EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROJÄRJESTELMÄ

FI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 9 päivänä maaliskuuta 2026,

poikkeusolojen toimivaltuuksista

(CON/2026/8)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 19 päivänä joulukuuta 2025 Suomen oikeusministeriöltä pyynnön antaa lausunto työryhmän mietinnöstä, joka sisältää ehdotuksen valmiuslaiksi[1] (jäljempänä ’lakiehdotus’).

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan sekä neuvoston päätöksen 98/415/EY[2] 2 artiklan 1 kohdan toiseen, kolmanteen, viidenteen ja kuudenteen luetelmakohtaan, sillä lakiehdotus liittyy maksuvälineisiin, Suomen Pankkiin, maksu- ja selvitysjärjestelmiin, rahoituslaitoksiin sovellettaviin sääntöihin, siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen, sekä perussopimuksen 127 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuihin EKP:n tehtäviin, jotka koskevat luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaa. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Lakiehdotuksen tavoite

1.1 Lakiehdotuksella on tarkoitus kumota nykyinen valmiuslaki[3] (jäljempänä ’nykyinen laki’). Lakiehdotuksen perusteluissa (jäljempänä ’perustelut’) todetaan, että lakiehdotuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä, jotka voivat olla vaikutuksiltaan vakavia[4]. Lisäksi lakiehdotuksen tavoitteena on johdonmukainen ja ajantasainen sääntelykokonaisuus, joka tarjoaa edellytykset tehdä erilaisten poikkeusolojen hallitsemiseksi riittävän nopeat ja oikea-aikaiset päätökset[5].

1.2 Tästä syystä lakiehdotuksessa muun muassa a) laajennetaan tietyille yhteisöille, kuten Suomen Pankille ja Finanssivalvonnalle, asetettua yleistä varautumisvelvollisuutta, b) muutetaan hieman nykyisen lain mukaista poikkeusolojen toteamismenettelyä ja c) muutetaan eräitä rahoitussektoria koskevia lisätoimivaltuuksia.

---

1 Työryhmän mietintö 2025:50, valmiuslain kokonaisuudistus, oikeusministeriö.

2 Neuvoston päätös 98/415/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1998, jäsenmaiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi (EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj).

3 Valmiuslaki (1552/2011); ks. myös EKP:n lausunnot CON/2002/27 ja CON/2006/6. Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EUR-Lexissä.

4 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 117.

5 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 117.

1.3 *Tiettyjä yhteisöjä koskeva yleinen varautumisvelvollisuus*

Lakiehdotuksessa säilytetään tietyille yhteisöille, kuten Suomen Pankille ja Finanssivalvonnalle, osoitettu yleinen varautumisvelvoite, jota jo nykyisellään sovelletaan normaalioloissa.[6] Tämä merkitsee sitä, että Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan on huolehdittava laissa säädettyjen tehtäviensä jatkuvuudesta mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa olosuhteissa[7]. Suomen Pankilla ja Finanssivalvonnalla on muun muassa velvollisuus arvioida ja hallita toimintaympäristönsä riskejä, ylläpitää poikkeusolojen toimintavalmiutta sekä laatia valmiussuunnitelma, joka sisältää muun muassa hallintojärjestelyjä, yhteydenpitoa ja yhteistyötä koskevat tarpeelliset toimet ja järjestelyt, ja ylläpitää tätä suunnitelmaa[8]. Lakiehdotuksessa myös velvoitetaan Suomen Pankki ja Finanssivalvonta valmistautumaan tilanteisiin, joissa otetaan käyttöön poikkeusolojen toimivaltuuksia lakiehdotuksen nojalla[9], ja ottamaan tämän huomioon valmiussuunnitelmassa[10].

1.4 *Poikkeusolojen toteamista koskeva menettely*

1.4.1 Lakiehdotuksessa muutetaan hieman menettelyä, jota nykyisen lain mukaan sovelletaan poikkeusolojen toteamiseen. Siinä asetetaan aineelliset edellytykset, joiden perusteella valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa voi todeta poikkeusolot[11] eli a) että on kyse tilanteesta, jonka voidaan katsoa täyttävän poikkeusolojen edellytykset[12] ja b) että tilanteen hallinta edellyttää yhden tai useamman poikkeusolojen toimivaltuuden käyttöönottoa[13] lakiehdotuksen asianomaisten säännösten nojalla[14]. Poikkeusoloina voidaan pitää esimerkiksi seuraavia tilanteita: a) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila (jäljempänä ’aseellinen hyökkäys’)[15]; b) Suomeen kohdistuvan huomattavan aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka (jäljempänä ’aseellisen hyökkäyksen uhka’)[16] ja c) tietyt hybridiuhkatilanteet eli välitön uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka vaarantaa esimerkiksi väestön toimeentulon, maan talouselämän perusteet tai välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuden (jäljempänä ’hybridiuhkatilanteet’)[17].

1.4.2 Kun valtioneuvosto on päätöksellään todennut poikkeusolojen vallitsevan lakiehdotuksen mukaisesti[18], se voi antaa käyttöönottoasetuksen enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan[19]. Lähtökohtaisesti käyttöönottoasetus on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi[20]. Tämän jälkeen

6 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 197; lakiehdotuksen 6 §.
7 Lakiehdotuksen 6 §.
8 Lakiehdotuksen 7 ja 8 §; työryhmän mietintö 2025:50, s. 203-208.
9 Lakiehdotuksen 16 luku.
10 Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentti.
11 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 47 ja 220; lakiehdotuksen 11 ja 12 §.
12 Lakiehdotuksen 11 §.
13 Lakiehdotuksen III osa.
14 Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentti.
15 Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 1 alakohta.
16 Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 2 alakohta.
17 Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 5 alakohta.
18 Lakiehdotuksen 12 §.
19 Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentti.
20 Lakiehdotuksen 15 ja 16 §. Lisäksi lakiehdotuksen 17 §:ssä säädetään välitöntä soveltamista edellyttävästä käyttöönottoasetuksesta tietyissä tilanteissa.

valtioneuvosto, tai tietyissä rahoitusmarkkinoita koskevissa asioissa valtiovarainministeriö[21], antaa soveltamisen kannalta välttämättömän asetuksen (tai asetukset) poikkeusolojen toimivaltuuksien soveltamiseksi[22]. Mahdollisuus eri toimivaltuuksien käyttöön poikkeusoloissa riippuu perusteesta, jonka nojalla poikkeusolojen on todettu vallitsevan.

1.5 *Poikkeusolojen toimivaltuudet rahoitusalalla*

1.5.1 Lakiehdotuksessa säädetään nykyisen lain tapaan poikkeusolojen toimivaltuuksista eri toimialoilla, mukaan lukien viestintä, asuminen, sosiaaliturva, energiahuolto sekä rahoitusmarkkinat ja vakuutusala. Niihin kuitenkin ehdotetaan eräitä muutoksia.

1.5.2 Erityisesti todetaan, että nykyisen lain mukaan Suomen Pankille osoitetut poikkeusolojen toimivaltuudet, joiden tarkoituksena on varmistaa Suomen talouden tarvitsemien pääomien riittävyys, ehdotetaan siirrettäväksi valtioneuvostolle[23]. Lakiehdotuksen perusteluissa selitetään, että siirtoa pidetään välttämättömänä ottaen huomioon mahdolliset ei-toivotut vaikutukset, joita nykyisen lain asiaa koskevien säännösten[24] soveltamisesta voisi aiheutua ihmisten elämälle ja yritysten toimintaedellytyksille[25]. Lakiehdotuksen perusteluissa pidetään ongelmallisena, ettei nykyinen laki sisällä laintasoisia rajauksia esimerkiksi Suomen Pankin käytettävissä olevien toimenpiteiden ajalliseen tai asialliseen ulottuvuuteen[26], ja toteaa, ettei Suomen Pankilla ole tarvittavia resursseja käsitellä suurta määrää odotettavissa olevia hallinnollisia päätöksiä[27].

1.5.3 Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvostolla olisi edelleen toimivalta myöntää poikkeuksia vaatimuksista, jotka koskevat esimerkiksi luottolaitosten taloudellista asemaa[28]. Lisäksi näitä toimivaltuuksia on laajennettu kattamaan myös raportointivaatimukset[29]. Valtioneuvosto voisi myös muun muassa säännöstellä luottolaitoksilta perittäviä korkoja[30] sekä rajoittaa maksuliikettä ja varojen nostoja maksu- ja selvitysjärjestelmien toimivuuden turvaamiseksi[31].

1.5.4 Lakiehdotuksessa laajennetaan poikkeusolojen toimivaltuuksia myös muilla tavoin[32]. Lakiehdotukseen sisältyy uusi säännös, joka antaa valtiovarainministeriölle toimivaltuudet asettaa rahoituslaitoksille, kuten luottolaitoksille, velvoitteen a) tarjota peruspankkipalveluja ja muita yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisia rahoitusmarkkinapalveluja, b) tarjota palveluja tietyssä paikassa tai tiettynä ajankohtana ja c) priorisoida tarjottavia palveluja tai palvelun käyttäjiä[33]. Lakiehdotuksen perusteluissa

---

21 Lakiehdotuksen 121 §.

22 Lakiehdotuksen 18 §.

23 Lakiehdotuksen 110 §. Nykyisen lain 15 §:n mukaan poikkeusolojen toteamisen ja valtioneuvoston asetuksen antamisen jälkeen esimerkiksi arvopapereita, maksuvälineitä ja saamistodisteita saa viedä maasta ja tuoda maahan ja eräitä toimia, jotka muuttavat tai saattavat muuttaa Suomessa asuvan omistuksessa tai hallussa olevien ulkomaisten maksuvälineiden arvopaperien tai saamisten määrää tai laatua, saa toteuttaa ainoastaan Suomen Pankin luvalla. Lisäksi nykyisen lain 16 §:n mukaan Suomen Pankki voi esimerkiksi myöntää 15 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia kotiuttamisvelvollisuudesta ja ulkomailla asuvan kanssa suoritettavien valuuttatoimien kiellosta.

24 Valmiuslain (1552/2011) 16 §.

25 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 56-57.

26 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 56-57.

27 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 56-57.

28 Lakiehdotuksen 115 §:n 1 momentti.

29 Lakiehdotuksen 115 §:n 2 momentti.

30 Lakiehdotuksen 111 §:n 1 momentin 1 alakohta.

31 Lakiehdotuksen 114 §.

32 Ks. nykyisen lain sisällöstä lausunnon CON/2002/27 B kohta ja lausunnon CON/2006/6 3–7 kohta.

33 Lakiehdotuksen 121 §.

kuitenkin todetaan, että rahoituslaitokselle ei voida asettaa velvoitetta tarjota poikkeusoloissa sellaisia palveluita, joita se ei tarjoa muutoinkin normaalioloissa[34]. Lakiehdotuksessa otetaan myös huomioon unionin lainsäädännön muutokset, jotka koskevat esimerkiksi uusia omaisuuseräluokkia, pankkien kriisinratkaisun kaltaisia menettelyjä ja Suomen Rahoitusvakausvirastoa. Lopuksi todetaan, että lakiehdotuksessa annetaan valtioneuvostolle valtuus antaa täytäntöönpanoasetuksia, joissa säädetään esimerkiksi pankkien kriisinratkaisumenettelyä koskevista poikkeuksista[35].

1.5.5 Rahoitussektoria koskevat poikkeusolojen toimivaltuudet ovat käytettävissä, jos poikkeusolot on todettu aseellisen hyökkäyksen, huomattavan aseellisen hyökkäyksen uhkan tai tiettyjen hybridiuhkien perusteella[36]. Suomen Pankki, Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto ovat ne viranomaiset, jotka ovat vastuussa rahoitussektoria koskevien poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttämiseksi hyväksyttyjen käyttöönottoasetusten täytäntöönpanosta.

1.6 *EKPJ:n toimintakyvyttömyys*

1.6.1 Poikkeusolojen toimivaltuuksia voidaan yleisesti soveltaa rahoitussektorilla[37] ainoastaan edellyttäen, että EKP ja Suomen Pankki, Euroopan keskuspankkijärjestelmälle (EKPJ) kuuluvia tehtäviä hoitaessaan ja osana tätä järjestelmää, eivät ole toimintakykyisiä poikkeusolojen aikana[38].

1.6.2 Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että EKPJ:n toimintakyvyttömyyden käsite on laaja[39] ja kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa EKPJ:n keinoin ei pystyttäisi hallitsemaan valmiuslaissa tarkoitettuja rahoitusmarkkinoiden vakautta koskevia vakavia kriisejä[40]. Lisäksi lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen kyseistä säännöstä sovelletaan vain siltä osin kuin lakiehdotuksen mukaiset poikkeusolojen toimivaltuudet ovat luonteeltaan päällekkäisiä EKPJ:n tehtävien kanssa[41], mikä merkitsee sitä, että EKPJ:n keskuspankkitoimintaa koskevat tehtävät ovat ensisijaisia suhteessa lakiehdotuksen mukaisiin poikkeusolojen toimivaltuuksiin[42]. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan myös, että pankkien ja muiden luottolaitosten valvonta ei kuulu lakiehdotuksen kyseisen säännöksen soveltamisalaan, koska nämä tehtävät ovat luonteeltaan EKPJ:stä erillisiä[43].

2. Yleiset huomiot

2.1 *Lausunnon ulottuvuus*

Lausunto rajoittuu koskemaan lakiehdotuksen poikkeusolojen toimivaltuuksia koskevia säännöksiä siltä osin kuin ne ovat merkityksellisiä rahoitusmarkkinoiden, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan kannalta[44].

34 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 413.
35 Lakiehdotuksen 117 §.
36 Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 alakohta. Ainoa poikkeus on lakiehdotuksen 121 §, joka ei sisällä poikkeusolojen toteamisen perusteeseen liittyvää rajoitusta.
37 Lakiehdotuksen 110 ja 111 §, 113 §:n 1 momentin 3 kohta sekä 114 ja 115 §.
38 Lakiehdotuksen 109 §.
39 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 385-386.
40 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 385-386.
41 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 385-386.
42 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 385-386.
43 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 385-386.
44 Lakiehdotuksen 109–117, 120 ja 121 §.

2.2 *Toimivaltuuksien siirto unionille*

EKP on aiemmin todennut, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) nojalla unionille on siirretty useita toimivaltuuksia, mukaan lukien niiden jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, rahapolitiikkaa koskeva yksinomainen toimivalta[45][46]. Tehtävät, jotka jäsenvaltiot tässä yhteydessä ovat siirtäneet EKPJ:lle, sisältävät muun muassa korkojen asettamisen, likviditeetin lisäämisen tai vähentämisen markkinoilla, tehokkaiden ja varmojen selvitys- ja maksujärjestelmien varmistamisen, valuttavarantojen hallinnoinnin, seteleiden liikkeeseenlaskun ja rahoitusjärjestelmän vakauden edistämisen. EKP:lle on lisäksi osoitettu neuvoston asetuksella (EU) N:o 1024/2013[47] (jäljempänä YVM-asetus) luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyviä erityistehtäviä[48]. Tältä osin EKP:n vastuualueeseen kuuluu muun muassa luottolaitostoiminnan harjoittamista koskevien toimilupien myöntäminen ja peruuttaminen, luottolaitosten määräosuuksien hankintojen arviointi, vakavaraisuusvaatimusten asettaminen, raportointi- ja julkistamisvelvoitteet sekä asiaankuuluvan unionin oikeuden noudattamisen varmistaminen, kuten YVM-asetuksen 4 artiklassa on täsmennetty.

3. Erityiset huomiot

3.1 *Vilpittömän yhteistyön periaate*

3.1.1 SEUT 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään[49]. Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltiot tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.

3.1.2 Tätä taustaa vasten EKP on tyytyväinen siihen, että lakiehdotuksessa asetetaan Suomen Pankille ja Finanssivalvonnalle velvollisuus huolehtia laissa säädettyjen tehtäviensä jatkuvuudesta mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa olosuhteissa. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että ilmaisulla ”laissa säädetyt tehtävät” tarkoitetaan yleisesti tehtäviä, joiden hoitamista varten kyseinen yhteisö on perustettu tai joiden hoitamiseen se on säädösperusteisesti velvoitettu[50]. Ilmaisu kattaa sen vuoksi tehtävät, joita Suomen Pankki hoitaa EKPJ:n erottamattomana osana perussopimusten mukaisesti, ja Finanssivalvonnan vastuut YVM-asetuksen nojalla.

3.1.3 Vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa jäsenvaltiot vahvistamaan häiriönsietokykyä ja turvaamaan Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan toimintavalmius sitä uhkaavassa tilanteessa, mutta lisäksi se velvoittaa Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan valmistautumaan tällaisiin tilanteisiin. EKP huomauttaa, että lakiehdotuksessa ei unionin tehtävien hoitamisen osalta tehdä erottelua yhtäältä Suomen Pankin ja

45 Ks. lausunnon CON/2020/2 2.1 kohta, lausunnon CON/2021/35 2.1 kohta ja lausunnon CON/2025/18 2.4 kohta.

46 SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohta.

47 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1024/oj).

48 Ks. lausunnon CON/2020/2 2.1 kohta, lausunnon CON/2021/35 2.1 kohta ja lausunnon CON/2025/18 2.4 kohta.

49 Ks. lausunnon CON/2002/27 10 kohta, lausunnon CON/2006/6 8 kohta, lausunnon CON/2020/2 2.1 kohta, lausunnon CON/2021/35 2.1 kohta ja lausunnon CON/2025/18 2.7 kohta.

50 Työryhmän mietintö 2025:50, s. 197-198.

Finanssivalvonnan ja toisaalta muiden erityisten yhteisöjen välillä, jotka – Suomen Pankista ja Finanssivalvonnasta poiketen – eivät toimi unionin toimivallan piirissä. Koska EKP:llä on omat varautumissuunnitelmansa EKPJ:n tehtävien hoitamisen ja YVM-asetukseen perustuvien velvoitteiden suorittamisen jatkuvuuden varmistamiseksi, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan yleisen varautumisvelvoitteen tulisi kuulua EKP:n koordinoinnin piiriin vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti[51].

3.2 *SEUT 347 artiklan suojalauseke*

SEUT 347 artikla sisältää suojalausekkeen, jossa ennen kaikkea todetaan, että jäsenvaltio voi hyväksyä toimenpiteitä, joita se pitää välttämättöminä yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Samalla tavoin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 15 artiklan 1 kohdassa sallitaan, että ”yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää”, jäsenvaltiot voivat ”ryhtyä toimiin, joka merkitsevät poikkeamista niiden tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii, edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimenpiteet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa”.

3.3 *Edellytykset*

3.3.1 Euroopan unionin tuomioistuin ei ole tähän mennessä vielä antanut ratkaisua tämän suojalausekkeen soveltamisen edellytyksistä[52]. Asian kannalta sinänsä ei ole merkitsevää, että lakiehdotuksessa määritellään aineelliset edellytykset, joiden perusteella valtioneuvosto voi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todeta poikkeusolojen vallitsevan maan alueella. Muutoin SEUT 347 artiklan soveltaminen olisi erilaista riippuen siitä, mitä edellytyksiä kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä on asetettu[53]. Tämän säännöksen soveltamisedellytysten kannalta olisi pikemminkin tarpeen, että unionin tuomioistuin antaa niistä yhdenmukaisen tulkinnan. Tähän mennessä unionin tuomioistuin on selventänyt, että SEUT 347 artikla koskee ”täysin poikkeuksellisia” tilanteita[54]. Tältä osin on ehdotettu, että kyseessä olevien olosuhteiden on oltava todellisia kriisitilanteita, joissa ollaan lähellä sisäisen turvallisuuden täydellistä romahtamista, millä vaarannetaan jopa vakavalla tavalla valtion olemassaolo[55]. Unionin tuomioistuin on myös selventänyt, että SEUT 347 artiklassa määrätään tarkasti rajatuista poikkeustilanteista, eikä sitä voi artiklan rajatun luonteen vuoksi tulkita laajasti, vaan sitä on poikkeuksena tulkittava suppeasti[56].

---

51 Ks. lausunnon CON/2002/27 10 kohta ja lausunnon Opinion CON/2006/6 10 kohta.

52 Julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus 2.6.2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, asia C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:431, 111 kohta.

53 Julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus 2.6.2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, asia C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:431, 113 kohta.

54 Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.5.1986, *Johnston*, asia 222/84, ECLI:EU:C:1986:206, 27 kohta.

55 Julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus 2.6.2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, asia C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:431, 113 kohta.

56 Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.12.1968, *SpA Salgoil* v *Italian Ministry of Foreign Trade*, asia 13/68, ECLI:EU:C:1968, 5 kohta; tuomio 15.5.1986, *Johnston*, asia 222/84, ECLI:EU:C:1986:206, 26 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 17.12.2020, *komissio v. Unkari*, asia C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, 215 kohta.

3.3.2 Sekä suojalausekkeen että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 1 kohdan sanamuoto (”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana”) edellyttää a) hätätilaa ja b) syy-yhteyttä hätätilan ja jäsenvaltion hyväksymän toimenpiteen välillä. Lakiehdotuksessa vahvistetaan kaksi suojatoimea, joiden tavoitteena on varmistaa syy-yhteyden olemassaolo poikkeusolojen toimivaltuuksia hyväksyttäessä. Ensinnäkin kuten 1.4.1 kohdassa on todettu, poikkeusolot voidaan todeta ainoastaan a) tilanteessa, jossa poikkeusolojen voidaan katsoa vallitsevan[57] ja b) edellyttäen, että poikkeusolojen hallitsemiseksi on välttämätöntä ottaa käyttöön yksi tai useampi poikkeusolojen toimivaltuus lakiehdotuksen asianomaisten säännösten mukaisesti. Toiseksi riippuen tilanteesta, johon poikkeusolojen toteaminen perustuu, käytettävissä on ainoastaan täsmennetty valikoima poikkeusolojen toimivaltuuksia. EKP toteaa, että nämä suojatoimet eivät ratkaise ongelmaa, joka liittyy mahdolliseen tilanteeseen, jossa poikkeusolot eivät vallitse, mutta se katsoo, että ennakoivan lainsäädännön[58] yhteensopivuus SEUT 347 artiklan kanssa on viime kädessä unionin tuomioistuimen ratkaistava asia.

3.4 *Mahdolliset toimenpiteet*

3.4.1 Perustuen oletukselle, että ennakoivan lainsäädännön antaminen on mahdollista, EKP katsoo, että SEUT 347 artikla voisi teoriassa sallia yleisen poikkeuksen kaikista SEUT-sopimuksen määräyksistä ja sen nojalla hyväksytyistä säännöksistä[59]. Tätä kehittyvää oikeudenalaa, josta on tähän mennessä kirjoitettu vain vähän, koskevan nousevan doktriinin perusteella jäsenvaltioilla on mahdollisuus poiketa yksittäisistä sille unionin oikeudessa asetetuista velvoitteista, mutta sillä on lisäksi oikeus valikoivasti hyväksyä toimenpiteitä unionin toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä sen kannalta, miten toimivalta jakautuu unionin ja jäsenvaltioiden kesken[60]. Pikemminkin on niin, että unionille kuuluva toimivalta ja jäsenvaltioiden oikeus valikoivasti hyväksyä toimenpiteitä tähän toimivaltaan kuuluvissa asioissa SEUT 347 artiklan nojalla ovat olemassa rinnakkain poikkeusolojen rajatun keston ajan[61]. Näin ollen SEUT 347 artiklassa ei sallita unionin toimivallan tilapäistä poistamista ja siirtoa kokonaisuutena, eikä unionin viranomaisten asianmukaisen toiminnan heikentämistä.

3.4.2 Tätä taustaa vasten lakiehdotuksessa ei ole mahdollista tehdä poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttämistä riippuvaiseksi kansallisten viranomaisten tekemästä arvioinnista, joka koskee kysymystä EKP:n ja Suomen Pankin, jotka hoitavat EKPJ:n tehtäviä osana tätä järjestelmää, toimintakyvyttömyydestä, eikä tulkita tätä toimintakyvyttömyyttä laajasti. EKPJ:n tehtävät SEUT-sopimuksen nojalla sekä EKP:n ja Finanssivalvonnan vastuut YVM-asetuksen nojalla ovat voimassa kaikissa olosuhteissa, myös poikkeusolojen aikana, eivätkä kansalliset viranomaiset voi asettaa niitä yksipuolisesti sivuun sellaisten yksipuolisten määrittelyjen perusteella, jotka koskevat niiden toimintakykyä kansallisen lain mukaan[62].

---

57 Lakiehdotuksen 11 §.

58 Ennakoivalla lainsäädännöllä tarkoitetaan lakeja, jotka on suunniteltu mahdollisten haittojen tai uhkien ennakoimiseksi ennen niiden toteutumista.

59 Julkisasiamies Emilioun ratkaisuehdotus 2.6.2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, asia C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:431, 112 kohta. On kuitenkin epäselvää, merkitseekö SEUT 347 artikla suvereniteettia koskevaa varaumaa; ks. tästä kysymyksestä Koutrakos, P.: Is Article 297 EC a “reserve of sovereignty”?, *Common Market Law Review*, Vol. 37, Issue 6, s. 1339-1362.

60 Ks. Dittert, D.: Article 347 TFEU, julkaisussa von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A., Terhechte, J. P. (toim.), *Europäisches Unionsrecht*, 8. painos, 2025, 22 kohta.

61 Ks. Jaeckel, L.: Article 347 TFEU, julkaisussa Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M. (toim.), *Das Recht der Europäischen Union*, syyskuu 2025, 24 kohta; Karpenstein, U.: Article 347 TFEU, julkaisussa Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., Schoo, J. (toim.), *EU-Kommentar*, 4. painos, 2019, 9 kohta; Kokott, J.: Article 347 TFEU, julkaisussa Streinz, R. (toim.), *EUV/AEUV*, 3. painos, 2018, 7 kohta.

62 Ks. lausunnon CON/2025/18 2.6 kohta.

Pikemmin tulisi olla niin, että poikkeusolojen toimivaltuuksien käytöstä lakiehdotuksen 109 §:n mukaisesti eli kun kyse on toimivaltuuksien soveltamisesta rahoitussektorilla poikkeusoloissa, tulisi lähtökohtaisesti[63] kuulla EKP:tä. Tällaisessa kuulemisessa olisi selvitettävä, suunnitteleeko EKP itse toimenpiteitä tiettyjen Suomessa vallitsevien poikkeusolojen takia, ja mikäli näin ei ole, vaarantaisiko Suomen yksipuolisesti toteuttama toimenpide unionin tavoitteiden saavuttamisen, kuten hintavakauden ylläpitämisen SEUT 127 artiklan 1 kohdan mukaisesti tai YVM-asetuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumisen. Kun lakiehdotuksessa keskitytään EKPJ:n tehtäviin, EKP pitää hyödyllisenä sen selventämistä, että EKP:tä tulisi kuulla riippumatta siitä, vaikuttaako yksipuolinen toimenpide EKPJ:n tehtäviin vai EKP:n ja Finanssivalvonnan vastuisiin YVM-asetuksen nojalla.

3.4.3 Mitä tulee aikaan, jonka kuluessa EKP voisi vastata Suomen viranomaisten lausuntopyyntöihin, on todettava, että EKP on pystynyt aiemmin finanssikriisin aikana antamaan lausuntoja jäsenvaltioiden äärimmäisen kiireellisiin lausuntopyyntöihin sekä lainsäädäntöä että muuta kuin lainsäädäntöä koskevissa asioissa[64].

3.5 *Rajoitukset*

Kun jäsenvaltio hyväksyy toimenpiteitä, joita se pitää SEUT 347 artiklan mukaisesti välttämättöminä, sen on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja vilpittömän yhteistyön periaatetta. Hyväksyttävien toimenpiteiden tulee siitä syystä olla sopivia käsillä olevan poikkeustilanteen ratkaisemiseksi, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä. Tästä syystä unionin lainsäädäntöä koskevien poikkeusten on oltava muun muassa tilapäisiä. Koska SEUT 347 artiklassa nimenomaisesti mainitaan, että toimenpiteet, johon jäsenvaltio voi joutua turvautumaan, voivat vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan, EKP korostaa, että poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttö rahoitusalalla voi myös vaikuttaa talous- ja rahaliiton toimintaan, ottaen huomioon toimenpiteiden heijastusvaikutukset toisiin jäsenvaltioihin. Tällaisessa tapauksessa siitä huolimatta, että asiaa ei ole nimenomaisesti mainittu SEUT 347 artiklassa, vilpittömän yhteistyön periaate edellyttäisi, että EKP:tä kuullaan myös jälkikäteen siten, että näitä toimenpiteitä voidaan tarvittaessa mukauttaa.

3.6 *Käteisen rooli poikkeustilanteissa*

3.6.1 Kuten 1.5.4 kohdassa on todettu, valtiovarainministeriö voi poikkeusolojen toteamisen jälkeen asettaa tietyille rahoituslaitoksille velvoitteen tarjota peruspankkipalveluja ja muita yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisia rahoitusmarkkinapalveluja, tarjota palveluja tietyssä paikassa tai tiettynä ajankohtana sekä priorisoida tarjottavia palveluja tai palvelun käyttäjiä. Tältä osin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/92/EU[65] säädetään, että peruspankkipalveluita ovat muun muassa käteistalletukset ja -nostot[66]. Tämä on saatettu osaksi Suomen lainsäädäntöä[67] ja pantu täytäntöön. Näin ollen EKP

63 Koska velvollisuutta mahdottoman asian tekemiseen ei ole (*impossibilium nulla obligatio est*), kansallisten viranomaisten velvollisuus kuulla EKP:tä riippuu siitä, onko se käsillä olevissa konkreettisissa poikkeusoloissa mahdollista.

64 Ks. lainsäädäntöä koskevista kuulemisista esimerkiksi lausunnot CON/2008/44 (kaksi päivää), CON/2009/16 (kaksi päivää), CON/2015/24 (yksi päivä) ja CON/2015/25 (yksi päivä).

65 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 214, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/92/oj).

66 Direktiivin 2014/92/EU 16 artiklan 1 kohta ja 17 artikla.

67 Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014). Ks. 14 luvun 6 a §.

huomauttaa, että lakiehdotus saattaa tietyssä määrin parantaa käteispalvelujen saatavuutta poikkeusoloissa.

3.6.2 EKP ymmärtää, että sähköiset maksuvälineet ovat Suomessa suosituin maksutapa ja että käteisen käyttö yleisesti on vähenemässä[68]. EKP on kuitenkin aiemmin korostanut, että käteisellä saattaa olla tärkeä rooli siinä tapauksessa, että maksujärjestelmässä esiintyy häiriöitä, vaikka vaikutukset voivatkin ulottua pankkiautomaatteihin ja muihin palvelupisteisiin siitä syystä, että ne ovat riippuvaisia yhteydestä tiliä pitävään laitokseen[69]. Rahahuollon operatiivisen häiriönsietokyvyn parantamiseksi poikkeusoloissa rahoituslaitosten olisi tästä syystä harkittava varautumista henkilöiden välityksellä tapahtuvien käteispalvelujen tarjoamiseen, esimerkiksi pankkivirkailijoiden tai muiden tehtävää varten nimettyjen henkilöiden tai palveluntarjoajien välityksellä, tai ilman verkkoyhteyttä tapahtuvien käteisnostojen tarjoamiseen pankkiautomaateilla.

3.6.3 Lisäksi EKP huomauttaa, että Ruotsi, jossa samalla tavoin suositaan sähköisiä maksutapoja, on saattanut voimaan käteisrahan jatkuvaa käyttöä ja sen saatavuutta tukevaa lainsäädäntöä[70]. Luottolaitoksilla ja sivuliikkeillä, jotka tarjoavat perusmaksutilejä kuluttajille Ruotsissa, on velvollisuus tarjota riittäviä käteisnostopalveluja koko maassa kaikille kuluttajille, joilla on käytössään tällainen tili[71]. Näitä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että käteisraha säilyy toiminnallisena vaihtoehtona sähköisille maksuille, on myös pidetty välttämättöminä osana parempaa valmistautumista poikkeustilanteisiin, joissa aiheutuu merkittävää häiriötä maksujärjestelmille[72].

3.6.4 EKP kuitenkin huomauttaa, että komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta[73] voi johtaa toimenpiteisiin, joilla pyritään varmistamaan käteisen saatavuus erilaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa sen tarve saattaa nopeasti kasvaa tai joissa käteisrahattomiin maksutapoihin kohdistuu merkittäviä häiriöitä[74].

3.7 *Pääomanliikkeiden rajoittaminen*

Lakiehdotuksessa osoitetaan valtioneuvostolle valtuus määrätä pääomanliikkeiden rajoituksia, jos poikkeusolojen on todettu vallitsevan[75]. EKP haluaa korostaa, että kaikkien tällaisten rajoittavien toimenpiteiden tulisi olla ehdottomasti tilapäisiä, ja niiden tarkoituksena tulisi olla rahoitusvakauden palauttaminen. Lisäksi EKP kannustaa lausuntoa pyytänyttä viranomaista harkitsemaan uudelleen kysymystä pääomanliikkeiden rajoittamista koskevien toimivaltuuksien siirrosta pois Suomen Pankilta, ottaen huomioon asiantuntemuksen ja kriittisen roolin, joka Suomen Pankilla olisi tällaisiin rajoituksiin liittyvien kustannuksen hallitsemiseksi ja vääristymien estämiseksi. On tärkeää olla rajoittamatta Suomen Pankin tehtäviä, jotta pääomapakoon voidaan puuttua oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Ottaen huomioon

---

68 EKP:n tutkimus euroalueen kuluttajien maksutottumuksista (SPACE) (2024), luettavissa EKP:n verkkosivuilla www.ecb.europa.eu.

69 Ks. lausunnon CON/2019/41 2.1 kohta.

70 Ks. lausunnon CON/2019/41 1.3 kohta.

71 Ks. lausunnon CON/2019/41 1.3 kohta.

72 Ks. lausunnon CON/2019/41 1.5 kohta.

73 COM(2023) 364 final.

74 Euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemaa koskevaan asetusehdotukseen liittyvän neuvoston neuvotteluvaltuuden 8 a artiklassa ja 8 a perustelukappaleessa esitetään, että jäsenvaltioiden tulisi varmistaa käteiseen liittyvän häiriönsietokyvyn suunnitelman tai toimenpiteiden yhdistelmän toteuttaminen, jotta voidaan varmistaa käteisen saatavuus erilaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Luettavissa neuvoston verkkosivuilla www.consilium.europa.eu.

75 Lakiehdotuksen 110 §.

Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 5 artiklan, Suomen Pankilla olisi valmiina käytössään tilastotiedot, jotka ovat tarpeen näiden toimien tukemiseksi.

3.8 *Maksukyvyttömyys ja pankkien kriisinratkaisumenettelyt*

Lakiehdotuksessa sallittaisiin, että valtioneuvosto antaa täytäntöönpanoasetuksia, joissa säädetään poikkeuksista esimerkiksi maksukyvyttömyysmenettelyjä koskeviin oikeudellisiin vaatimuksiin, ja laajennetaan näitä toimivaltuuksia pankkien kriisinratkaisumenettelyihin[76]. EKP korostaa, että pankkien kriisinratkaisua koskevan unionin säätelyn[77] noudattaminen ja asetukseen (EU) N:o 806/2014 ja YVM-asetukseen liittyvä EKP:n toimivalta ovat ratkaisevan tärkeitä rahoitusvakauden turvaamiseksi ja tallettajien suojaamiseksi siten, että samalla vältetään pankkien mahdollisesta kaatumisesta johtuvan taakan aiheuttaminen veronmaksajille.

Tämä lausunto julkaistaan EUR-Lex-verkkosivustolla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 9 päivänä maaliskuuta 2026.

[allekirjoitus]

EKP:n puheenjohtaja

Christine LAGARDE

76 Lakiehdotuksen 117 §.

77 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/59/oj) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) No 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/806/oj).