti, onko nyt ehdotettu sääntely EU-oikeuden mukaista.

Toinen taustalla vaikuttava seikka on, että EU:n perusvapauksilla on välitön vaikutus ja ne luovat oikeuksia yksityisille. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kansallinen sääntely voidaan kyseenalaistaa kansallisissa tuomioistuimissa ja asia voi päätyä sitä kautta EU:n tuomioistuimeen SEUT (sopimus Euroopan unionin toiminnasta) 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön muodossa. Mikäli sääntely loukkaa perusvapauksia, voi

¹ Ks. esim. asia C-387/05 *komissio v Italia* EU:C:2009:781, kohta 45: ”Oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksessa määrätään näet sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen turvallisuus voi vaarantua, sovellettavista poikkeuksista ainoastaan EY 30, EY 39, EY 46, EY 58, EY 64, EY 296 ja EY 297 artiklassa, jotka koskevat tarkasti rajattuja poikkeustilanteita. Niistä ei voida päätellä, että perustamissopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen perustamissopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa yhteisön oikeuden sitovuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen”. Lissabonin sopimus ei ole muuttanut oikeustilaa; ks. asia C-300/11 ZZ EU:C:2013:363, kohta 38.

yksityisillä olla oikeus vahingonkorvauksiin *Brasserie du pêcheur* oikeuskäytännön mukaisesti.² Käytännössä useat jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, ovat joutuneet korvausvaatimusten kohteeksi juuri perusvapauksien loukkaamisen takia.³ Ottaen huomioon työryhmämuistion ehdotusten laajat kustannusvaikutukset, on ensiarvoisen tärkeää, että EU-oikeuden vaatimukset otetaan tarkasti huomioon ehdotuksia arvioitaessa. Lisäksi työryhmämuistio näyttää liikkuvan aivan eri suuntaan kuin Euroopan komission toimintasuunnitelma pääomamarkkinaunionista,⁴ joka on nähty EU:n keskeisenä prioriteettina. Työryhmän ehdotus pirstoo entisestään eurooppalaisia pääomamarkkinoita juuri kun EU pyrkii integroimaan niitä. Onkin varsin mahdollista, että ehdotukset päätyvät aikanaan EU:n toimielinten yksityiskohtaisen tarkastelun kohteeksi, mikä voi johtaa SEUT 258 artiklan rikkomusmenettelyyn.

Esitän lausuntonani seuraavan:

1. Työryhmämuistio ja sijoittautumisvapauden rajoittaminen

Työryhmämuistion ehdotusten ytimenä on sääntely, joka tarkoittaa kuvailulehden mukaan ”keskeytymättömän toiminnan kannalta välttämättömien tietojärjestelmien ja tietovarantojen ylläpitämistä Suomessa”. Tarkastelen tässä osiossa sitä, rajoittako tämän kaltainen sääntely EU:n perusvapauksia, jotka ovat sen sisämarkkinaoikeuden kulmakivi.

EU-oikeudessa tunnetaan neljä perusvapautta, jotka yhdessä luovat sisämarkkinat takaamalla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden. Henkilöiden vapaa liikkuvuus kattaa työntekijöiden liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden. Käytännössä juuri sijoittautumisvapaus on keskeisessä asemassa työryhmämuistiota arvioitaessa. Keskityn lausunnossani siihen. Pääomien ja palvelujen vapaa liikkuvuus voivat myös nousta esille, mutta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä kaikkia perusvapauksia on enenevässä määrin sovellettu samojen periaatteiden mukaisesti. Niinpä sijoittumisvapautta koskeva

² Asia C-46/93 *Brasserie du pêcheur* EU:C:1996:79.

³ Asia C-470/03 *A.G.M.-COS.MET v Suomi* EU:C:2007:213. Suomi sopi riidan ennen Tampereen käräjäoikeuden päätöstä. Sopimuksen sisältö ei ole julkinen.

⁴ Pääomamarkkinaunionin luomista koskeva toimintasuunnitelma COM(2015) 468 final.

tarkastelu pätee, *mutatis mutandis*, myös muihin relevantteihin perusvapauksiin eikä niitä ole tarpeen tarkastella erikseen.

Sijoittautumisvapaudesta säädetään SEUT 49 artiklassa. Se koskee sekä luonnollisia että oikeushenkilöitä. Sen ensimmäisen alakohdan perusteella ”kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.”

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä rajoituksen käsitettä on tulkittu laajasti. Syrjivien kansallisten säädösten lisäksi tuomioistuin on nähnyt sijoittautumisvapauden rajoituksina kaikki toimet, ”joilla kielletään kyseisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi”.⁵ Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti toimia, jotka voivat vaikuttaa ulkomaisten yritysten pääsyyn toisen jäsenvaltion markkinoille. Niinpä esimerkiksi *CaixaBank* tapauksessa ranskalainen lainsäädäntö, joka kielsi koronmaksun avistatileille, nähtiin sijoittautumisvapauden rajoitukseksi, koska se merkitsi espanjalaiselle pankille vakavaa estettä harjoittaa toimintaansa tytäryhtiön välityksellä. Siltä evättiin tehokas kilpailukeino, eli korkojen maksu, joka olisi auttanut sitä pääsemään Ranskan markkinoille. Ranskan lainsäädäntö kohdistui tasapuolisesti kaikkiin pankkeihin niiden kotimaasta riippumatta, mutta tästä huolimatta se katsottiin rajoitukseksi, koska se vaikeutti markkinoille pääsyä.

Edellä mainitun oikeuskäytännön valossa on nähdäkseni ilmiselvää, että työryhmämuistiossa esitetty sääntely muodostaa rajoituksen sijoittautumisvapaudelle. Ulkomaiset yritykset joutuvat eriyttämään tietojärjestelmänsä ja tietovarantonsa. Ne eivät voi luottaa koko konsernin kattaviin järjestelmiin ja varantoihin, jotka sijaitsevat Suomen ulkopuolella, vaan joutuvat ylläpitämään niitä erikseen Suomessa. Se evää niiltä kilpailuedun ja tuottaa lisäkustannuksia. Tämä epäilemättä tekee Suomeen sijoittautumisesta vähemmän houkuttelevaa oikeuskäytännön tarkoittamassa merkityksessä, erityisesti kun muistetaan tietojärjestelmien ja –varantojen keskeinen rooli juuri rahoitusallalla.

⁵ Asia C-442/02 *Caixa Bank* EU:C:2004:586, kohta 11.

Käytännössä sääntelyllä olisi syrjivä ja protektionistinen vaikutus, sillä se suosisi niitä toimijoita, joilla jo on järjestelmänsä ja varantonsa Suomessa. Näille, usein kotimaisille, toimijoille ei syntyisi lisäkustannuksia, toisin kuin esimerkiksi Suomeen sijoittautumista harkitseville ulkomaisille yrityksille tai täällä jo oleville monikansallisille toimijoille, jotka käyttävät koko yritysryhmän kattavia järjestelyjä. Lisäksi suunniteltu sääntely vähentäisi suomalaisten yritysten halukkuutta sijoittaa tietojärjestelmänsä ja tietovarantonsa ulkomaille ja ”rankaisisi” niitä suomalaisia toimijoita, jotka ovat jo käyttäneet sisämarkkinavapauksia ja joutuvat nyt palauttamaan toimintoja. Tilanteesta riippuen tämä loukkaa joko palvelujen vapaata liikkuvuutta tai sijoittautumisvapautta, sillä myös yrityksen lähtömaan asettamat esteet ovat perusvapauksien piirissä.⁶ Nämä seikat on myös todettu työryhmämuistiossa, joka sivulla 66 toteaa, että suurimmat kustannusvaikutukset ”kohdistuvat niihin toimijoihin, jotka ovat järjestäneet operatiivisten tietojärjestelmiensä operoinnin Suomen ulkopuolelle.”

Yhteenvetona voin siis todeta, että työryhmämuistiossa esitetty sääntely selkeästi rajoittaa perusvapauksia, erityisesti sijoittautumisvapautta, siten kuin niitä on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä tulkittu. On siis siirryttävä tarkastelemaan rajoitusten perusteltavuutta.

2. Sijoittautumisvapauden rajoitusten perusteltavuus

EU:n perussopimukset lähtökohtaisesti kieltävät perusvapauksien rajoitukset. Tähän pääsääntöön on kuitenkin olemassa poikkeuksia. Erityisen tärkeä on poikkeus, joka mahdollistaa yleisen turvallisuuden vaatimat rajoitukset. Toisin sanoen jäsenvaltiot voivat perustella asettamiaan vapaan liikkuvuuden rajoituksia yleisellä turvallisuudella. Tämä pätee kaikkiin neljään perusvapauteen.

Sijoittautumisoikeuden osalta siitä säädetään SEUT 52 artiklassa. Rajoitusten on kuitenkin aina noudatettava EU-oikeuden yleisiä periaatteita. Erityisen keskeinen on suhteellisuusperiaate. Käytännössä valtaosa tapauksista keskittyy juuri kansallisen lainsäädännön oikeasuhtaisuuden tarkkaan erittelyyn, ja oikeuskirjallisuudessa tehtyjen tilastollisten analyysien valossa jäsenvaltiot häviävät valtaosan

⁶ Ks. esim. asia C-386/14 *Groupe Steria* EU:C:2015:524, kohta 14.

perusvapauksia koskevista oikeusriidoista juuri suhteellisuusperiaatetta koskevassa punninnassa.⁷ Tämä heijastelee EU-tuomioistuimen lähtökohtaa, jonka mukaan perusvapauksiin kohdistuvia poikkeuksia on tulkittava suppeasti.⁸

On keskeistä huomata, että perusteltavuuden osalta todistustaakka on jäsenvaltiolla.⁹ Jäsenvaltion on siis pystyttävä osoittamaan, että sen määräykset ovat kaikilta osin tarpeen yleisen turvallisuuden puolustamiseksi ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

a. Yleinen turvallisuus

Yleisen turvallisuuden käsitettä ei ole määritelty perussopimuksissa, vaan se on muodostunut EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Oikeuskäytännössä on kiteytynyt seuraava määritelmä: ”Siltä osin kuin kyse on käsitteestä ’yleinen turvallisuus’ unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tämän käsitteen piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus ja että näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen.”¹⁰

On huomattava, että vaikka varautumisjärjestelmää yleensä voidaan pitää yleisen turvallisuuden alueeseen kuuluvana, työryhmämuistion ehdotusten laajuuden takia on mahdollista kyseenalaistaa, ovatko kaikki järjestelmän piirteet tämän käsitteen sisällä. Pystyykö Suomi vakuuttavasti näyttämään, että esimerkiksi korttimaksamisen tai arvopapereiden liikkeellelaskun turvaaminen todella on välttämätöntä väestön eloonjäämiselle? On olennaista huomata, että puhtaasti taloudelliset syyt eivät kelpaa oikeutusperusteiksi. Niinpä Suomi ei voi vedota esimerkiksi kansantalouden häiriöttömän toiminnan varmistamiseen,¹¹ vaan sen on

⁷ C Barnard, 'Derogations, Justifications and the Four Freedoms: Is State Interest Really Protected?' in C Barnard and O Odudu (eds), *The Outer Limits of European Union Law* (Hart, 2009) ja J Snell, *Goods and Services in EC Law: A Study of the Relationship Between the Freedoms* (Oxford University Press, 2002) s. 216-217.

⁸ Ks esim. asia C-503/03 *komissio v Espanja* EU:C:2006:74, kohta 45.

⁹ Ks. esim. asia C-254/05 *komissio v Belgia* EU:C:2007:319, kohdat 35-36.

¹⁰ Asia C-82/16 *K.A.* EU:C:2018:308, kohta 91.

¹¹ Ks. esim. asia C-201/15 *AGET Iraklis* EU:C:2016:972, kohta 72.

kyettävä vetoamaan turvallisuuteen käsitteen varsinaisessa merkityksessä. Käytännössä tämä kysymys nousee esille myös suhteellisuusperiaatteen yhteydessä, joten käsittelen sitä tarkemmin jäljempänä.

b. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on sisämarkkinaoikeuden keskeisin perusperiaate. Se vaatii, että yleisen turvallisuuden tavoitteen saavuttamiseen valitut keinot ovat oikeasuhtaisia. Ei siis riitä, että lainsäädännöllä on hyväksyttävä tavoite; sen valitsemien keinojen tulee olla oikeasuhtaisia. Esimerkiksi *Albore* tapauksessa, johon palaan jäljempänä, EU-tuomioistuin lausui seuraavasti: ”Yleisen turvallisuuden vaatimukset voivat kuitenkin oikeuttaa poikkeamaan perustamissopimuksen määräyksistä, kuten pääomien vapaata liikkuvuutta koskevasta määräyksestä, vain suhteellisuusperiaatetta noudattaen eli sen rajoissa, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi”.¹² Rajoituksilla tulee siis voida taata se yleistä etua koskeva tavoite, johon niillä pyritään, eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Suhteellisuusperiaatetta sovellettaessa Suomen täytyy siis osoittaa, että järjestelmän kaikki elementit ovat välttämättömiä yleisen turvallisuuden varmistamiseksi ja että sitä ei voi varmistaa keinoin, jotka rajoittavat perusvapauksia vähemmän. Tämä vaatii yksityiskohtaista tapauskohtaista punnintaa, jonka suorittavat EU:n tai kansallinen tuomioistuin, prosessista riippuen. On kuitenkin heti nähtävissä, että työryhmän esitykseen sisältyy ainakin kolme rakenteellista ongelmaa, jotka kyseenalaistavat ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden: ehdotusten laajuus, niiden epäjohdonmukaisuus ja niiden tuottama oikeudellinen epävarmuus. Käsittelen näitä ongelmia tässä järjestyksessä.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä **rajoitusten laajuus** on ollut keskeisessä asemassa, kun suhteellisuusperiaatetta on sovellettu. Tarkoin rajattu kansallinen lainsäädäntö on voitu hyväksyä, kun taas liian laajasti kirjoitettu lainsäädäntö usein

¹² Asia C-423/98 *Albore* EU:C:2000:401, kohta 19.

katsotaan periaatteen vastaiseksi. Yhtenä esimerkkinä yleisen turvallisuuden alueelta käy *Albore* tapaus, joka koski kiinteistöjen omistusta Italiassa. Italian lainsäädäntö rajoitti ulkomaalaisten oikeutta omistaa kiinteistöjä sotilaallisesti tärkeillä alueilla. Tämän lain perusteella kahden Saksan kansalaisen kiinteistönostoa ei kirjattu rekisteriin. Laki katsottiin pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukseksi, mutta EU-tuomioistuimien tutki, oliko se perusteltavissa yleisellä turvallisuudella. Tuomioistuimien totesi, että vaikka Italian alueen puolustamiseen liittyviin seikkoihin voi periaatteessa vedota, lainsäädäntö oli liian laaja. Italian olisi tullut osoittaa "jokaisen alueen osalta, johon rajoitusta sovelletaan... että kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten syrjimättömästä kohtelusta aiheutuisi asianomaisen jäsenvaltion sotilaallisille eduille todellisia, konkreettisia ja vakavia vaaroja, joita ei voitaisi poistaa lievemmillä menettelytavoilla."¹³ Toisin sanoen ei riittänyt, että Italia pystyi viittaamaan maanpuolustukseen; sen olisi myös pitänyt pystyä tarkoin perustelemaan, miksi kukin alue oli keskeinen maanpuolustuksen kannalta ja sen ulkomainen omistus turvallisuushuoli.

Työryhmämuistion ehdotukset ovat erittäin laaja-alaisia. Muistiossa on valittu sekä laaja palveluiden määrittely (ks. s. 63-65), että laaja yritysten määrittely (ks. s. 64-65). Osittain tätä on pyritty perustelemaan yleiseen turvallisuuteen perustuvilla näkökohdilla, mutta mukana on myös perusteluja, joilla ei ole siihen mitään liityntää. Niinpä esimerkiksi sivulla 64 tuodaan esille asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja kilpailuolosuhteet syinä ulottaa varautumisvelvollisuus kaikkiin toimiluvan alaista toimintaa koskeviin yrityksiin niiden koosta riippumatta. Tämä on nähdäkseni ongelmallista suhteellisuusperiaatteen kannalta. Suomen olisi erittäin vaikeaa uskottavasti osoittaa, että pientenkin yritysten olisi säilytettävä tietojärjestelmänsä ja tietovarantonsa Suomessa esimerkiksi korttimaksamisen ja arvopapereiden liikkeelle laskemisen varmistamiseksi, koska muunlainen järjestelmä uhkasi väestön eloonjäämistä. Vaarana on, että liian laajat määrittelyt tekevät koko ehdotuksesta suhteellisuusperiaatteen vastaisen, kuten tapahtui Italian *Albore* tapauksessa.

Keskeinen osa suhteellisuusperiaatteen toteutumisen harkintaa on jäsenvaltion lainsäädännön **johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden** arviointi. "Kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti

¹³ Asia C-423/98 *Albore* EU:C:2000:401, kohta 22.

vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla”.¹⁴ Useita kansallisia lakeja on todettu perusvapauksien vastaiseksi, koska ne eivät ole pyrkineet tavoitteeseensa koherentilla tavalla.¹⁵

Tältä osin työryhmämuistion esittämä sääntely on ongelmallista. Varautumista koskevan lainsäädännön vaatimukset näyttäisivät eroavan keskeisesti eri sektoreilla ilman selvää syytä. Niinpä esimerkiksi teleyrityksiin kohdistuu velvoite pystyä *palauttamaan* Suomeen kriittiset järjestelmänsä sekä niiden ohjauksen, ylläpidon ja hallinnan. Tämä velvoite eroaa keskeisesti työryhmämuistion ehdotuksesta rahoitusosalalle, jossa vaaditaan, että riittävät tietojärjestelmät ja tietovarannot *säilytetään* Suomessa. Työryhmämuistiossa ei perustella sitä, minkä vuoksi varautuminen yhdellä sektorilla edellyttää palauttamiskykyä ja toisella säilyttämistä. Lisäksi teleyritysten osalta velvollisuus on rajattu kriittisiin viestintäjärjestelmiin, kun taas rahoitusosalalle kaavaillaan kattavampaa velvollisuutta. Tämä kyseenalaistaa ehdotuksen johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden ja luo riskin, että se katsotaan suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi.

Kolmanneksi jäsenvaltion lainsäädännön tulee luoda riittävä **oikeusvarmuus** sisämarkkinatoimijoille. Asia oli esillä esimerkiksi Belgiaa koskeneessa ns. golden share –tapauksessa.¹⁶ Belgia säilytti tietyn määräysvallan yksityistetyssä Distrigaz energiayhtiössä tarkoituksenaan turvata energiatoimitukset kriisitilanteissa. Tämä rajoitti pääomien vapaata liikkuvuutta. EU-tuomioistuin keskitti ratkaisussaan huomiotaan oikeusvarmuuden nimissä siihen, että määräysvallan käytön tuli tapahtua objektiivisten ja tuomioistuinten valvottavissa olevien kriteerien perusteella. Koska Belgian järjestelmä takasi tämän, EU-tuomioistuin hyväksyi sen.

Työryhmän esitys antaa aihetta huoleen oikeusvarmuuden osalta. Kaavaillussa lainsäädännössä ja asetuksessa luodaan vain hyvin yleiset puitteet ja paljon näyttäisi jäävän kansallisten viranomaisten antamien määräysten varaan. Tämä saattaisi tehdä erityisesti markkinoille tuloa suunnitteleville ulkomaisille toimijoille hyvin vaikeaksi arvioida, minkälaisia järjestelyjä ja kustannuksia olisi odotettavissa. Se seikka, että rahamarkkinayritykset joutuvat yleensäkin toimimaan viranomaisten määräysten

¹⁴ Ks. esim. asia C-153/08 *komissio v Espanja* EU:C:2009:618, kohta 38.

¹⁵ Ks. esim. asia C-169/07 *Hartlauer* EU:C:2009:141.

¹⁶ Asia C-503/99 *komissio v Belgia* EU:C:2002:328.

rajoissa, ei vielä poista tätä huolta. Ulkomainen yritys voi varsin hyvin ennakoida, mitä vaatimuksia siihen kohdistetaan sääntelyalueille, joita määrittävät yleiseurooppalaiset kehikot. Suomen varautumislainsäädännön osalta tällainen eurooppalainen kehikko puuttuu.

Näistä syistä pidän työryhmämuistion ehdotuksia vaikeasti perusteltavina suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Jotta sisämarkkinaoikeuden vaatimuksia kunnioitetaan, on välttämätöntä, että ehdotukset eivät ole liian laajoja vaan tarkoin kohdennettuja, luovat järjestelmällisen ja johdonmukaisen kokonaisuuden, ja takaavat riittävän oikeusvarmuuden. Suomen tulee pystyä osoittamaan nämä seikat.

Lopuksi

Yhteenvetona voin siis todeta seuraavan: työryhmän ehdottama sääntely rajoittaa selkeästi EU:n perusvapauksia, erityisesti sijoittautumisvapautta. Varautumisjärjestelyjä voidaan lähtökohtaisesti perustella yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä. Niiden on kuitenkin oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Ehdotukseen liittyy ainakin kolme rakenteellista tekijää, jotka ovat ongelmallisia tältä osin. Ensinnäkin ehdotuksen laajuuden takia sen kaikkia elementtejä on vaikea nähdä välttämättöminä yleisen turvallisuuden kannalta. Toiseksi varautumisjärjestelyjen johdonmukaisuus on kyseenalaista, kun eri sektoreilla sovelletaan hyvin erilaisia vaatimuksia ilman selvää syytä. Kolmanneksi järjestelmä näyttää jättävän viranomaisten määräyksille keskeisen roolin, mikä on ongelmallista oikeusvarmuuden kannalta. Näistä syistä katson, että ehdotus tämänhetkisessä muodossaan ei noudata EU-oikeutta.

Turussa, syyskuun 26. päivänä 2018,



Jukka Snell

Oikeust. kand. (Helsinki); LL.M, PhD (London)

Eurooppaoikeuden professori



EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROJÄRJESTELMÄ

FI

ECB-PUBLIC

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO**annettu 26 päivänä lokakuuta 2018****varautumisvelvollisuutta rahoitusalalla koskevan Suomen sääntelyn tarkistamisesta
(CON/2018/46)****Johdanto ja oikeusperusta**

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 16 päivänä elokuuta 2018 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta, joka koskee niin sanotun varautumisvelvollisuuden täsmentämistä rahoitusmarkkinapalveluiden alalla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten toimintojen jatkuvuuden varmistamiseksi ja joka sisältää 1) muutoksia luottolaitoslakiin¹, maksulaitoslakiin², sijoitusrahastolakiin³, sijoituspalvelulakiin⁴, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettuun lakiin⁵ ja kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettuun lakiin⁶, 2) ehdotuksen laiksi rahoitusmarkkinoiden häiriönhallinnan yhteistyöryhmästä ja 3) ehdotuksen valtioneuvoston asetukseksi, jolla täsmennetään tehtäviä ja palveluja, joiden toimivuus varautumisvelvollisuuden sitomien toimijoiden on turvattava (jäljempänä yhdessä "ehdotus").

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan sekä neuvoston päätöksen 94/415/EY⁷ 2 artiklan 1 kohdan toiseen, viidenteen ja kuudenteen luetelmakohtaan, koska ehdotus liittyy maksuvälineisiin, maksu- ja selvitysjärjestelmiin sekä rahoituslaitoksiin sovellettaviin sääntöihin siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja -markkinoiden vakautteen sekä EKP:n perussopimuksen 127 artiklan 6 kohdan nojalla harjoittamaan luottolaitosten vakauden valvontaan. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Ehdotuksen tarkoitus

- 1.1 Ehdotuksessa tarkastellaan voimassa olevia varautumisvelvollisuuksia, joita on asetettu luottolaitoksille, maksulaitoksille, sijoitusrahastoille, sijoituspalveluyrityksille, arvopaperikeskukselle ja pörssille (jäljempänä yhdessä velvollisuuden sitomat toimijat) Suomen lainsäädännön nojalla. Luotto- ja maksulaitokset, sijoitusrahastot ja sijoituspalveluyritykset ovat jo nyt velvollisia varmistamaan, että ne kykenevät hoitamaan tehtävänsä ja suorittamaan palvelut mahdollisimman

1 Laki luottolaitostoiminnasta (8.8.2014/610).

2 Maksulaitoslaki (30.4.2010/297).

3 Sijoitusrahastolaki (29.1.1999/48).

4 Sijoituspalvelulaki (14.12.2012/747).

5 Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta (16.6.2017/348).

6 Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä (28.12.2017/1070).

7 Neuvoston päätös, tehty 29 päivänä kesäkuuta 1998, jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi (EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42).

pitkälle keskeytyksittä myös poikkeusoloissa osallistamalla rahoitusmarkkinoita koskevaan valmiussuunnitteluun ja suunnitteleamalla valmiustoimenpiteitä. Ehdotuksessa edellytetään näiden laitosten varmistavan tehtäviensä ja palvelujensa suorittamisen erityisesti ylläpitämällä Suomessa riittäviä tietojärjestelmiä ja tietokantoja sekä muilla järjestelyillä, joita on pidettävä riittävinä varmistamaan keskeytyksetön toiminta Suomessa. Sijoituspalveluyritysten osalta varautumisvelvollisuus koskee tällä hetkellä vain arvopaperien säilytystä, mutta varautumisvelvollisuutta laajennettaisiin siten, että myös arvopapereiden liikkeeseenlasku, kaupankäynti, määritys ja selvitys turvataan. Pörssille, jonka edellytetään tällä hetkellä huolehtivan kaupankäynnin jatkuvuudesta myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, asetetaan samanlaisia varautumisvelvollisuuksia kuin muillekin velvollisuuden sitomille toimijoille. Arvopaperikeskuksen osalta lakiin ehdotetaan vain terminologiaa muutoksia (mukautetaan nykyinen sanamuoto muille velvollisuuden sitomille toimijoille määrättyjen varautumisvelvollisuuksien uuteen sanamuotoon), koska voimassa olevat varautumisvelvollisuudet vastaavat olennaisilta osin ehdotuksen mukaisia velvollisuuksia.

- 1.2 Luottolaitosten, maksulaitosten ja sijoituspalveluyritysten osalta ehdotuksessa suositellaan valtioneuvoston asetuksen antamista täsmentämään näiden laitosten tehtäviä ja palveluja, joiden suorittaminen on varmistettava myös poikkeusoloissa. Luotto- ja maksulaitosten osalta nämä sisältävät 1) palvelun käteispanon tekemiseksi maksutilille tai käteisen nostamiseksi maksutililtä sekä maksutilin hoitoon ja tarjoamiseen liittyvät toimet; 2) maksutapahtuman toteuttamisen tilisiirtona, varojen siirtona palveluntarjoajan maksutilille, suoraveloituksena taikka maksukortilla tai muulla maksuvälineellä; 3) maksuvälineen liikkeeseenlaskun; 4) maksunsaajan kanssa tehtyyn sopimukseen perustuvan maksutapahtuman hyväksymisen ja käsittelyn, joka johtaa varojen siirtämiseen maksunsaajalle; ja 5) tehtävät tilisiirron toteuttamiseksi toisessa luottolaitoksessa tai maksulaitoksessa sijaitsevalle suomalaiselle tilille ja tehtävät tällaiselta tililtä tulevan tilisiirron vastaanottamiseksi. Rahastoyhtiöiden osalta nämä sisältävät sijoitusrahastolain 53 §:ssä ja 54 §:ssä tarkoitetut tehtävät eli velvollisuuden varmistaa rahasto-osuusrekisterin pitäminen rahasto-osuudenomistajan perustiedoista, joihin kuuluvat omistettujen rahasto-osuuksien määrä, erilajisten ja erisarjaisten rahasto-osuuksien erittely ja rahasto-osuuden rekisteröintipäivämäärä, sekä velvollisuuden varmistaa, että uusien liikkeeseenlaskujen yhteydessä merkintähinta maksetaan normaalisti noudatettavassa määräajassa. Rahastoyhtiön on myös rahasto-osuudenomistajan pyynnöstä annettava rahasto-osuudesta osuustodistus. Sijoituspalveluyritysten osalta nämä tehtävät sisältävät 1) rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen vastaanottamisen ja välittämisen; 2) rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen toteuttamisen asiakkaan lukuun; 3) rahoitusvälineiden hoitamisen asiakkaan kanssa tehdyn sopimuksen nojalla siten, että päätösvalta sijoittamisesta on annettu kokonaan tai osittain toimeksiannon saajalle; 4) rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun tai myynnin järjestämisen antamalla siihen liittyvän merkintä- tai ostositoumuksen; 5) rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun tai myynnin järjestämisen ilman merkintä- tai ostositoumuksen antamista; 6) rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun takaamiseen liittyvät palvelut; ja 7) rahoitusvälineiden säilyttämisen ja hoidon asiakkaan lukuun.
- 1.3 Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriön on myös valmisteltava asetus, jossa säädetään varautumissuunnitteluun liittyvistä periaatteista ja järjestelyistä rahoitusmarkkinoilla. Lisäksi ehdotetaan, että Finanssivalvonta antaa varautumisvelvollisuutta koskevia tarkempia määräyksiä, jotka voivat koskea 1) valmiussuunnitteluun liittyviä teknisiä kysymyksiä; 2) valmiussuunnitteluun

liittyviä asiakirjoja; 3) järjestelmien ja infrastruktuurien teknisiä vaatimuksia ja käyttöä koskevia yleisiä tietoja; sekä 4) edellä mainittuihin seikkoihin verrattavia teknisiä kysymyksiä. Ehdotus sisältää myös seuraamuksia, joita voidaan määrätä varautumisvelvollisuuksien laiminlyönnistä.

- 1.4 Ehdotus sisältää lakiehdotuksen yhteistyöryhmästä, joka perustettaisiin valtiovarainministeriön päätöksellä suunnittelemaan ja sovittamaan yhteen varautumistoimenpiteitä rahoitusmarkkinoilla. Tämän yhteistyöryhmän tehtävänä olisi 1) suunnitella ja sovittaa yhteen sekä poikkeusolojen sekä normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnassa tarvittavia toimenpiteitä; 2) hankkia ja toimittaa häiriötilanteiden hallinnassa tarpeellisia tietoja viranomaisten päätöksenteon tueksi; sekä 3) välittää ryhmän kokoamaa ja analysoimaa häiriötilanteita koskevaa tietoa sellaisille toimijoille, jotka voivat vähentää häiriötilanteiden haitallisia vaikutuksia yhteiskunnalle. Yhteistyöryhmää koskeva lakiehdotus sisältää myös salassa pidettävien tietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä.

2. Yleiset huomautukset

EKP ymmärtää, että lakiehdotuksen perustarkoituksena on asettaa varautumisvelvollisuuden sitomille toimijoille velvollisuus 1) suunnitella ja valmistella etukäteen toimenpiteitä, joita käytettäisiin poikkeusoloissa ja vakavissa normaaliolojen häiriötilanteissa, ja 2) ottaa käyttöön ja ylläpitää olemassa olevien eurooppalaisten ja kansainvälisten infrastruktuurien lisäksi järjestelmiä ja infrastruktuureja, jotka sijaitsevat Suomessa, jotta varmistetaan niiden keskeytymätön toiminta myös poikkeusoloissa. EKP esittää tällä perusteella ehdotuksesta useita yleisiä huomautuksia.

2.1 Euroopan komission kuuleminen ehdotuksesta

EKP huomauttaa, että se on antanut aikaisemmin Suomen viranomaisille lausuntoja Suomen rahoitusmarkkinoihin sovellettavasta valmiuslainsäädännöstä.⁸ Koska ehdotus vaikuttaa EKP:n toimivallan ulkopuolelle jäävään unionin lainsäädäntöön kansainvälisen ja kansallisen turvallisuuden alalla ja saattaa vaikuttaa rahoituspalvelujen sisämarkkinoihin, valtiovarainministeriön olisi hyvä kuulla ehdotuksesta Euroopan komissiota, ellei se ole jo tehnyt niin.⁹ EKP puolestaan korostaa, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan nojalla vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti jäsenvaltiot ovat velvollisia tukemaan EKP:tä sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EKP:n tai EKPJ:n tavoitteiden toteutumisen. Tämä periaate pitäisi EKP:n aikaisemmissa lausunnoissaan¹⁰ ilmaisemien näkemysten mukaisesti ottaa huomioon tämän lausunnon kattamien alojen osalta.

2.2 Ehdotuksen tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus

EKP ymmärtää, että Suomen rahoitusmarkkinoilla käytettävä merkityksellinen infrastruktuuri on suurimmaksi osaksi joko eurooppalaista tai maailmanlaajuista. Tämä infrastruktuuri tarjoaa valmiustoimenpiteitä ja vararatkaisuja, jotka eivät sijaitse fyysisesti Suomessa. Koska valmiustoimenpiteitä on jo otettu käyttöön¹¹, EKP suosittelisi, että Suomen viranomaiset

⁸ Ks. lausunnot CON/2002/27 ja CON/2006/6. Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EKP:n verkkosivuilla www.ecb.europa.eu.

⁹ Ks. lausunnon CON/2006/6 22 kohta; ks. myös lausunnon CON/2018/8 2.1 kohta.

¹⁰ Ks. alaviitteet 8 ja 12.

¹¹ Ks. Disclosure Report TARGET2 assessment against the principles for financial market infrastructures (kesäkuu 2016) <https://www.ecb.europa.eu> ja EURO1 PFMI Disclosure Report by EBA CLEARING S.A.S. (20.8.2015) <https://www.ebaclearing.eu>.

harkitsisivat edelleen ehdotuksen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta, kun otetaan huomioon huomattavat kustannukset, joita EKP:n käsityksen mukaan aiheutuisi uusien ylimääräisten kansallisten infrastruktuurien käyttöönotosta ja ylläpidosta.

2.3 *Ehdotuksen vaikutus TARGET2-järjestelmään, Target2-Securities -järjestelmään ja EKPJ:n infrastruktuureihin*

2.3.1 EKP ymmärtää, että ehdotus on laadittu sellaisen tilanteen varalle, että eurooppalaiset ja muut rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurit, mukaan lukien TARGET2 ja Target2-Securities (T2S), eivät ole Suomen rahoitussektorin käytettävissä normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa. Tällaisessa tilanteessa aiheutuisi häiriöitä myös Suomen Pankin kyvyllä toteuttaa yhteisen rahapolitiikan operaatioita ja tarjota säännöllisesti likvideettiä suomalaisille vastapuolille niiden osallistuessa rahapoliittisiin operaatioihin¹². Jos TARGET2- ja T2S-järjestelmät eivät olisi Suomen rahoitussektorin ja Suomen Pankin käytettävissä, nämä järjestelmät, mukaan lukien suomalaisten osallistujien tilit ja niillä säilyttämät varat, toimisivat edelleen normaalisti, ja näiden osallistujien Suomen ulkopuolella sijaitsevat sivuliikkeet tai tytäryhtiöt, joilla on asianmukaiset toimiluvat, voisivat jatkaa liiketoimia. Jos varajärjestely tulee saataville Suomessa aloittaen toimintansa TARGET2- ja/tai T2S -saldojen viimeisestä tiedossa olevasta tilipositioista, olisi mahdollista, että veloitukset tehdään samalta tililtä TARGET2- ja/tai T2S-järjestelmässä sekä suomalaisessa varajärjestelmässä, mikä saattaisi johtaa siihen, että osallistujalle myönnetään itse asiassa vakuudetonta luottoa (TARGET2:n osalta) tai arvopaperit myydään kahdesti (T2S-järjestelmässä). Kun suunnitellaan valmiustoimenpiteitä, on tärkeää välttää tällaisia tilanteita ja varmistaa kirjausten oikeusvarmuus.

2.3.2 Suomen Pankilla on eurojärjestelmän jäsenenä perussopimukseen perustuva velvollisuus osallistua yhteisen rahapolitiikan täytäntöönpanoon käyttäen TARGET2-infrastruktuuria, joka välittää myös yleisesti arvoltaan hyvin suuria maksuja. Kuten on asianmukaista, ehdotuksessa esitetyt toimenpiteet eivät koske TARGET2-järjestelmää, T2S-järjestelmää eivätkä mitään muutakaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) infrastruktuuria. EKP korostaa tässä yhteydessä, että mitään valmiustoimenpiteitä ei pitäisi järjestää sillä tavoin, että ne vaikuttaisivat kielteisesti EKPJ:n tehtävien hoitamiseen tai haittaisivat eurojärjestelmän valtuuksien käyttämistä. Epävarmuuden välttämiseksi pitäisi myös selvittää, että ehdotusta ei ole tarkoitus soveltaa edes epäsuorasti mihinkään EKPJ:n infrastruktuuriin, kuten TARGET2- tai T2S-järjestelmään eikä pyrkimyksenä ole aiheuttaa haittaa niiden palvelujen tarjoamiselle.

2.4 *Katsaus systeemisesti merkittäviin maksujärjestelmiin*

Suomen viranomaisten olisi hyvä ottaa huomioon ehdotuksen täytäntöönpanoon liittyvä taustatietona, että systeemisesti merkittäviä maksujärjestelmiä koskevista yleisvalvontavaatimuksista 3 päivänä heinäkuuta 2014 annetussa Euroopan keskuspankin

¹² Siltä osin kuin tilanne kuuluisi poikkeusolojen määritelmän soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määritelty valmiuslaissa, tämä johtaisi siihen, että pitäisi antaa valtioneuvoston asetus varautumisesta rahoitusmarkkinoilla (siten kuin tästä säädetään voimassa olevassa valmiuslaissa). Kun otetaan huomioon valmius toimia poikkeusoloissa, näkemykset, joita on esitetty aikaisemmissa EKP:n lausunnoissa valmiuslainsäädännöstä, jota sovelletaan Suomen rahoitusmarkkinoihin, erityisesti poikkeusolojen määrittelemiseen, pysyvät voimassa. Ks EKP:n lausunnon CON/2002/27 7 kohta ja lausunnon CON/2006/6 9 ja 14 kohta.

asetuksessa (EU) N:o 795/2014 (EKP/2014/28)¹³ (jäljempänä ”SIPS-asetus”), joka kattaa sekä suurten maksujen järjestelmät että systeemisesti merkittävät vähittäismaksujärjestelmät, joissa operaattorina on joko eurojärjestelmän keskuspankki tai yksityinen laitos, ja muissa kuin lakisääteissä sitovissa valvontakehyksissä, jotka koskevat vähittäismaksujärjestelmiä ja maksuvälineitä, on otettu viime aikoina käyttöön lukuisia uusiin riskeihin liittyviä vaatimuksia, mukaan lukien vaatimukset, jotka koskevat operatiivisia ja turvallisuusriskejä, kuten kyberhäiriöiden sietokykyä, ja joiden osalta CPMI-IOSCON ohjeet rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin kyberhäiriöiden sietokyvystä¹⁴ on otettu huomioon¹⁵.

2.5 *Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja varten laadittu eurojärjestelmän kyberhäiriöiden sietokykyä koskeva strategia*

Suomen viranomaisten olisi hyvä ottaa huomioon myös rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja varten laadittu eurojärjestelmän kyberhäiriöiden sietokykyä koskeva strategia, jolla pyritään tukemaan CPMI-IOSCON ohjeiden täytäntöönpanoa valvonnan näkökulmasta. Strategiassa pyritään kehittämään useita välineitä, joita sääntelyviranomaiset ja markkinat voivat käyttää 1) edistämään tehokasta kyberhäiriöiden sietokykyä parantamalla eurojärjestelmän keskuspankkien valvonnassa olevien yksittäisten rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien kybervalmiutta ja varmistamaan, että käyttöön otetut toimenpiteet tukevat tätä ja 2) tukemaan yhteistyötä rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien, niiden kriittisten palveluntarjoajien ja asianomaisten viranomaisten välillä. Eurojärjestelmä kehittää lisäksi parhaillaan useita välineitä, joita rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurit voivat käyttää kohentaakseen kyberhäiriöiden sietokykyään, kuten eurooppalaista red team -testausta, kyberturvallisuuskyselyjä ja kohdennettuja arviointeja, arvioidakseen eurojärjestelmän maksujärjestelmien kyberkypsyys tasoja ja kehittääkseen kyberhäiriöiden sietokykyä koskevia valvontaviranomaisten odotuksia, jotta maksujärjestelmien operaattoreille kyetään antamaan yksityiskohtaisempia ohjeita. On olennaisen tärkeää, että taataan Suomen rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien vakaus ja että ehdotetut muutokset ovat eurojärjestelmän kyberhäiriöiden sietokykyä koskevan strategian mukaisia.

2.6 *Luottolaitosten vakavaraisuusvalvonta*

Ehdotuksessa annetaan valvontaviranomaiselle valtuudet antaa luottolaitoksille oikeudellisesti sitovia ohjeita niiden varajärjestelmien käytöstä ja toiminnasta, joita markkinaosapuolet ovat velvollisia ottamaan käyttöön varmistaakseen infrastruktuurien täyden toimivuuden kaikissa tilanteissa. EKP ymmärtää, että nämä valtuudet liittyvät valvontaviranomaisen olemassa oleviin tehtäviin, jotka koskevat operatiivisten riskien ja kyberturvallisuuden valvontaa. Luottolaitosten pitäisi ottaa käyttöön järkevä toiminnan jatkuvuuden hallinnointisuunnitelma varmistaakseen kykynsä toimia keskeytyksittä ja rajoittaa tappioita vakavien toimintahäiriöiden yhteydessä¹⁶. Ehdotuksen perustelujen mukaan valvontaviranomaisen uudet valtuudet kattaisivat ainoastaan

¹³ Euroopan keskuspankin asetus (EU) N:o 795/2014, annettu 3 päivänä heinäkuuta 2014, systeemisesti merkittäviä maksujärjestelmiä koskevista yleisvalvontavaatimuksista (EKP/2014/28) (EUVL L 217, 23.7.2014, s. 16).

¹⁴ Maksu- ja markkinainfrastruktuurikomitea (Committee on Payments and Market Infrastructures) ja arvopaperimarkkinavalvojen kansainvälinen järjestö (Board of the International Organization of Securities Commissions) (CPMI-IOSCO) julkaisivat mainitut ohjeet kesäkuussa 2016, saatavilla <https://www.bis.org>.

¹⁵ Ks. SIPS-asetuksen 15 artikla.

¹⁶ European Banking Authority Guidelines of 26 September 2017 on internal governance under Directive 2013/36/EU (EBA/GL/2017/11), s. 53–54.

valmiussuunnittelun sekä tietojärjestelmiä ja tietovarantoja koskevat tekniset vaatimukset Suomessa, ja muut järjestelyt, joita pidetään riittävinä varmistamaan niiden keskeytyksetön toiminta Suomessa, esimerkiksi varajärjestelmien keskinäiset sidonnaisuudet. Merkittävien luottolaitosten osalta nämä valvontavaltuudet kuuluvat vankkoja hallinto- ja ohjausjärjestelyjä sekä niiden moitteettomaan riskinhallintaan liittyviä järjestelyjä ja mekanismeja koskevan EKP:n yksinomaisen toimivallan piiriin¹⁷. Lisäksi unionin oikeuden nojalla on voimassa velvollisuus EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat laissa säädetyin edellytyksin velvollisia ilmoittamaan EKP:lle kaikista olennaisista valvontamenettelyistä, jotka koskevat vähemmän merkittäviä laitoksia, ja toimittamaan EKP:lle näihin laitoksiin liittyvät olennaiset valvontapäätösluonnokset, jotta EKP kykenee valvomaan yhteisen valvontamekanismin toimintaa¹⁸. EKP suosittelee sen vuoksi, että ehdotuksessa edellytettäisiin valvontaviranomaisen jakavan tietoja ajoissa ja tehokkaasti mistä tahansa poikkeusoloista, jotka vaikuttavat EKP:n tehtävien hoitamiseen ja sille vakavaraisuuden valvontaa varten annettujen valtuuksien käyttöön, sekä toimenpiteistä, joita valvontaviranomainen suunnittelee tai toteuttaa.

2.7 SEPA-asetus

Ehdotuksessa suomalaisille maksupalvelun tarjoajille suunniteltujen varautumisvelvollisuuksien edellytetään olevan euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevista teknisistä ja liiketoimintaa koskevista vaatimuksista 14 päivänä maaliskuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 260/2012¹⁹ mukaisten SEPA-järjestelmiä koskevien vaatimusten mukaisia, erityisesti maksupalvelun tarjoajien ”saavutettavuutta” ja ”yhteentoimivuutta” toimeksiantojen toteuttamisessa koskevien vaatimusten mukaisia.

Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Tehty Frankfurt am Mainissa, 26 päivänä lokakuuta 2018.

[allekirjoitus]

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

¹⁷ 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) 4 artiklan 1 kohdan e alakohta ja 6 artiklan 4 kohta.

¹⁸ Ks. 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 artiklan 2 kohta sekä 6 artiklan 7 kohdan c alakohtaa i ja iii alakohta; Euroopan keskuspankin asetus (EU) N:o 468/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, kehyksen perustamisesta YVM:n puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisten nimettyjen viranomaisten kanssa (YVM-kehysasetus)(EKP/2014/17)(EUVL L 141, 14.5.2014, s. 1). 21 artiklan 1 kohta sekä 97 ja 98 artikla.

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 260/2012, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2012, euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevista teknisistä ja liiketoimintaa koskevista vaatimuksista sekä asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta (EUVL L 94, 30.3.2012, s. 22).

**EUROOPAN KESKUSPANKKI****EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,****annettu 16 päivänä helmikuuta 2006,****Suomen oikeusministeriön pyynnöstä koskien komiteamietintöä 2005:2, joka sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi valmiuslaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta****(CON/2006/6)****Lausunnon tausta**

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 5 päivänä tammikuuta 2006 Suomen oikeusministeriöltä pyynnön antaa lausunto 'Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi, Valmiuslakitoimikunnan mietintö'-nimisestä komiteamietinnöstä 2005:2¹, joka sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi valmiuslaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (jäljempänä 'lakiehdotus') sekä niihin liittyvät perustelut.
2. EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/415/EY² 2 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen, toiseen, kolmanteen, viidenteen ja kuudenteen luetelmakohtaan, koska lakiehdotus sisältää säännöksiä, jotka koskevat valuuttakysymyksiä, maksuvälineitä, kansallisia keskuspankkeja, maksu- ja selvitysjärjestelmiä sekä rahoituslaitoksiin sovellettavia sääntöjä, jotka vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

Lakiehdotuksen sisältö

3. Lakiehdotuksen päätavoitteina on sen perustelujen mukaan saattaa valmiuslaki (jäljempänä 'laki')³ Suomen perustuslain mukaiseksi ja ajanmukaistaa viranomaisilla nykyisin poikkeusoloissa olevia toimivaltuuksia. Etenkään nykyisen lain mukainen lainsäädäntövallan delegointi poikkeusoloissa ei vastaa perustuslakia, koska perusoikeuksiin vaikuttavia toimivaltuuksia poikkeusoloissa ei perustuslain mukaan saa delegoida ylimalkaisesti. Poikkeustilanteissa sovellettavista säännöksistä on sen sijaan säädettävä melko yksityiskohtaisesti lailla. Perustuslain vastaista olisi myös se, että valtioneuvosto vain omaksuisi ad hoc –pohjalta poikkeukselliset toimivaltuudet.

¹ Komiteamietintö 2005:2, Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi, Valmiuslakitoimikunnan mietintö, Oikeusministeriö, Helsinki 2005.
² EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.
³ Valmiuslaki (1080/1991), joka annettiin 22 päivänä heinäkuuta 1991.

4. Lakiehdotuksessa määritellään rajoitettu määrä poikkeusoloja, joiden vallitessa valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää toimivaltuuksien antamisesta poikkeusoloissa Suomen viranomaisille tietyksi määräjaksi. Tällaiset poikkeusolot olisivat kyseessä seuraavissa tilanteissa:
- Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sen välitön jälkitila (‘aseellinen hyökkäys’),
 - Suomeen kohdistuva huomattava aseellinen uhka, jonka vaikutukset voidaan torjua vain ottamalla välittömästi käyttöön valmiuslain mukaiset toimivaltuudet (‘aseellinen uhka’),
 - väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuus olennaisesti vaarantuu (‘taloudellinen kriisi’), sekä
 - erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti (‘suuronnettomuus tai tartuntatauti’).
5. Näissä tilanteissa valtioneuvosto voi, todettuaan yhteistoiminnassa Suomen presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot, antaa asetuksen, jolla tietyt poikkeusoloja koskevat toimivaltuudet otetaan käyttöön. Toimivaltuuksia, joita voidaan oikeuttaa käyttämään, ovat vain sellaiset toimivaltuudet, jotka ovat i) välttämättömiä ja oikeasuhtaisia väestön suojaamista sekä sen toimeentulon ja maan talouselämän turvaamista, oikeusjärjestyksen ja ihmisoikeuksien ylläpitämistä sekä valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamista koskevan tarkoituksen saavuttamiseksi ja jotka ovat ii) oikeassa suhteessa niiden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lakiehdotuksessa säädetään myös, että poikkeusoloja koskevia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain tilanteissa, jotka eivät ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Valtioneuvoston asetus on tämän jälkeen toimitettava Suomen eduskunnalle, joka päättää, vahvistetaanko asetus, joka on sen jälkeen voimassa siinä säädetyn määräjän, vai kumotaanko se osittain tai täysin. Asetus raukeaa, ellei sitä ole toimitettu eduskunnalle viikon kuluessa sen antamisesta.
6. Lakiehdotus sisältää säännökset poikkeusolojen toimivaltuuksista eri sektoreita, kuten tietoliikennettä, sosiaaliturvaa, energiahuoltoa ja rahoitusmarkkinoita varten. Tämä lausunto koskee EKP:n lausunnon antamista koskevan toimivallan mukaisesti poikkeusolojen toimivaltuuksia ainoastaan rahoitusmarkkinoiden osalta. Siltä osin säännökset sisältyvät lakiehdotuksen II osaan (13—26§). Kyseeseen tulevat erityisesti seuraavat säännökset:
- Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan maan valuuttavarannon ja valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi aseellisen hyökkäyksen ja aseellisen uhan käsittävässä poikkeusoloissa Suomen Pankille uskotaan vastuu valuutan säännöstelemiseksi tarpeellisista käytännön toimenpiteistä, kuten lupien myöntämisestä valuuttavarantoon vaikuttaviin toimenpiteisiin ryhtymiseksi ja maksuvälineiden, arvopapereiden ja saamisten kotiuttamisvelvollisuudesta päättämisestä.

- Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään, että väestön toimeentulon, valtion maksuvalmiuden tai välttämättömän taloudellisen toiminnan turvaamiseksi aseellisen hyökkäyksen, aseellisen uhan tai taloudellisen kriisin tilanteissa valtioneuvoston asetuksella voidaan muun muassa 1) säätää korkokannoista, joita luotto- ja rahoituslaitosten ja muiden vastaavien elinten on noudatettava erilaisten rahasaamisten osalta siten, että korot eivät ylitä tai alita valtioneuvoston asetuksella asetettuja enimmäis- ja vähimmäisrajoja 2) säännellä luottojen myöntämistä ja rajoittaa talletusten ja muiden takaisinmaksettavien varojen nostoja ja 3) säätää, että luottolaitokset ja muut laitokset sijoittavat tietyn osuuden sijoituksistaan valtion liikkeeseen laskemiin velkainstrumentteihin. Suomen Pankki, Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto huolehtivat, kukin oman toimialansa osalta, näiden sääntöjen täytäntöönpanosta.
 - Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan kaikissa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voitaisiin rajoittaa arvopaperimarkkinoita. Rahoitustarkastuksen tehtävänä on näiden sääntöjen täytäntöönpano arvopaperimarkkinoiden osalta. Lisäksi lakiehdotuksen 19 §:ssä säädetään, että näissä samoissa tilanteissa voitaisiin rajoittaa maksuliikettä. Suomen Pankki ja Rahoitustarkastus huolehtivat näiden sääntöjen täytäntöönpanosta.
 - Lakiehdotuksen 20 §:ssä säädetään, että luottolaitoksiin, sijoituspalveluyrityksiin tai vakuutus- ja eläkelaitoksiin sovelletaan kaikissa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa poikkeusoloissa laissa säädettyä alempaa vakavaraisuusvaatimusta, jos lakisääteisen vakavaraisuusvaatimuksen täyttäminen voi poikkeusoloissa johtaa niiden toiminnan olennaiseen vaarantumiseen. Lisäksi lakiehdotuksen 22 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan poiketa luotto- ja rahoituslaitoksiin, rahastoyhtiöihin, sijoituspalveluyrityksiin, arvopaperipörssiin, arvopaperikeskukseen ja optioyhteisöihin sekä vakuutus- ja eläkelaitoksiin sovellettavista konkurssia, selvitystilaa, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevista laissa säädettyistä normaaleista vaatimuksista. Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto huolehtivat näiden sääntöjen täytäntöönpanosta.
 - Lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi myös arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain 13 §:ää, joka sisältää luettelon kaikkia suomalaisia arvo-osuusmuodossa olevia arvopapereita pitävän Arvopaperikeskuksen (APK) tehtävistä, säätämällä, että APK ylläpitää arvo-osuusjärjestelmien toiminnan edellyttämiä keskustietojärjestelmiä Suomessa sijaitsevien laitteiden ja ohjelmistojen avulla.
7. Lakiehdotuksen 26 §:n mukaan sellainen tiettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa poikkeusoloissa koskeva valtioneuvoston asetus, joka koskee perustamissopimuksen mukaan Euroopan keskuspankkijärjestelmälle (EKPJ) kuuluvia tehtäviä, voidaan antaa vain, jos EKP tai Suomen pankki toimiessaan osana EKPJ:ää ei ole poikkeusolojen vallitessa toimintakykyinen. Valtioneuvoston on, ennen kuin se antaa asetuksen lakiehdotuksen 14, 16 tai 19 §:ssä tarkoitetuista toimivaltuuksista poikkeusoloissa, pyydettävä kiireellistä menettelyä noudattaen EKP:n lausunto.

EKP:n lausunto

8. Ottaessaan euron käyttöön Suomi siirsi peruuttamattomasti yhteisölle perustamissopimuksessa ja perussäännössä määrätyn rahapolitiikkaa koskevan toimivallan ja muut toimivaltuudet EKPJ:n tehtävien osalta. Näillä aloilla (viitekoron asettaminen, likviditeetin lisääminen tai vähentäminen markkinoilla, tehokkaiden ja varmojen selvitys- ja maksujärjestelmien varmistaminen, valuuttavarantojen hoito, setelien liikkeeseen laskeminen, eurojärjestelmän vakauden edistäminen) tietyt politiikasta päättämistä koskevat toimivaltuudet ja tietty lainsäädäntövalta kuuluvat perussäännön 8 artiklan mukaan yksinomaan EKP:n päätöksentekovelvollisille. Perustamissopimuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on helpotettava yhteisön tehtävien toteuttamista ja niiden on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista.
9. Suomen viranomaiset pyysivät jo vuonna 2002 EKP:ltä lausuntoa nykyiseen lakiin ehdotetuista muutoksista. EKP totesi 31 päivänä lokakuuta 2002 antamassaan lausunnossa (CON/2002/27), että jotkut Suomen viranomaisille annetut toimivaltuudet olivat ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa, koska ne kuuluivat rahaliiton ja pääomien yhteismarkkinoiden osalta yhteisön toimivaltaan. EKP arvosteli lausunnossaan muun muassa i) poikkeustilanteiden määritelmää ja varsinkin sitä, että laissa luetellut poikkeusolot olivat laajemmat kuin perustamissopimuksen 297 artiklassa määritellyt poikkeusolot ja ii) selkeyden puutetta sen säännöksen osalta, milloin lakia sovellettaisiin. Jälkimmäisen kysymyksen osalta lausunnossa todettiin, että poikkeusolojen toimivaltuuksia tulisi soveltaa ainoastaan, jos sekä Suomen Pankki että EKP olisivat poikkeusolojen vuoksi toimintakyvyttömiä tehtäviensä suorittamiseen, sekä että olisi viitattava sekä Suomen Pankkiin että EKP:hen sellaisina viranomaisina, joiden tulee olla kyvyttömiä toimimaan, ennen kuin laissa tarkoitettuihin toimiin voidaan ryhtyä. Muunlainen tulkinta, jonka mukaan lakia voitaisiin soveltaa EKPJ:n tehtäviin, vaikka EKP ja Suomen Pankki säilyisivät operationaalisina ja päätöksentekokykyisinä, ei olisi perusteltu yhteisön oikeuden mukaan eikä sen mukainen. Lopuksi lausunnossa todettiin, että iii) EKP:ltä olisi, tarvittaessa kiireellistä menettelyä käyttäen, pyydettävä lausunto ennen asetuksen antamista EKPJ:n toimivaltaan kuuluvalla alueella.
10. EKP toteaa lakiehdotusta arvioituaan, että siinä pyritään ottamaan huomioon edellä mainitut EKP:n aikaisemmassa lausunnossa esitetyt huolenaiheet. EKP suhtautuu myönteisesti siihen, että lakiehdotuksen 26 §:n mukaan valtioneuvoston on ennen asetuksen antamista pyydettävä (kiireellistä menettelyä noudattaen) EKP:n lausunto.
11. Lakiehdotuksen 26 §:ssä säädetään, että sellainen 14, 16 ja 19 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa koskeva valtioneuvoston asetus, joka koskee perustamissopimuksen ja perussäännön mukaan EKPJ:lle kuuluvia tehtäviä, voidaan antaa vain, jos EKP tai Suomen pankki toimiessaan osana EKPJ:ää ei ole poikkeusolojen vallitessa toimintakykyinen. EKP:n vuonna 2002 antaman lausunnon kokonaistarkastelusta ilmenee selvästi, että sekä EKP:n (sisältäen toiminnan eurojärjestelmän hätätilanteita koskevien toimenpiteiden välityksellä) että Suomen Pankin täytyy olla toimintakyvyttömiä ennen kuin EKPJ:n tehtäviin vaikuttavia kansallisia toimivaltuuksia

voidaan poikkeusoloissa ottaa käyttöön. EKP korostaa tämän mukaisesti, että sana 'tai' lakiehdotuksen 26 §:ssä olisi korvattava sanalla 'ja', jotta vältettäisiin sellainen väärä rakennelma, jossa toimivaltuuksia poikkeusoloissa koskeva valtioneuvoston asetus voitaisiin antaa tilanteessa, jossa Suomen Pankki ei ole eurojärjestelmän osana toimintakykyinen (esim. suorittamaan eurojärjestelmään liittyviä tehtäviään), mutta EKP toimii edelleen. Samalla kun lakiehdotuksen perusteluissa käytetään sekä sanaa 'tai' että 'ja', niin yleisesti ottaen niistä saa sen vaikutelman, että lakiehdotuksen 26 §:llä pyritään takaamaan yhteisön toiminnan ensisijaisuus eli että myöskin EKP:n olisi oltava toimintakyvytön ennen kuin toimivaltuuksia poikkeusoloissa koskeva asetus voidaan antaa. Itse lain sanamuotoa muuttamalla selvennettäisiin tämä seikka. Yleisesti ottaen EKP pitää lakiehdotuksen 26 §:ää, sen jälkeen kun siihen on tehty selvennys, merkittävänä parannuksena nykyiseen lakiin verrattuna.

12. Lakiehdotuksessa on kuitenkin vielä joitakin säännöksiä, jotka olisi saatettava vastaamaan yhteisön oikeutta siten kuin alla esitetään tarkemmin.
13. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa niille perustamissopimuksen mukaan kuuluvista velvoitteista itse perustamissopimuksessa määrätyn edellytyksin.⁴ Perustamissopimuksen 297 artikla on yksi niistä harvoista artikloista, johon vedoten perustamissopimuksen määräyksistä voidaan poiketa tietyin edellytyksin ja tiettyjä menettelyjä noudattaen.⁵ Kyseinen artikla koskee poikkeustapauksia, jotka on määritelty selvästi ja joita on tulkittava suppeasti;⁶ sitä voidaan sen vuoksi pitää ainoastaan 'suojalausekkeena' eikä ilmauksena jäsenvaltioilla vielä jäljellä olevasta toimivallasta.⁷ Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tapauksissa, joissa jäsenvaltiot ovat toimineet kiireellisissä tilanteissa yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan⁸ kuuluvissa asioissa, että 'jäsenvaltio[t] voi[vat] – – toimia ainoastaan yhteisen edun ajaj[i]na' ja että 'jäsenvaltiot voivat – – saattaa voimaan tilanteen mahdollisesti vaatimia väliaikaisia – – toimenpiteitä ainoastaan yhteistyössä komission kanssa'.
14. Lakiehdotuksen 3 §:ssä mainitut poikkeusolot eivät valitettavasti vielääkään vastaa niitä tilanteita, jotka luetellaan perustamissopimuksen 297 artiklassa. Lakiehdotuksen taloudellista kriisiä ja suuronnettomuutta tai tartuntatautiä koskevia poikkeusoloja ei selvästikään ole sisällytetty perustamissopimuksen poikkeusoloja koskevaan tyhjentävään luetteloon, vaikka EKP paneekin merkille, että jotta taloudellisesta kriisistä johtuva poikkeustilanne saisi aikaan lakiehdotuksen soveltamisen, vaaditaan, että kyseessä on erityisen vakava taloudellinen kriisi, joka johtuu

⁴ Yhdistetyt asiat 6/69 ja 11/69, komissio v. Ranskan tasavalta, Kok. 1969, s. 523 ja asia C-285/98, Tanja Kreil v. Bundesrepublik Deutschland, Kok. 2000, s. I-69, 16 kohta.

⁵ Perustamissopimuksen 297 artiklassa määrätään jäsenvaltioiden neuvotteluvollisuudesta niitä poikkeustilanteita varten, joissa jäsenvaltio voi joutua turvautumaan toimenpiteisiin kansallisten etujensa suojaamiseksi. Perustamissopimuksen 298 artiklassa määrättyillä lisämenettelyillä pyritään varmistamaan siitä, että perustamissopimuksen 297 artiklaa tulkitaan suppeasti.

⁶ Asia C-13/68, Salgoil v. Italian Ministry of Foreign Trade, Kok. 1968, s. 453.

⁷ Gilsdorfer/Brandtner, 'Vorbem. zu den Artikeln 296 bis 298 EG', nro 3-5, Bardenhewer-Rating/Grill/Jakob/Woelker, *EG- und EU-Kommentar*, 6. painos (2004), s. 1534.

⁸ Ks. esim. asia 804/79, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 30 kohta.

vakavasta ulkoa tulevasta tapahtumasta tai uhasta, eikä pelkästään kotimaan markkinat käsittävä taloudellinen kriisi. EKP suosittelee voimakkaasti muuttamaan lakiehdotusta siten, ettei EKPJ:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia toimivaltuuksia voida antaa kansallisille viranomaisille, mikäli perustamissopimuksen 297 artiklaan sisällytetty poikkeusoloja koskeva edellytys ei toteudu.

15. Lakiehdotuksen 14 §:ssä olevaa ilmaisua 'Suomen rahana' saatettaisiin tulkita väärin niin, että sillä tarkoitetaan Suomen ottavan uudelleen käyttöön oman kansallisen rahan. Lakiehdotuksen 14 §:n perusteluista – erityisesti niistä, jotka koskevat kotiutetusta 'Suomen rahasta' korvausta maksettaessa sovellettavaa kurssia⁹ – ilmenee kuitenkin, että siinä viitataan euroon. EKP katsoo, että tulisi viitata euroon yhteisenä rahana, ja että ilmaisu 'Suomen raha' tulisi korvata joko eurolla tai ilmaisulla 'Suomessa laillisena maksuvälineenä oleva raha'. EKP suosittelee myös korvaamaan ilmaisun 'noudatetaan sitä kurssia, jota Suomen Pankki – – valuutanvaihdossaan soveltaa' sanamuodolla 'noudatetaan euron asianomaista vaihtokurssia' tai sanamuodolla 'noudatetaan EKP:n asianomaisia viitekorkoja'.
16. EKP katsoo vielä, että lakiehdotuksen 26 §:ssä tarkoitetun lausunnon pyytämistä koskevan velvollisuuden tulisi kattaa myös lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentti ja 20 §. Lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentissa sallitaan Suomessa toimiluvan saaneen arvo-osuusmuodossa arvopapereita pitävän arvopaperikeskuksen toiminnan rajoittaminen, millä saattaa olla vaikutusta eurojärjestelmän hallussa olevien suomalaisten vakuuksien selvitykseen ja näin ollen rahapoliittisten operaatioiden toteuttamiseen tai päivänsisäisen luoton myöntämiseen maksujärjestelmätarkoituksiin. Lakiehdotuksen 20 §:n mukainen mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella yleinen poikkeus luottolaitoksiin sovellettavista vakavaraisuusvaatimuksista koskisi eurojärjestelmän vastapuolia, joten se merkitsisi poikkeamista eurojärjestelmän normaaleista vaatimuksista, millä olisi mahdollisesti seurausvaikutuksia muiden eurojärjestelmään kuuluvien jäsenten rahoitusjärjestelmien vakauteen.
17. Lakiehdotukseen sisältyy vaatimus siitä, että Suomessa toimiluvan omaava arvopaperikeskus ylläpitää Suomessa sen toiminnan edellyttämää tietoteknistä järjestelmää arvo-osuuksia varten. EKP jakaa viranomaisten huolen, joka koskee euroalueella sijaitsevien kaupankäynnin jälkeisten järjestelyjen jatkuvuutta. EKP on sitä mieltä, että olennaisen tärkeää on erityisesti se, että eurojärjestelmän vakuuksien selvitystä ja säilytystä varten käyttämiin arvopaperikaupan selvitysjärjestelmiin sovelletaan jonkin euroalueeseen kuuluvan valtion lakia sen varmistamiseksi, että eurojärjestelmän operaatioissa käytettävien hyväksyttävien vakuuksien asettaminen ja realisointi kuuluvat euroalueen lain alaisuuteen. Tämän lisäksi säännöstä, jonka mukaan vaaditaan, että tällainen infrastruktuuri on sijoitettava tiettyyn maahan eikä yleensä euroalueelle, kannattaa harkita huolellisesti. Koska vakuuksien käsittely on yhteinen asia eurojärjestelmässä, jonka erottamaton osa Suomen Pankki on, on loogista, että vakuuksia koskeva infrastruktuuri voi sijaita

⁹ "Korvausta maksettaessa noudatettaisiin sitä kurssia, jota Suomen Pankki luovutushetkellä soveltaa vaihtaessaan asianomaista valuuttaa euroiksi."

missä tahansa euroalueella, kuten vuonna 2001 julkaistussa eurojärjestelmän politiikkalinjauksessa esitetään.¹⁰

18. EKP ehdottaa myös, että lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentissa olevaa määritelmäluetteloa tarkistettaisiin sen selventämiseksi, että viitattaessa luotto- tai muihin laitoksiin, joihin rajoitukset kohdistuvat, tarkoitetaan vain sellaisia laitoksia, joiden kotipaikka on Suomessa. EKP olettaa lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin osalta, jonka mukaan ”Pohjoismaiden Investointipankki, Pohjoismaiden projektivientirahasto sekä muu sellainen kansainvälinen rahoitus- tai muu laitos, jonka kotipaikka on Suomessa, katsotaan ulkomailla asuvaksi”, että tässä kohtelussa heijastuu IMF:n maksutasekäsikirjan viidennen painoksen vaikutus.
19. Koska lisäksi on mahdollista, että EKP ja Suomen Pankki osana EKPJ:ää olisivat ainoastaan tilapäisesti toimintakyvyttömiä ryhtyäkseen normaaleihin toimenpiteisiin, EKP suosittelee myös selventämään lakiehdotuksen 26 §:ssä, että siinä tarkoitettua asetusta sovelletaan vain niin kauan kuin kyseiset yksiköt ovat toimintakyvyttömiä. Selvyyden vuoksi todettakoon EKP:n toimintakyvyn osalta, että EKPJ:ää varten on olemassa hätätilanne- ja varautumissuunnitelmat, joiden mukaisesti EKP yleensä toimii hätätilanteissa.
20. Lakiehdotuksen 26 §:ssä, jonka mukaan valtioneuvoston asetus, joka vaikuttaa EKPJ:n toimivaltuuksiin, voidaan antaa vain, jos EKP tai Suomen Pankki toimiessaan osana EKPJ:ää ei ole toimintakykyinen, ilmaistaan yhteisön toiminnan ensisijaisuus. Koska lakiehdotuksella säädetään perustamissopimuksen 297 artiklassa määrättyihin periaatteisiin ja menettelyihin perustuvissa poikkeustilanteissa sovellettavista menettelyistä, EKP pitäisi myönteisenä sitä, että lakiehdotuksessa vielä selvyyden vuoksi viitattaisiin velvollisuuteen neuvotella muiden jäsenvaltioiden kanssa siten kuin määrätään perustamissopimuksen 297 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia neuvottelemaan keskenään estääkseen sen, että toimenpiteet, johon jäsenvaltiolla on lupa ryhtyä kyseisessä artiklassa luetelluissa poikkeustapauksissa, vaikuttaisivat yhteismarkkinoiden toimintaan. Jos rahoituslaitoksia koskevia ’poikkeuksia vakavaraisuusvaatimuksista’ (esimerkiksi 20 §:ssä säädettyjä) voidaan ottaa taloudellisen kriisin tapauksessa (asianomaisen ulkoa aiheutuvan tapahtuman tai uhan aiheuttama erityisen vakava kriisi, joka vaikuttaa rahoitusmarkkinoiden vakaaseen toimintaan) käyttöön, koordinointi muiden jäsenvaltioiden ja EU:n elinten kanssa voisi tuoda mukanaan muiden jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmien vakauteen ulottuvien seurannaisvaikutusten tarkkailun synnyttäen tarpeen vaatiessa koordinoitun eurojärjestelmän tai Euroopan laajuisen reaktion.
21. Väärinkäsitysten välttämiseksi EKP suosittelee, että lakiehdotuksen 17 §:ssä¹¹ todettaisiin selvyyden vuoksi, että yksityiskohtaisia indeksiehtoa koskevia säännöksiä sovelletaan muihin kuin tilastointitarkoituksiin.

¹⁰ Eurojärjestelmän politiikkalinjauksen suhtautumisesta keskusvastapuoliclearingin keskittymiseen.

22. Koska lakiehdotus koskee joitakin yhteisön oikeuden peruseriaatteita, kuten pääomien vapaata liikkumista koskevaa periaatetta, EKP ehdottaa, että myös Euroopan yhteisön komissiolle, jonka tehtävänä on valvoa perustamissopimuksen noudattamista, annetaan tilaisuus esittää näkemyksensä ehdotuksesta.
23. Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Annettu Frankfurt am Mainissa 16 päivänä helmikuuta 2006.

[allekirjoitus]

Jean-Claude TRICHET

EKP:n puheenjohtaja

¹¹ Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädetään muun muassa, että ”[m]ainitun lain nojalla kiellettyjen indeksiehtojen tai sidonnaisuuksien ohella poikkeusoloissa kielletyistä indeksiehdoista ja sidonnaisuuksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella”.