

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Raili Lilja

SUOMEN PANKIN VALVONTA

Pro gradu – tutkielma

Julkisoikeus

Lempäälä 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

LILJA, Raili: Suomen Pankin valvonta

Pro gradu –tutkielma, 85 + IX sivua

Julkisoikeus

Huhtikuu 2008

Tutkielman tehtävänä on vastata kysymyksiin, miten Suomen Pankkia valvotaan ja miten valvonta on muuttunut, sen jälkeen kun Suomi liittyi Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja otti yhtenäisvaluutta euron käyttöön. Tutkielmassa selvitetään myös Suomen Pankin asemaa ja tehtäviä, miten ne ovat muuttuneet Euroopan keskuspankin perustamisen jälkeen ja mitkä ovat unionin laajenemisen vaikutukset Suomen Pankin asemaan ja tehtäviin. Tämän tutkielman tehtävänä on myös selvittää, miten Euroopan perustuslaki eli perustuslaillinen sopimus olisi vaikuttanut Euroopan keskuspankin asemaan, ja samalla Suomen Pankin asemaan, mikäli se olisi hyväksytty. Tutkielmassa käsitellään lisäksi Suomen Pankin ajankohtaisia tapahtumia ja keskustelua pankin tapahtumista.

Tutkielmassa käsitellään laajasti Euroopan unionin laajentumisen vaikutuksia Suomen Pankin asemaan osana Euroopan keskuspankkia. Vuoden 2008 alussa 15 jäsenvaltiota oli ottanut yhtenäisvaluutan käyttöön. Sitten kun seuraava jäsenvaltio ottaa käyttöön yhtenäisvaluutta euron, otetaan samalla käyttöön Euroopan keskuspankin neuvostossa äänioikeuksien vuorottelujärjestelmä. Tästä muutoksesta sovittiin vuonna 2004, jolloin jäsenvaltioiden hallitukset ratifioivat muutoksen perustamissopimuksen 10.2 artiklaan. Tämä muutos tulee olemaan kansallisen keskuspankin vaikutusmahdollisuuksien osalta yksi merkittävimmistä muutoksista Euroopan keskuspankissa sen olemassaolon aikana. Tutkielmassa on selvitetty laajasti myös Euroopan keskuspankin asemaa, tehtäviä ja valvontaa Euroopan keskuspankkia ja Euroopan keskuspankkijärjestelmää käsittelevässä osiossa. Suomen Pankin asemaa on verrattu myös Ruotsin keskuspankin asemaan. Tutkimuksessa on esitelty myös Ruotsin keskuspankin asemaa, organisaatiota ja tehtäviä. Lisäksi on pohdittu syitä, miksei Ruotsi ole vielä siirtynyt Euroopan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja ottanut euroa käyttöön.

Tässä oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa on tutkimusmenetelmänä käytetty pääasiassa institutionaalista oikeusvertailua, jolla on pyritty selvittämään Suomen Pankin asemassa ja valvonnassa tapahtuneita muutoksia. Vertailu tapahtuu selvittämällä lainsäädännössä tapahtuneita ja suunnitteilla olleita muutoksia. Aihe on viimeaikoina ollut poliittisesti keskustelua herättävä, esimerkiksi tasavallan presidentin oikeus nimittää Suomen Pankin johtokunnan jäsenet on ollut poliittisesti arka. Tästä johtuen tutkimuksessa asioita on tarkasteltu myös oikeuspoliittisista näkökulmista. Tutkimusongelmiin pyritään vastaamaan oikeuslähteitä analysoimalla. Tärkeitä lähteitä ovat olleet myös Euroopan keskuspankin tuottamat lausunnot ja julkaisut. Suomen Pankin asemaa on tarkasteltu myös vertailemalla sitä Ruotsin keskuspankin (Sveriges Riksbank) oikeudelliseen asemaan.

Sisältö

SISÄLTÖ.....	I
LÄHTEET	III
LYHENTEET.....	VIII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	1
1.2 TUTKIMUSMENETELMÄ JA RAJAUKSET	5
2 SUOMEN PANKKI.....	7
2.1 RUOTSIN JA VENÄJÄN VALLAN AIKA	7
2.2 ITSENÄISYYDEN AIKA	10
2.3 SUOMEN PANKIN NYKYTEHTÄVIEN MUOTOUTUMINEN.....	12
3 SUOMEN PANKIN VALVONTA	13
3.1 SUOMEN PANKIN TOIMIELIMET	13
3.1.1 Johtokunta.....	13
3.1.2 Pankkivaltuusto.....	15
3.1.3 Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus.....	20
3.1.4 Talousvaliokunta.....	21
3.2 SUOMEN PANKIN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMINEN	22
3.2.1 Esitys uudeksi laiksi Suomen Pankista.....	22
3.2.2 Lakiesityksen pääasiallinen sisältö.....	23
3.2.3 Lain valmistelun kansalliset lähtökohdat.....	24
3.2.4 Euroopan keskuspankin lausunto 15. päivänä lokakuuta 2003	25
3.2.5 Suomen Pankin voittovarot.....	29
3.2.6 Muutos johtokunnan jäsenen nimittämiseen	30
3.3 TILINTARKASTUS.....	33
3.4 SISÄINEN TARKASTUS.....	34
3.5 NYKYTILA TAKUULLA JA HOIDOSSA.....	36
4 RUOTSIN KESKUSPANKKI.....	37
4.1 RUOTSIN KESKUSPANKIN HISTORIAA.....	37
4.2 RUOTSIN KESKUSPANKIN TOIMIELIMET	38
4.2.1 Johtokunta.....	40
4.2.2 Pankkivaltuusto.....	41
4.3 RUOTSIN KESKUSPANKIN (SVERIGES RIKSBANK) OIKEUDELLINEN ASEMA.	42
4.4 RUOTSIN KESKUSPANKIN TEHTÄVÄT	47
4.5 TARKASTUSTOIMINTA	48
4.6 RUOTSIN KESKUSPANKKI OSANA EUROOPAN KESKUSPANKKIJÄRJESTELMÄÄ	49
5 EUROOPAN KESKUSPANKKIJÄRJESTELMÄ	52
5.1 EUROOPAN KESKUSPANKKI	52
5.2 EUROOPAN RAHALIITON KOLMAS VAIHE	56
5.3 EUROOPAN KESKUSPANKIN SUORITAMA VALVONTA	59
5.4 MUUTOS EUROOPAN KESKUSPANKKIJÄRJESTELMÄN PERUSSÄÄNNÖN 10.2. ARTIKLAAN	60
5.5 UUSI PERUSTUSLAKI.....	63
5.6 EUROOPAN KESKUSPANKIN NEUVOSTO	67
5.7 JOHTOKUNTA.....	69
5.8 EUROJÄRJESTELMÄ TERMINÄ	71
5.9 KANSALLISEN KESKUSPANKIN TEHTÄVÄT.....	72

5.10	MITEN EUROOPAN KESKUSPANKKIA VALVOTAAN.....	74
6	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	80

LÄHTEET

Kirjallisuus

Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen, Päivi: EU-oikeuden perusteet. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä 2000

Eilavaara, Pertti – Hytönen, Tomi - Pöysti, Tuomas: Parlamentaarinen tilintarkastus Suomessa ja yhdyntävässä Euroopassa. Painatuskeskus Oy, Helsinki 2004

European Central Bank: The European Central Bank, History, Role and Functions by Hanspeter K. Scheller, Frankfurt am Main, Germany 2004 (EKP 2004)

Holmberg, Erik - Stjernquist, Nils: Vår författning, Norstedts Juridik AB, Göteborg 2000

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus, Jyväskylä 1997

Jussila, Osmo: Suomen suuriruhtinaskunta 1809-1917, WS Bookwell Oy, Juva 2004

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura nova, Turku 2000 (Jyränki 2000)

Kalima, Kai: Pankkien valvonnasta, hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta, Vammala 1980

Kastari, Paavo: Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955 (Kastari 1955)

Lindqvist, Herman: Ruotsin historia, Jääkaudesta tulevaisuuteen. WS Bookwell Oy Juva 2003

Myllymäki, Arvo: Julkistalouden sääntely 2. Uudistettu painos, Finnpublishers Oy Tampere 1994.(Myllymäki 1994b)

Myllymäki, Arvo: Julkistalouden valvonta. Lakimiesliiton julkaisu 1994 (Myllymäki 1994a)

Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. 2. uudistettu painos WSOYpro Helsinki 2007

Myllymäki, Arvo – Kalliokoski Päivi: Valtio, kunta ja Euroopan unioni, Vammala 2006

Pietilä, Antti-Pekka: Presidentin pankki. WSOY Juva 1996 (Pietilä 1996)

Pohjolainen, Teuvo & Puhakka, Mikko: Suomen Pankin riippumattomuus. Lakimies 6/1992 s. 821 – 840 (Pohjolainen ja Puhakka 1992)

Salminen, Janne: Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittäminen. Lakimies 3/2001 s. 483-501 (Salminen 2001)

Salo, Sinikka: Tahdon tähden. Otava, Keuruu 2004

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000, Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Kauppakaari Oyj. Jyväskylä 2000 (Saraviita 2000)

Suomen Pankki: Kansakunnan omaisuutta Suomen Pankki 1811-1986

Scheinin, Martin: EMU ja Suomen valtiosääntö: Yhteiseen rahaan siirtyminen ja Suomen Pankin asema. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1997. (Scheinin 1997)

Schwartz, Jürgen - Laakso, Seppo - Kuuttiniemi, Kirsi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Edita Oy Helsinki 1999.

Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni: Euroopan Perustuslaki, Edita Publishing Oy, Helsinki 2005

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/24: Rahaliitto ja Suomi- talouden haasteet

Virallislähteet

Euroopan keskuspankki: Institutionaaliset määräykset, Frankfurt am Main, Germany 2004

Euroopan keskuspankki: Euroopan keskuspankin lausunto, annettu 19. päivänä syyskuuta 2003, Euroopan unionin neuvoston pyynnöstä, joka koskee ehdotusta sopimukseksi Euroopan perustuslaista. (CON/2003/20)

Euroopan keskuspankki: Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikaudelta 2005 sekä Euroopan keskuspankin vastaukset (2007/C 313/01)

Euroopan keskuspankki: Euroopan keskuspankin lausunto annettu 15. päivänä lokakuuta 2003, koskien luonnosta hallituksen esitykseksi Laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (CON/2003/22)

Euroopan keskuspankki: Euroopan keskuspankin lausunto annettu 20. päivänä tammikuuta 2004, koskien hallituksen esitystä Laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (CON/2004/1)

Euroopan keskuspankki: Euroopan keskuspankin sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteet 31.07.2007 alkaen.

Euroopan keskuspankki: Kuukausiraportti 8/2004 artikkeli:” The European Constitution and The ECB s. 51 – 64.

Euroopan keskuspankki: Lähentymisraportti, 2004

Euroopan keskuspankki: Lähentymisraportti 2002

Euroopan keskuspankki: Lähentymisraportti, 2000

Euroopan keskuspankki: Vuosikertomus 2003

Euroopan rahapoliittinen instituutti: Lähentymisraportti, maaliskuu 1998

Euroopan keskuspankki: Opas siitä, miten kansalliset viranomaiset kuulevat Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi. 2005

EV 32/2004 vp Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 10.2 artiklan muuttamisesta annetun valtion- ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston päätöksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

HE 6/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Pankista ja eräistä siihen liittyviksi laeiksi

HE 134/2003 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Pankista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 9/2004 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 10.2 artiklan muuttamisesta annetun valtion- ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston päätöksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräyksien hyväksymisestä.

K 10/2006 vp Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2006 (K 10/2006 vp)

K 8/2003 vp Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2002 (K 8/2003 vp)

K 7/2004 vp Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2003 (K 7/2004 vp)

PeVL 17/2004 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitykseen laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

TaVM 12/2004 vp Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esitys laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

TaVM 5/2004 vp Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 10.2 artiklan muuttamisesta annetun valtion ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston päätöksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan

TaVM 3/1998 vp Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen laiksi Suomen Pankista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Regeringens proposition 1997/98:40, Ruotsin hallituksen esitys 1997

Suomen Pankki: Vuosikertomus 2006

Suomen Pankki: Vuosikertomus 2004

Suomen Pankki: Vuosikertomus 2003

Suomen Pankki: Vuosikertomus 2002

Suomen Pankin tarkastusyksikkö: Toimintaperiaatteet 7.9.2004

Sveriges Riksbank: Euron i den svenska finansiella sektorn, lägesrapport 9/2003

Sveriges Riksbank: Penningpolitiken och EMU

Sveriges Riksbank: Riksbankens roll i samhällsekonomi

Sveriges Riksbank: Årsredovisning 2006

Sveriges Riksbank: Årsredovisning 2005

Valtiovarainministeriö: Työryhmämuistio 11/2003 Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön tarkistaminen. (Työryhmämuistio 11/2003)

Valtioneuvosto: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007

Eurooppa-valmistelukunta: Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle 20. kesäkuuta 2003, Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimien: Tilintarkastustuomioistuimen kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 2000 osalta sekä Euroopan keskuspankin vastaukset.

Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimien: Tilintarkastustuomioistuimen kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 2004 osalta sekä Euroopan keskuspankin vastaukset

Euroopan tilintarkastustuomioistuimien: Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikaudelta 2005, sekä Euroopan keskuspankin vastaukset (2007/C 313/01)

Euroopan keskuspankin petostentorjuntakomitea: Toimintakertomus ajalta maaliskuu 2002 – tammikuu 2003

Artikkelit

Aamulehti: Kaikkien aikojen huijaus. 26.1.2008

Helsingin Sanomat: Ranska toivoo pankkien valvonnan kiristämistä. 5.2.2008

Helsingin Sanomat: Tanskassa pohditaan, milloin ja mistä EU-kansanäänestyksissä äänestetään 29.1.2008

Helsingin Sanomat: Pankit: Huijaukset mahdottomia Suomessa 26.1.2008

Helsingin Sanoma: Pankkivaltuuston avustaja. Työpaikkailmoitukset 15.7.2007

Helsingin Sanomat-talous: EKP huolissaan Suomen lakimuutoksesta 7.11.2003

Vuoristo, Pekka: Wideroos pohtii vielä viikon kiisteltä lakia Suomen Pankista. Helsingin Sanomat 23.10.2003

Vuoristo, Pekka: Hallitus vetää lain Suomen Pankista kokonaan pois eduskunnasta. Helsingin Sanomat 19.2.2004

Myllymäki, Arvo: Valtiosääntöinen päätöksenteko talous- ja rahaliittoon liittymisestä. Poliitiikka 41:2 1999 s. 103-112. (Myllymäki 1999)

Leinonen, Harry & Pauli, Ralf: Suomen Pankin tehtävät maksu- ja selvitysjärjestelmien yleisvalvonnassa. Euro & talous 3/1999. Sivut 23 – 27

Peisa, Paavo & Vehmas, Maritta: Laki Suomen Pankista EMU -kuntoon. Markka & talous 2/98. Sivut 20 – 23 (Peisa & Vehmas 1998)

Pekkarinen, Pete: Fakta Mitä Sovittiin, Nykypäivä 29.6.2007

Pohjonen, Kirsti: Lakiesitys Suomen Pankista pois eduskunnasta. Aamulehti 19.2.2004

Suvanto, Antti & Kontulainen, Jarmo: Suomen Pankki Euroopan keskuspankkijärjestelmässä. Markka & talous 3/98. Sivut 11 – 19 (Suvanto & Kontulainen 1998)

EU-maljoja on turha vielä kilistellä, pääkirjoitus Aamulehti 26.6.2007

Suomen Pankin henkilöstölehti Pankko 2/2003: Tarkastusyksikössä ollaan ajan hermolla

LYHENTEET

art	artikla
CON	Euroopan keskuspankin antama lausunto
ECB	European Central Bank
EEC	Euroopan talousyhteisö
EKP	Euroopan keskuspankki
EKPJ	Euroopan keskuspankkijärjestelmä
EMI	Euroopan rahapoliittinen instituutti
EMU	Euroopan talous- ja rahaliitto
ERM	Exchange rate mechanism, valuuttakurssi mekanismi
EMS	Euroopan valuuttajärjestelmä
Euro	Euroopan rahayksikkö
EU	Euroopan unioni
EV	Eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HE	Hallituksen esitys
HM	Suomen hallitusmuoto (94/1919)
K	Pankkivaltuuston kertomus
kap	kapitel, kirjan luku, kappale (Ruotsi)
KESK	Suomen Keskustapuolue
KOK	Kansallinen Kokoomus
L	laki
LSP	Laki Suomen Pankista (214/1998)

NEP New ECB Premises, Euroopan keskuspankin uusia toimitiloja koskeva hanke

OLAF Euroopan petoksentorjuntavirasto

PeVL Perustuslakivaliokunnan lausunto

Rata Rahoitustarkastus

RataL Laki rahoitustarkastuksesta (587/2003)

SDP Sosiaalidemokraattinen puolue

SOU Statens offentliga utredningar, hallituksen esitys (Ruotsi)

SPOS Suomen Pankin ohjesääntö

TARGET Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system = Euromääräisiä maksuja välittävä reaaliaikainen bruttomaksujärjestelmä.

TaVM Talousvaliokunnan mietintö

VAS Vasemmistoliitto

vp valtiopäivät

1 Johdanto

1.1 Tutkimustehtävä

Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n (731/1999) mukaan eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Se on eduskunnan alainen julkisoikeudellinen laitos, jonka toimintaa säätelevät Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntö ja laki Suomen Pankista. Kansallisena keskuspankkina Suomen Pankki, muiden jäsenvaltioiden keskuspankkien tavoin, *on erottamaton osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää*. Sen tehtävänä on nykyisin vaikuttaa osaltaan niin eurojärjestelmässä kuin kotimaassakin ja edistää hintavakautta, maksu- ja rahoitusjärjestelmän vakautta ja tehokkuutta sekä rahoitusmarkkinoiden eurooppalaista yhdentymistä.¹ Suomen Pankin tehtävänä on toimia Euroopan keskuspankin tehtävien toimeenpanijana ja maksujärjestelmien valvojana Suomessa.

Suomen Pankin asema muuttui merkittävästi Suomen liittyttyä jäseneksi Euroopan talous- ja rahaliittoon keväällä 1995. Ennen rahaliittoon liittymistä Suomen Pankki oli asemaltaan erittäin vaikutusvaltainen ja itsenäinen keskuspankki. Nyt tilanne on toinen, Suomen Pankki on asemaaltaan alisteinen Euroopan keskuspankille, ja se toimii ikään kuin Euroopan keskuspankin sivukonttorina, jonka tehtävänä on Euroopan keskuspankin tehtävien toimeenpano Suomessa.

Muiden kansallisten keskuspankkien tavoin myöskään Suomen Pankilla ei ole omaa edustajaa Euroopan Keskuspankissa (EKP), vaikka Suomen Pankin johtokunnan jäsenet ja muut virkamiehet hoitavat tehtäviä Euroopan keskuspankin eri toimikunnissa ja työryhmissä. He ovat Euroopan keskuspankin tehtäviä suorittaessaan riippumattomia, eivätkä saa pyytää eivätkä vastaanottaa käskyjä tai määräyksiä keneltäkään. Suomalaista osaamista oli kuitenkin Euroopan keskuspankin johtokunnassa, kun Suomen Pankin entinen pääjohtaja Sirkka Hämäläinen siirtyi vuonna 1998 Euroopan keskuspankin

¹ Suomen Pankin vuosikertomus 2006, s. 11

johtokunnan jäseneksi. Hän toimi johtokunnan jäsenenä 31.5.2003 asti. Suomen Pankin pääjohtaja osallistuu Euroopan keskuspankin neuvoston kokouksiin, mutta osallistuessaan kokoukseen hän on riippumaton eikä varsinaisesti edusta Suomea ja Suomen Pankkia.

Tämä tutkimus pyrkii ensisijaisesti selvittämään, miten Suomen Pankkia valvotaan. Tutkimuksessa selvitetään myös sitä, miten Suomen Pankin asema ja valvonta ovat muuttuneet, sen jälkeen kun Suomen Pankista tuli osa Euroopan keskuspankkia. Tarkastelussa ovat mukana myös Suomen Pankin tehtävät, ja talous- ja rahaliittoon liittymisen aiheuttamat muutokset tehtäviin. Tutkimuksen toinen tarkoitus on selvittää Euroopan keskuspankin asemaa ja tehtäviä. Millaisia tehtäviä Euroopan keskuspankilla on nyt ja miten ne ovat muotoutuneet ja miten tehtävät olisivat muuttuneet, mikäli Euroopan perustuslaki (perustuslaillinen sopimus) olisi hyväksytty. Kesäkuussa 2007 pidetyn Brysselin hallitusten välisen konferenssin päätöksen jälkeen ajatus perustuslaista hyllytettiin ja päätettiin, että yhteistyötä jatketaan ja valmisteilla olevasta sopimuksesta käytetään tulevaisuudessa nimitystä ”Sopimus Euroopan unionin toiminnasta”.

Euroopan unioniin on liittynyt uusia jäsenvaltioita, vuonna 2004 kymmenen uutta jäsenvaltiota ja vuonna 2007 kaksi; Bulgaria ja Romania. Uudet jäsenvaltiot ovat innokkaita liittymään myös euroalueeseen. Tästä johtuen olen laajentanut tutkimusta esittelemällä myös Euroopan perustuslain syntyvaiheita ja haasteita sen syntymisen yhteydessä. Tarkastelen erityisesti niitä vaikutuksia, jotka perustuslain hyväksyminen olisi toteutuessaan tuonut Euroopan keskuspankin ja sitä kautta myös Suomen Pankin asemaan ja mahdollisesti myös pankin valvontaan. Tutkielmassa selvitetään laajasti unionin laajentumisen vaikutuksia Suomen Pankin asemaan osana Euroopan keskuspankkia ja Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Laajenemisen vaikutuksia tutkitaan pääasiassa selvittämällä, miten äänioikeuksien vuorottelujärjestelmän käyttöönotto vaikuttaa kansallisen keskuspankin vaikutusmahdollisuuksiin. Äänioikeuksien vuorottelujärjestelmän käyttöönotto mahdollistettiin Suomen osalta vuonna 2004 hyväksymällä Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussääntöön 10.2 artiklaan tehty muutos, tämä tapahtui säätämällä laki 274/2004.

Eduskunnan suuren valiokunnan kanta oli, että Euroopan neuvostossa perustuslaillista sopimusta koskevien neuvotteluiden tilanne oli sellainen, että Suomi saattoi hyväksyä äänioikeuksien vuorottelujärjestelmää koskevan päätöksen. Hyväksymisen edellytyksenä valiokunnan mukaan hyväksymisen vaihtoehtona olisi ollut se, että Suomi olisi joutunut yksin estämään päätöksen. Valiokunta edellytti myös, että Suomen edustaja tuo neuvostossa esille periaatteellisen vastustuksensa.² Eduskunta hyväksyi muutoksen perussopimuksen 10.2 artiklaan ja samalla äänioikeuksien vuorottelujärjestelmän käyttöönoton Suomen puolesta "pitkin hampain". Suomen edustaja antoi hallitustenvälisessä konferenssissa äänioikeuksien vuorottelujärjestelmästä suuren valiokunnan edellyttämän esityksen, jota eivät kuitenkaan muut jäsenvaltiot kannattaneet.

Suomen Pankin nykyinen pääjohtaja Erkki Liikanen kertoi ylpeänä TV 1 A-plus ohjelmassa keskiviikkona 17.10.2007, että hän osallistuu Euroopan Keskuspankin neuvoston kokouksiin täysin samanlaisilla vaikutusmahdollisuuksilla ja päätösvalalla kuin suurten maiden esimerkiksi Saksan ja Ranskan keskuspankkien pääjohtajatkin. Hän ei kuitenkaan muistanut mainita, että tilanne saattaa muuttua jo lähitulevaisuudessa, koska vuoden 2008 alusta lähtien yhtenäisvaluutta euro on ollut käytössä jo 15 jäsenvaltiossa. Kun seuraava jäsenvaltio ottaa euron käyttöönsä, tulee sovellettavaksi myös Euroopan keskuspankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän uusi artikla 10.2, joka koskee Euroopan keskuspankin jäsenten äänestyskäytäntöä. Tähän ei mene enää kovin pitkää aikaa, sillä varsinkin Baltian mailla on vankka pyrkimys siirtyä nopeasti rahaunionin kolmanteen vaiheeseen ja ottaa yhtenäisvaluutta euro käyttöön. Artiklaa käsitellään tutkielman Euroopan keskuspankkia käsittelevässä osassa.

Kun Suomesta tuli 1.7.2006 Euroopan unionin puheenjohtajamaa, paineet myös perustuslain hyväksymiseen lisääntyivät. Etenkin seuraava puheenjohtajamaa Itävalta toivoi, että Suomi näyttäisi esimerkkiä muille valtioille ratifioimalla perustuslaillisen sopimuksen. Näin myös tapahtui, hallitus antoi esityksen HE 67/2006, jonka perusteella 8.12.2006 vahvistettiin laki 1149/2006, jolla Suomi ratifioi perustuslaillisen sopimuksen. Suomi oli 18. jäsenvaltio ja samalla viimeinen, joka ratifioi sopimuksen. Kuitenkin jo

² HE 9/2004

puheenjohtajakauden alussa oli selvää, että perustuslaillisen sopimuksen lopullinen hyväksyminen ei olisi ajankohtaista Suomen puheenjohtajakauden aikana. Suomen jälkeen puheenjohtajuuden otti Itävalta ja edelleen Saksa.

Saksan liittokansleri Angela Merkelille olisi ollut erittäin tärkeätä, että perustuslaki olisi vihdoin saatu hyväksytyksi. Näin ei kuitenkaan tapahtunut vaan Eurooppa-neuvosto päätti kutsua koolle hallitustenvälisen konferenssin ja antoi sille toimeksiannon. Juhannuksena pidetyssä huippukokouksessa kokoon kursittua perussopimusta pidetään kuitenkin työvoittona Angela Merkelille. Aamulehden mukaan lopputulos oli parempi kuin koko paketin raukeaminen. Se ei vielä takaa sopimuksen syntymistä, että Brysselissä päästiin sopuun. Kansallisten parlamenttien ja kansalaisten on vielä hyväksyttävä sopimus.³

Vieraskynä kirjoituksessaan Helsingin Sanomissa Aleksander Stubb toteaa, että EU:n perustuslaki on kuollut, mutta sen sisältö elää vahvana. Tällä Stubb tarkoittaa sitä, että juhannuksena 2007 pidetyssä konferenssissa oli tavoitteena saada perustuslaillinen sopimus näyttämään erilaiselta niiden silmin, joilla oli perustuslain kanssa ongelmia. Samalla piti kunnioittaa niitä maita, jotka olivat perustuslain jo ratifioineet. Stubbin mielestä tulos oli epätavallinen kompromissi, jossa sopimuksen sisältö säilyi lähes sellaisenaan, mutta sen nimeä ja rakennetta muutettiin radikaalisti.⁴

Hallitustenvälinen konferenssi kokoontui ennen vuoden 2007 heinäkuun loppua. Konferenssin tavoitteena oli päättää työnsä ennen vuoden 2007 loppua, näin myös tapahtui ja Euroopan unionin uudistussopimus, nimeltään Lissabonin sopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2007. Toimeksiantonsa mukaan konferenssi laatii sopimuksen, jolla muutetaan olemassa olevia Euroopan unionin perustussopimuksia. Sopimusuudistus on ratifioitavana kaikissa jäsenmaissa ja tavoitteena on saada se voimaan ennen kesäkuussa 2009 järjestettäviä Euroopan parlamentin vaaleja. Toimeksiannon mukaan vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin perustuslailliseen sopimukseen hyväksymät muutokset sisällytetään unionin olemassa oleviin

³ Aamulehti 26.6.2007, s. A2

⁴ Helsingin Sanomat 27.6.2007, s. A2

perussopimuksiin. Brysselin hallitustenvälisessä konferenssissa sovittiin, että perustuslain käsitteestä luovutaan, samoin kuin viittauksista perustuslakiin. Sisällöllisesti muutokset perustuslailliseen sopimukseen nähden ovat kuitenkin pieniä. Esimerkiksi nimitykset ”laki” ja ”puitelaki” hylättiin ja säilytetään nykyiset ”asetukset”, ”direktiivit” ja ”päätökset”⁵ Tässä tutkimuksessa ei käsitellä Lissabonin sopimusta tarkemmin, vaan Euroopan keskuspankin asemaan liittyviä asioita käsitellään perustuslaillisen sopimuksen pohjalta, jonka Suomi on jo ratifioinut.

Lissabonin sopimuksen hyväksymisen mukanaan tuomista muutoksista suurimpia on, että kiertävästä puheenjohtajuudesta luovutaan ja Euroopan unionin neuvosto saa 2,5 vuodeksi kerrallaan valittavan pysyvän puheenjohtajan, ”presidentin”. Kiertävä puheenjohtajuus säilyy muissa kuin neuvoston kokouksissa. Puheenjohtajamaat muodostavat kolmen maan ryhmiä, joissa ne voivat jakaa tehtävät haluamallaan tavalla 18 kuukauden aikana. Uuden sopimuksen nimeksi on tulossa ”Sopimus Euroopan unionin toiminnasta”, ja sana ”yhteisö” jää historiaan. Unionille tulee uuden sopimuksen myötä yksi oikeushenkilöllisyys, tämä mahdollistaa unionin liittymisen kansainvälisiin sopimuksiin. Unionissa siirrytään määräenemmistöpäätöksiin, äänestyksissä siirrytään vuonna 2014 kaksoisenemmistöpäätöksiin, siirtymäaikaa on mahdollista jatkaa vuoteen 2017. Kaksoisenemmistöpäätöksillä tarkoitetaan sitä, että määräenemmistön saavuttamiseksi tarvitaan 55 prosenttia jäsenvaltioista ja 65 prosenttia unionin väestöstä. Uuden sopimuksen myötä myös Euroopan parlamentin enimmäiskoko kasvaa 732 paikasta 750 paikkaan. Uudesta maakohtaisesta paikkajaosta päätetään myöhemmin.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja rajaukset

Tämän oikeusdogmaattisen tutkimuksen pääasiallisena tutkimusmenetelmänä on institutionaalinen oikeusvertailu. Vertailun kohteena on Suomen Pankin, Ruotsin keskuspankin ja Euroopan keskuspankin asema, tehtävät ja valvonta. Tutkielmassa esiintyy myös oikeuspoliittisia näkökantoja, joiden avulla seurataan keskustelua Suomen Pankin lainsäädännöstä ja asemasta. Pääasiallisena tarkastelun kohteena on Suomen Pankki. Tarkastelen Suomen Pankin valvontaa ja asemaa vertailemalla voimassaolevia

⁵ Pete Pekkarinen: Nykypäivä 29.6.2007, s. 4

oikeusnormeja niihin, jotka olivat voimassa ennen Euroopan talous- ja rahaliitton liittymistä. Käytän vertailukohteena Ruotsin keskuspankkia, joka on oikeusvertailevan tutkimuksen kannalta erittäin mielenkiintoinen, koska liittymissopimuksensa perusteella Ruotsin olisi ollut liityttävä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen yhtä aikaa muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Ruotsi on jättäytynyt ilman oikeudellisia varauksia Euroopan talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen ulkopuolelle. Euroopan keskuspankin kanta tähän on se, että Ruotsia koskee poikkeus, mutta se ei ole erityisasemassa talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen suhteen. Perustamissopimuksen mukaisesti Ruotsi on liittyessään Euroopan unioniin hyväksynyt Maastrichtin sopimuksen ja samalla sitoutunut ottamaan euron käyttöön, mikä tarkoittaa sitä, että sen tulee pyrkiä täyttämään kaikki lähentymiskriteerit mukaan lukien valuuttakurssikriteeri.⁶ Ruotsin keskuspankin historiaan ja toimintaan tutustutaan tarkemmin tutkielman luvussa 4. Ruotsin keskuspankki on valittu vertailukohteeksi, koska senkin katsotaan Suomen Pankin tavoin saaneen alkunsa Palmstuchin perustamasta Tukholman pankista.

Tutkimuksessa käsitellään laajasti myös viimeisimpiä muutoksia lainsäädännössä, vaikka ne eivät varsinaisesti juuri Suomen Pankin valvontaan liitykään. Tämä on aiheellista, koska esimerkiksi vuonna 2004 Suomen Pankkia koskevaan lainsäädäntöön tehtiin tai yritettiin tehdä useita muutoksia. Helmikuussa hallitus veti eduskuntakäsittelystä pois esityksen uudeksi laiksi Suomen Pankista. Kesäkuussa hyväksyttiin rahoitus- ja vakuutustarkastusryhmittymien valvontaa koskevan lain muutos.

Tässä tutkimuksessa ei käsitellä vakuutustarkastusryhmittymiä eikä rahoitustarkastusryhmittymiä koskevia lainsäädännön muutoksia (Laki 699/2004). Sen sijaan tarkastelun kohteeksi otan Suomen Pankin asemaa osana Euroopan keskuspankkia merkittävästi muuttavan uudistuksen, joka Euroopan unionin laajenemisen vuoksi otetaan käyttöön. Muutos tehtiin Euroopan keskuspankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännön 10.2 artiklaan, joka koskee äänioikeuden muuttamista Euroopan keskuspankin neuvoston kokouksissa.

⁶ EKP lähentymisraportti 2004, s. 50

Suomen Pankki hoitaa valvontatehtäviään yhteistyössä Rahoitustarkastuksen kanssa. Rahoitustarkastuslain (RataL 587/2003) mukaan Rahoitustarkastuksen (Rata) toiminnan tavoitteena on rahoitusmarkkinoiden vakaus ja luottamuksen säilyminen rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Rahoitustarkastuksen tehtävänä on valvoa sen valvottavaksi säädettyjen ja muiden rahoitusmarkkinoilla toimivien toimintaa laissa säädettyllä tavalla. Rahoitustarkastus valvoo mm. pankkien, sijoituspalveluyritysten, rahastoyhtiöiden ja pörssin toimintaa ja taloudellista tilaa. Lisäksi Rahoitustarkastuksen tehtävänä on ohjata rahoitusmarkkinoilla toimivia noudattamaan toiminnassaan hyviä menettelytapoja sekä edistää tietämystä rahoitusmarkkinoista. Rahoitustarkastus valvoo myös, miten listayhtiöt noudattavat tiedonantovelvollisuuttaan.⁷ Rahoitustarkastuksen suorittaman valvonnan tarkempi tutkiminen jää tämän tutkielman ulkopuolelle.

Vierailin elokuussa 2006 Suomen Pankissa sisäisen tarkastuksen tarkastajan Jarno Talvitien luona. Tähän vierailuun perustuen on tutkielmaan lisätty Suomen Pankin sisäisen tarkastuksen toimintaa ja tehtäviä esittelevä jakso. Sisäisen tarkastuksen hoidosta ja sen merkityksestä pankin valvontaan saatiin esimerkki tammikuussa 2008, kun Ranskassa paljastui kaikkien aikojen huijaus, jolloin urallaan edennyt työntekijä hyödynsi kokemuksensa nykyisten tehtäviensä hoitamisessa, myös tätä tapausta esitellään myöhemmin, vaikka tutkielma ei käsittele liikepankkien toimintaa. Sisäisen tarkastuksen merkitys Suomen Pankin valvonnalle on merkittävä, koska sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tuottaa valvontaa helpottavia ja valvonnan mahdollistavia raportteja ja tilastoja.

2 Suomen Pankki

2.1 Ruotsin ja Venäjän vallan aika

Suomen Pankki on yksi maailman vanhimmista keskuspankeista. Sen historialliset juuret johtavat vuonna 1656 Johan Palmstruchin ja eräiden muiden korkeiden virkamiesten Tukholmaan perustamaan yksityiseen pankkiin. Pankilla oli haarakonttori Turussa

⁷ K 10/2006 vp, s. 38

vuosina 1663 - 1667. Tämä pankki oli erikoinen siitä syystä, että sen voidaan sanoa ensimmäisenä maailmassa ryhtyneen antamaan seteleitä. Pankki meni nurin vuonna 1668 siksi, ettei se kyennyt lunastamaan liikkeelle laskemiaan seteleitä. Kuningas oikeutti silloin valtakunnan säädyt ottamaan pankin haltuunsa. Tästä pankista muodostui vähitellen Ruotsin keskuspankki.⁸ Ruotsissa ja Suomessa on keskuspankin kehitys ollut poikkeava verrattuna muiden keskuspankkien kehitykseen, koska ne ovat olleet melkein alusta lähtien valtion hallinnassa.

Venäjän vallan alku vuonna 1809 merkitsi Suomelle irtautumista Ruotsista ja sen keskuspankista, mikä näkyi myös Suomen Pankin asemassa. Valtionpankki perustettiin vuonna 1811 keisarin yksinään vahvistamalla ohjesäännöllä. 12.12.1811 vahvistetun ohjesäännön ”Armollisen Reglementin Vaihetus (Växeli)-, Laina- ja Despositioni-Contorille Suomen Suuren-Ruhtinanmaasa” mukaan pankin oli määrä olla hallituskonseljin, sittemmin senaatin alainen virasto, jonka kanssa säädyillä ei ollut mitään tekemistä. Keisari nimitti pankin johtajat, joiden rinnalla ja yläpuolella valtiovarainoimituskunnan päälliköllä oli ratkaiseva määräysvalta.

Vuonna 1817 annetulla asetuksella tehtiin pankin ohjesääntöön vähäisiä muutoksia. Vuonna 1840 toimeenpantiin rahaolojen uudistus. Uudistuksen yhteydessä pankille annettiin keskuspankin asema. Suomen Pankin ylin valvonta siirrettiin valtiovarainoimituskunnalta senaatin talousosastolle vuonna 1859.⁹ Contorille annettiin kolme tehtävää: Ensimmäinen tehtävä oli helpottaa elinkeinoelämää auttamalla velkojen maksua Ruotsiin. Toinen tehtävä oli edistää maataloutta, kauppaa ja muita elinkeinoja. Kolmanneksi sen tuli tervehdyttää rahajärjestelmää saattamalla käyttöön vain yksi raha, rupla. Venäjän keisarikunnan alueella ei sopinut käyttää Ruotsin kuningaskunnan rahaa.¹⁰ Ruplia ei kuitenkaan ollut maassa liikkeellä riittävästi, mistä seurasi puute vaihtorahasta. Kolikoista oli puutetta ja pienimmätkin setelit olivat liian suuria. Tilanne oli kiusallinen; Ruotsin rahaa virtasi vientiylijäämän vuoksi maahan ja ruplia tuontiylijäämän vuoksi Venäjälle. Jopa valtio joutui maksamaan palkkojaan yhä Ruotsin rahalla.¹¹ Johan Vilhelm

⁸ Kastari 1955, s. 2

⁹ Kastari 1955, s. 4

¹⁰ Kansakunnan omaisuutta Suomen Pankki, s. 16

¹¹ Kansakunnan omaisuutta Suomen Pankki, s. 17

Snellmanin toimiessa valtiovarainpäällikkönä keisari suostui hopeamarkkaan, mutta ruplan romahdus samaan aikaan siirsi hankkeen toteutusta, kunnes vuoden 1860 rahamanifestilla markka otettiin ruplan rinnalle maksuvälineeksi. Markan arvoksi määriteltiin neljännesrupla. Vuonna 1865 Suomen markka syntyi käytännössäkin, kun sen arvo sidottiin hopeaan.

Suomen markan syntyhistoria on yksi merkillisimmistä tapahtumista Suomen historiassa. Sen merkillisyys on siinä, että vaikka valmistelijoiden valtaenemmistö kenraalikuvernööriä ja keisaria myöten vastusti sitä, niin se kuitenkin tuli ja tehtiin. Jussilan mukaan Armfelt, Langenskiöld ja Snellman junailivat ja jopa juonivat sen läpi valtakunnan vastaan haraavien finanssiministerien A. Knjazevitsin ja M. Reuterin avulla ja vallalla. Ilman heitä ei reformista olisi tullut mitään. Asian luonnetta kuvaa se, että vaikka Suomen asiain komiteassa asiaa vastustava Rokassovski voitti mielipiteineen lähes aina eli sai keisarin hyväksynnän, niin silti raha-asia eteni vääjäämättömästi kuin juna.

Rahareformissa oli kolme perusvaihetta ja päämäärää: 1. vaihtorahan puutteen poistaminen laskemalla liikkeelle ensin kupari-, sitten myös hopeakolikoita (markkoja ja pennejä), 2. Venäjän seteliruplien, joita Suomen Pankki oli velvollinen lunastamaan pakkokurssiin, vaikka siitä aiheutui tappioita, poisvetäminen Suomesta. 3. Suomen hopeamarkasta tehtiin ainoa laillinen rahayksikkö Suomessa. Ensimmäinen vaihe toteutui vuosina 1860 - 1861, mutta toisen ja kolmannen vaiheen toteutuminen oli vaikeampaa, ja se kesti aina vuoteen 1865 asti.¹² Suomen markkaa ei kuitenkaan luotu ihan näin helposti. Keisari ei vielä taipunut Armfeltin vakuutteluista vaan kirjoitti nootin reunaan "Tarkastettava Suomen asiain komiteassa". Komiteassa hanke sai vastaansa Platon Rokassovskin, joka oli ns. keisarin nimeämä venäläinen jäsen. Hän laati erillisen vastalauseen, jonka laitaan keisari teki omakätisesti hyväksyviä merkintöjä. Rokassovski oli sitä mieltä, että jos venäläiset setelit vedettäisiin pois Suomesta, se vaikuttaisi lamauttavasti, aiheuttaisi yleistä tyytymättömyyttä ja horjuttaisi luottamusta korkeimman vallan määräyksiin.¹³

¹² Jussila 2004, s. 409

¹³ Jussila 2004, s. 415

Aleksanteri II:n noustua valtaistuimelle tapahtui Suomen Pankin organisatorisessa asemassa olennainen muutos. Suomen Pankki siirrettiin vuoden 1868 alusta lähtien valtiopäivien hoitoon ja vastattavaksi, minkä vuoksi pankin asioiden hoitoa valvomaan ja eräitä tärkeimpiä ratkaisuja tekemään valtiopäivät sai asettaa pankkivaltuusmiehet. Siirtyminen valtiopäivien ”hoitoon”, kuten 9.12.1867 annetun asetuksen 1§:n sanonta kuului, oli kuitenkin enemmän periaatteellista laatua, sillä pankki jäi valtiopäivien ja hallituksen yhdessä hoidettavaksi, tavallaan hallituksen ja valtiopäivien välimaille, lähemmäksi valtiopäiviä. Myöhemmässä kehityksessä pankki on irtautunut vuorotellen molemmista ja saanut valtiokoneistossa yhä itsenäisemmän ja varsin erikoislaatuisen aseman, jota voi luonnehtia eräänlaiseksi autonomiaksi.¹⁴ Vuoden 1867 asetuksen mukaan pankin tärkein elin oli johtokunta, jonka jäsenet nimitti hallitsija. Hallitukselle jäi kuitenkin vielä runsaasti valtuuksia pankin asioiden hoidossa: oikeus pankkivaltuusmiesten lausunnon perusteella nimittää suuri joukko pankin virkamiehiä, määrätä haarakonttoreiden perustamisesta ja valtiopäivien välisellä ajalla tehdä muutoksia pankin henkilökunnan palkkaussääntöön.

2.2 Itsenäisyyden aika

Kun maa sitten itsenäistyi, oli selvää, että myös Suomen Pankin asema oli määriteltävä uudessa hallitusmuodossa. Tehtävä oli sikäli helppo, että tuo asema oli jo vakiintunut ja muulla lainsäädännöllä perusteiltaan tarkoituksenmukaisesti järjestetty, ettei siihen tarvinnut tehdä asiallisia muutoksia. HM 73 § 1 momenttiin valittu sanonta ”Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa” on sikäli merkittävä, että se on säilynyt vuodesta 1772 asti jokseenkin muuttumattomana.¹⁵ Ruotsin vallan aikaan pankki toimi likimain kirjaimellisesti valtiopäivien ”hoidossa”. Tämä asiantila katkesi vuosiksi 1809 - 1867, eikä pankki enää sen jälkeen palannut entisessä merkityksessä valtiopäivien hoitoon vaan jäi roikkumaan valtiopäivien ja hallituksen välimaille. Asian todellista laitaa kuvastaa paremmin hallitusmuodon 73 § 1 momentin loppu säätäessään, että pankki toimii ”eduskunnan valitsemien valtuusmiesten valvonnan alaisena”.¹⁶

¹⁴ Kastari 1955, s. 5

¹⁵ Kastari 1955, s.13

¹⁶ Kastari 1955, s.14

Vuoden 1772 55 §:ssä hallitusmuodon "Eduskunnan takuulla ja hoidossa" esitettiin muodossa "Valtakunnan Säätyjen Pankki jää...heidän itse taattavaksensa ja hoidettavaksensa".¹⁷ Suomen Pankin valta alkoi kasvaa merkittävästi 1800-luvun lopulla, kun alettiin valmistella Suomen itsenäistymistä. Suomen Pankin toiminnan tarkoituksena oli rahaolojen vakiinnuttaminen ja taloudellisen riippumattomuuden kasvattaminen sekä Ruotsin että Venäjän suuntaan. Kun Suomi itsenäistyi, määriteltiin myös Suomen Pankin asema uudessa hallitusmuodossa. Sen asema oli jo vakiintunut, eikä asiallisia muutoksia lainsäädäntöön tehty. Vuoden 1919 hallitusmuotoon kirjattiin säännös, jonka mukaan "Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa". Vaikka hallitusmuodon yhteydessä ei erityisesti pohdittu tarvetta irrottaa pankkia täydellisesti hallitusvallan yhteydestä, on säännöksen ensisijaiseksi sisällöksi nähty pankin irrottaminen hallitusvallan yhteydestä eduskunnan valvontaan. Tätä taustaa vasten "takuulla ja hoidossa" -lausekkeen sisältönä on perusratkaisu keskuspankin asemasta suoraan eduskunnan alaisuudessa. Säännös pankkivaltuutettujen valvonnasta hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin lopussa puolestaan määräsi sen muodon tai ainakin erään muodon, jossa eduskunnan "hoito" toteutuu.¹⁸

Suomen Pankin vahvistuminen jatkui 1920-luvulla, kun sitä alettiin voimallisemmin irrottaa eduskunnan ja hallituksen ohjailusta itsenäisemmäksi ja riippumattomaksi keskuspankiksi. Tästä alkoi sen kehittyminen talouspolitiikan linnoitukseksi. Kuitenkin vasta 1970-luvun lopulla käynnistyneet tapahtumasarjat paljastivat, minkälainen yhteiskunnallinen toimija Suomen Pankista oli kehittynyt. Rahamarkkinoiden vapautuminen osoitti, että lainsäädännön tulkinta ja käytännön toimet olivat tehneet Suomen Pankista eduskuntaan nähden oikeudellisesti itsenäisen. Eduskunta ei voi antaa keskuspankille yksittäistapauksia koskevia ohjeita tai velvoittavia määräyksiä. Suomen Pankilla ei myöskään ole lakisäätteistä velvollisuutta talouspoliittiseen yhteistyöhön hallituksen kanssa. Suomen Pankin ja hallituksen toimien kokonaisuus onkin pitkälti riippuvainen henkilösuhteista. Jolleivät ne pelaa, nousee presidentin valta keskeiseksi.¹⁹

¹⁷ Kastari 1955, s.13

¹⁸ Scheinin 1997, s. 16

¹⁹ Pietilä 1996, s. 27

2.3 Suomen Pankin nykytehtävien muotoutuminen

Suomen Pankin asemaa koskevia näkökohtia esitellessään Kastari toteaa, että Suomen Pankin asema oikeudellisen rakenteensa puolesta täyttää itsenäisyyden kannalta korkeimmat mahdolliset vaatimukset.²⁰ Vielä 1.1.1998 voimaantulleessa laissa Suomen Pankista (719/1997) sen tehtävät määriteltiin seuraavasti: Suomen Pankin tehtävänä on päättää maan rahapolitiikasta ja toteuttaa sitä. Nyt tämä säädös ja Kastarin toteamus ovat historiaa, sillä päätösvalta maan rahapolitiikasta on siirtynyt Euroopan keskuspankin toimivaltaan perustamissopimuksen 105 artiklan perusteella.

Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on lyhyen ajan sisällä muutettu kahteen otteeseen. Vuoden 1998 alussa voimaan tullut laki ei vielä täyttänyt kaikkia talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen vaatimuksia. Tämän vuoksi lakia muutettiin 20.3.1998 eduskunnassa hyväksytyllä uudella lailla Suomen Pankista (214/1998). Samalla hyväksyttiin myös euron käyttöönoton vuoksi laki rahalain kumoamisesta (215/1998) ja metallirahalaki (216/1998). Laissa Suomen Pankista todetaan, että Suomen Pankki toimii tehtäviään hoitaessaan erottamattomana osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Suomen Pankki toimii Euroopan keskuspankin antamien suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti, eikä se saa Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä hoitaessaan pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä muualta kuin Euroopan keskuspankilta. Tähän on syytä lisätä Myllymäen korostama seikka, että Suomen Pankki toimii osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää sen mukaisesti, kuin Euroopan keskuspankin *perussäännössä* määrätään.²¹

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Suomen Pankki on yhtäältä itsenäinen Suomen keskuspankki ja toisaalta osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää²². Suomen Pankin ensisijaisena tavoitteena on perustamissopimuksen mukaisesti ylläpitää osaltaan hintavakautta. Pankin on tuettava muidenkin talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista

²⁰ Kastari 1955, s 237

²¹ Myllymäki 2007, s 347

²² HE 6/1998, yksityiskohtaiset perustelut

ensisijaista tavoitetta unohtamatta. Suomen Pankin tehtävänä on osaltaan toteuttaa Euroopan keskuspankin neuvoston määrittelemää rahapolitiikkaa. Pankki huolehtii myös osaltaan rahahuollosta ja setelien liikkeellelaskusta, valuuttavarannon hallussapidosta ja hoidosta sekä maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta. Lisäksi pankin tehtävänä on huolehtia toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta.²³

3 Suomen Pankin valvonta

3.1 Suomen Pankin toimitelimet

3.1.1 Johtokunta

Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen lain (214/1998) mukaan Suomen Pankin toimitelmiä ovat pankkivaltuusto ja johtokunta. Johtokunta on Suomen Pankissa keskeinen päätöksentekoeelin²⁴. Euroopan keskuspankkijärjestelmään siirtyminen merkitsi myös Suomen Pankin johtokunnan osalta sitä, että nykyisin sen päätöksentekovaltaa rajoittavat Euroopan keskuspankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän perustamissopimusten perusteella Euroopan keskuspankille siirretty päätöksentekovalta ja Euroopan keskuspankin hoidettavaksi määrätyt tehtävät.²⁵ Suomen Pankin tehtävänä on kuitenkin edelleen toimia Euroopan keskuspankille siirrettyjen tehtävien toimeenpanijana ja toiminnan tehokkuuden valvojana Suomessa.

Johtokunta koostuu puheenjohtajasta ja enintään viidestä muusta jäsenestä (LSP 13§). Johtokunnan puheenjohtajan toimikausi on seitsemän vuotta, muiden jäsenten viisi vuotta. Johtokunnan jäseniltä vaaditaan tehtävien edellyttämää asiantuntemusta ja kokemusta. Johtokunnan puheenjohtaja on Suomen Pankin pääjohtaja. Tasavallan presidentti nimittää johtokunnan jäsenet, sen jälkeen kun pankkivaltuusto on tehnyt valtioneuvostolle esityksensä. Pankkivaltuuston esitys ei sido presidenttiä. Sama henkilö voidaan nimetä johtokunnan jäseneksi enintään kolmeksi toimikaudeksi.

²³ Suomen Pankin nettisivut 25.3.2008

²⁴ Myllymäki 2007, s. 348

²⁵ Salminen 2001, s. 483 – 501

Johtokunnan jäsenellä ei saa olla sivutoimia ilman pankkivaltuuston myöntämää sivutoimilupaa. Tällaisen luvan johtokunnan jäsen voi saada hakemuksen perusteella. Suomen Pankin johtokunnan jäsenten virkoihin ei ole määritelty mitään tiettyjä kelpoisuusehtoja. Tästä johtuen hakijoiden ammattitaito tehtävien hoitamiseen on ollut vaihteleva ja monipuolinen. Johtokunnan paikkoja täytettäessä ovat esimerkiksi puoluepoliittiset meriitit olleet merkittäviä. Johtokunnan jäsen ei saa sivutoimiluvan vuoksi tulla esteelliseksi tehtävissään. Sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta johtokunnan jäseneen hänen suorittaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmään ja Euroopan keskuspankkiin liittyviä tehtäviään.

Tasavallan presidentti voi erottaa johtokunnan jäsenen tehtävästään, mikäli hän ei enää täytä tehtävän edellyttämiä vaatimuksia tai hän on syyllistynyt rikkomukseen. Laissa annetaan muulle johtokunnan jäsenelle kuin pääjohtajalle mahdollisuus valittaa irtisanomispäätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (LSP 16§). Pääjohtaja voi valittaa irtisanomispäätöksestä EY:n tuomioistuimeen.²⁶ Pääjohtajan erottamattomuutta tehtävistään on pidetty edellytyksenä sille, että hän voi hoitaa tehtäviään Euroopan keskuspankin neuvoston jäsenenä riippumattomana kansallisista intresseistä. Tämä riippumattomuus turvataan sillä, että kansallisella tuomioistuimella ei ole toimivaltaa keskuspankin pääjohtajaa koskevassa asiassa.

Suomen Pankin johtokunnan jäsenet toimivat virkavastuulla, määräaikaisissa virkasuhteissa. Suomen Pankin virkamiehiin ei sovelleta valtion virkamieslakia (750/1994), vaan Suomen Pankin virkamiehistä on säädetty oma lakinsa (1166/1998).²⁷ Johtokunta käsittelee ja ratkaisee toimivaltaansa kuuluvat asiat kokouksissaan. Sen toimivaltaan kuuluvat asiat on laissa Suomen Pankista (14§) määritelty kattavasti. Sille kuuluvat lain Suomen Pankista 14§:n mukaan kaikki tehtävät, joita ei lailla ole muille määrätty. Johtokunnan tehtävänä on huolehtia Suomen Pankille kuuluvien tehtävien hoitamisesta ja pankin hallinnosta, jollei asia ole lailla säädetty pankkivaltuuston tehtäviin kuuluvaksi tai jollei rahoitustarkastuslaista muuta johdu.

²⁶ Peisa & Vehmas 1998

²⁷ Myllymäki 2007, s. 348

Johtokunta on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään kolme johtokunnan jäsentä. Johtokunnan kokoukset voidaan tarpeen vaatiessa järjestää myös puhelinkokouksina. Päätökseksi tulee mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan kanta. Merkittävän poikkeuksen johtokunnan päätöksenteossa muodostavat asiat, jotka koskevat Suomen Pankin pääjohtajan toimintaa Euroopan keskuspankin neuvostossa. Neuvostossa pääjohtaja toimii perustamissopimuksen ja perussäännön mukaan itsenäisesti. Hän nimeää itse varajäsenensä Euroopan keskuspankin neuvoston kokouksiin.²⁸

3.1.2 Pankkivaltuusto

Suomen Pankkia valvoo perustuslain 91.1§ valtuuttamana pankkivaltuusto. Se koostuu yhdeksästä eduskunnan valitsemasta pankkivaltuutetusta. Eduskunta valitsee pankkivaltuutetut koko vaalikaudeksi, eikä sillä ole oikeutta heitä kesken kauden erottaa.²⁹ Pankkivaltuutetuille ei ole määritelty kelpoisuusvaatimuksia, vaan heidät nimitetään poliittisin perustein. Pankkivaltuutetut valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Pankkivaltuusto on päätösvaltainen, kun kuusi pankkivaltuutettua on läsnä. Päätökset tehdään määräenemmistöllä ja äänten mennessä tasan puheenjohtajan mielipide ratkaisee.

Myllymäen mukaan pankkivaltuutetut ovat oikeusnormien valossa, pidätetyn toimivallan puitteissa kaksoisroolissa, hallinnoimassa ja valvomassa. Tarkkaan ottaen valvonnan osalta valtuutetut ovat uudessa kaksoisroolissa. He hyväksyvät johtokunnan esittämät tilinpäätöksen perusteet (LSP 17§) ja päättävät johtokunnan vastuuvapaudesta. Samalla he myöntävät myös itsellensä vastuuvapauden.³⁰

Pankkivaltuutettujen vastuuvapausmenettely on Suomen oikeusjärjestyksessä poikkeuksellinen, koska johtokunnan jäsenet ovat virkamiehiä. Virkamiehille ei myönnetä vastuuvapautta, vaan heidän vastuunsa määräytyy virkamies-, rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisten säädösten mukaisesti. Vastuuvapauden myöntäminen

²⁸ Työryhmämuistio 11/2003, s. 23

²⁹ Kastari 1955, s. 129

³⁰ Myllymäki 1994a, s. 334

Suomen Pankin johtokunnan jäsenille on oikeudellisesti merkityksetöntä siinä mielessä, että johtokunnan jäsenet toimivat virkavastuulla, eikä vastuuvapauden myöntäminen estä syytteen nostamista virkarikoksesta, eikä sillä ole merkitystä mahdollisen virkarikossyytteen käsittelyssä. Rikoslain (39/1889) 8 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan virkarikoksen lyhyin vanhentumisaika on viisi vuotta. Tältä osin vastuuvapauden myöntämistä koskevan säännöksen poistaminen ei aiheuttaisi muutosta.³¹ Tästä seuraa se, että pankkivaltuutetut myöntävät käytännössä vastuuvapauden ainoastaan itselleen.

Talousvaliokunta oli lausunnossaan koskien hallituksen esitystä laiksi Suomen Pankista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 261/1996 vp) katsonut, että pankkivaltuutettujen kertomusmenettelyn kehittäminen tulee ottaa huomioon, kun hallitus valmistelee edelleen Suomen Pankkia koskevaa lakia talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta varten. Talousvaliokunta totesi lausunnossaan, että erityisesti kolmatta vaihetta ajatellen on tarpeen miettiä myös rahapolitiikan legitimitettä, eli miten tavoitteenasettelu on ankkuroitunut yhteiskuntaan. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että silloin kun osallistutaan rahaliittoon, Euroopan keskuspankin päätöksentekoon osallistuva Suomen Pankin johtokunta toimisi erillään poliittisesta päätöksenteosta ja muusta yhteiskunnasta tavalla, joka voisi vaarantaa rahapolitiikan legitimitetin. Talousvaliokunta totesi myös, että Suomen Pankin toiminnallisen riippumattomuuden käänköpuolena on vaatimus yhteiskunnallisen valvonnan merkityksen lisäämisestä yhteiskunnallisesti merkittävässä päätöksenteossa. Valiokunta totesi, että pankkivaltuuston tehtävien keskittyminen valvontaan luo edellytykset aikaisempaa tehokkaammalle Suomen Pankin toiminnan valvonnalle.

Vaikka pankkivaltuusto on eduskunnan valitsema elin, se on Suomen Pankin toimitelin, eikä eduskunta voi antaa pankkivaltuutetuille yksittäisiä oikeudellisesti sitovia määräyksiä. Eduskunta ei voi myöskään ottaa päätettäväkseen asioita, jotka kuuluvat pankkivaltuuston toimivaltaan. Eduskunta voi oikeudellisesti sitovasti vaikuttaa Suomen Pankin toimintaan säätämällä asiasta lailla.³² Tämä merkitsee oikeusnormien valossa sitä, että Suomen Pankki on etäännyntynyt parlamentaariseen valvonnasta.³³ Myllymäki lisää, että

³¹ He 6/1998

³² He 134/2003, s. 4

³³ Myllymäki 2007, s. 351

keskuspankin itsenäinen asema suhteessa valtioneuvostoon on historiallisen kehityksen tulos. Suomen Pankin on kuitenkin oltava tarvittaessa yhteistoiminnassa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten kanssa. Tällä keskuspankista annetun lain (4 §) säännöksellä tuetaan uudenlaista rahapolitiikan ja finanssipolitiikan toteutumista. Kyseessä oleva lain 4§ on sisällöltään mielenkiintoinen. Pykälässä painotetaan Suomen Pankin riippumattomuutta kansallisista viranomaisista. Kuitenkin toisaalta siinä edellytetään yhteistoimintaa tarvittaessa. Sitä kuka määrittelee tarpeen, ei ole kyseessä olevassa pykälässä mainittu. Tähän kysymykseen ei löydy selkeää vastausta myöskään hallituksen esityksestä (HE 6/1998), eikä muista lainvalmisteluasiakirjoista.

Pankkivaltuuston rooli Suomen Pankin valvojana on vahvistettu perustuslain 91.1§ ”*Eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa*”. Pankkivaltuuston tehtävänä on vahvistaa johtokunnan esityksestä pankin tilinpäätöksen perusteet sekä päättää tilintarkastajien lausunnon perusteella pankin tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta. Lisäksi pankkivaltuusto päättää johtokunnan esityksen perusteella pankin tilikauden tulosta koskevista toimenpiteistä. Pankin tuloksen perusteella päätetään voittovarojen käytöstä.

Esimerkiksi vuonna 2006 Suomen Pankin tulos oli 293 miljoonaa euroa. Johtokunnan esitys oli, että voitosta 186 miljoonaa euroa eli yli puolet siirrettiin valtion käytettäväksi. Voittovarojen käyttö perustuu lakiin Suomen Pankista 21.2§ ”*Suomen Pankin voitosta, sen jälkeen kun Euroopan keskuspankkijärjestelmässä kertyvä rahoitustulo on tilinpäätöksessä otettu huomioon, käytetään puolet vararahaston kartuttamiseen. Muu osa ylijäämästä siirretään käytettäväksi valtion tarpeisiin. Pankkivaltuusto voi päättää voiton käyttämisestä toisin, jos se pankin taloudellisen aseman tai vararahaston suuruuden vuoksi on perusteltua. Valtion tarpeisiin käytettävän voiton osan käytöstä päättää eduskunta.*” Tähän palataan tarkemmin osuudessa, jossa käsitellään keväällä 2004 hallituksen eduskunnasta pois vetämää lakiehdotusta HE 134/2003.

Pankkivaltuusto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen pankin toiminnasta ja hallinnosta sekä pankkivaltuuston käsittelemistä tärkeimmistä asioista (11.1§). Perustuslain 91.2 §:ssä säädetään pankkivaltuutettujen oikeudesta saada Suomen Pankin

valvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Tästä säädetään myös laissa Suomen Pankista (11§). Pankkivaltuutettujen valitseminen poliittisin perustein aiheuttaa tehtävien hoidon kannalta haasteita, jotka ilmenevät puuttuvana ammattitaitona hoitaa pankkivaltuutetuille perustuslaissa määriteltyjä tehtäviä. Puuttuvaa ammattitaitoa on hankittu palkkaamalla pankkivaltuutetuille asiantuntija-apua.

Esimerkiksi Helsingin Sanomissa oli heinäkuussa 2007 työpaikkailmoitus, jolla haettiin pankkivaltuustolle neuvonantajaa. Määräaikaiseen sivutoimiseen tehtävään edellytyksinä olivat Suomen Pankista riippumaton lähestymiskulma ja kansantaloustieteen tohtorin tutkinto, mielellään rahataloudesta. Lisäksi hakijalta edellytettiin tutkimuksellista näyttöä rahatalouden, rahapolitiikan tai rahoitusmarkkinoiden alalta. Tehtävään valittava henkilö avustaa pankkivaltuustoa ajankohtaisissa raha- ja talouspoliittisissa kysymyksissä. Lisäksi hänen tehtävään on kirjoittaa pankkivaltuuston toimeksiannosta muistioita ja analyysyjä ajankohtaisista raha- ja talouspoliittisista kysymyksistä sekä avustaa pankkivaltuustoa eduskunnalle annettavien kertomusten laadinnassa.

Lisätietoja tehtävästä antoi pankkivaltuuston puheenjohtaja Seppo Kääriäinen (KESK, Valtiotieteiden tohtori).³⁴ Istuvan pankkivaltuuston muut jäsenet ovat: Liisa Jaakonsaari (SDP, ylioppilas), Antti Kalliomäki (SDP, liikunnanopettaja), Martti Korhonen (VAS, autonomantaja), Mika Lintilä (KESK, HK), Pekka Ravi (KOK, luokanopettaja), Tanja Saarela (KESK, AMK sosionomi), Marja Tiura (KOK, HTM) ja Ben Zyskowicz (KOK, OTK). Pankkivaltuutettujen koulutus- ja kokemustaustasta voi päätellä, että Suomen Pankin valvontaan liittyvät asiat eivät ole heidän kaikkein vahvimpia osaamisalueitaan.

Kastarin mukaan Suomen Pankin valvonnan hoitaminen kuuluu eduskunnan valitsemien pankkivaltuusmiesten ja tilintarkastajain lisäksi eduskunnan omassa piirissä lähinnä pankkivaliokunnalle, jonka pääasiallisen tehtävän se säännöllisissä oloissa muodostaa.³⁵ Tilintarkastuskertomusta käsitellessään pankkivaltuusmiesten oli tehtävä kertakaikkinen ratkaisu: heidän oli joko myönnettävä johtokunnalle tili- ja vastuuvapaus taikka pantava

³⁴ Helsingin Sanomat 15.7.07 s. E3

³⁵ Kastari 1955, s. 148

asianomaiset johtokunnan jäsenet syytteeseen virkavirheestä.³⁶ Nykyisin Pankkivaliokunnan tulee ”tutkia” Suomen Pankin hallinto ja tila sekä pankkivaltuusmiesten ja pankin johtokunnan toiminta sekä antaa siitä kertomukset eduskunnalle. Kertomus annetaan eduskunnan talousvaliokunnalle. Myllymäen mukaan valtuutetut toimivat kertomusta antaessaan kaksoisroolissa. He ovat pankin toimintaa eduskunnan puolelta valvova elin. Toisaalta pankkivaltuutetut ovat keskuspankin ylintä päätösvaltaa käyttävä elin ohjesäännön 17§:n (nykyisin LSP 14§) osoittamalla tavalla.³⁷ Kastarin mukaan ei pankkivaliokunnalle aikaisemmin kuulunut mitään lopullista päätöksentekovaltaa. Pankkivaliokunta tutki pankin toimintaa pankkivaltuusmiesten antaman kertomuksen perusteella. Pankkivaltuusmiesten kertomus sisälsi selonteon tärkeimpien elinkeinojen tilasta sekä talous- ja rahapoliittisen katsauksen.³⁸

Vuosittaisen kertomuksen lisäksi pankkivaltuusto voi tarvittaessa antaa eduskunnalle kertomuksia rahapolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta (LSP 11.1§ 5 kohta). Tämä mahdollistaa eduskunnan osallistumisen ajankohtaiseen keskusteluun. Talousvaliokunta korosti mietinnössään 3/1998 vp, että mahdollisuus antaa muitakin kertomuksia lisää merkittävästi eduskunnan edellytyksiä osallistua ajankohtaiseen rahapoliittiseen keskusteluun. Rahapoliittinen päätösvalta on siirtynyt Euroopan keskuspankille, pankkivaltuustolle jäi kuitenkin rahapoliittisen informaation ja keskustelun käynnistäjän rooli. Valiokunta korosti, että pykälän ”tarvittaessa” on tulkittava siten, että pankkivaltuusto määrittelee tarpeen.³⁹

Eduskunnan käsittelyyn Suomen Pankin asioiden hoitoa koskevat asiat tulevat pankkivaltuutettujen antamien kertomusten perusteella. Eduskunnan talousvaliokunta puolestaan tutkii Suomen Pankin hallinnon ja tilan sekä pankkivaltuutettujen ja pankin johtokunnan toiminnan perustuslaissa säädetyllä tavalla. Talousvaliokunta valmistelee mietintönsä pankkivaltuutettujen kertomuksesta. Kertomuksia antaessaan pankkivaltuutetut toimivat kaksoisroolissa: He ovat eduskunnan puolelta pankin toimintaa valvova elin ja toisaalta pankin ylintä päätösvaltaa käyttävä elin.⁴⁰

³⁶ Kastari 1955, s. 117

³⁷ Myllymäki 1994b, s. 203

³⁸ Kastari 1955, s. 149

³⁹ TaVM 3/1998 vp, s. 4

⁴⁰ Myllymäki 2007, s. 352

Pankkivalvonnan tiivistämiseksi säädettiin rahoitustarkastuslaki (L503/93). Rahoitustarkastus (ent. pankkitarkastusvirasto) siirrettiin Suomen Pankin yhteyteen (SPOS 1.2§). Pankkivaltuutetut nimittävät rahoitustarkastuksen johtokunnan. Suomen Pankin on siis vastattava rahoitustarkastuksen yleisedellytyksistä. Sen sijaan itse rahoitusmarkkinoiden valvonta on rahoitustarkastuksen tehtävänä.⁴¹ Pankkivaltuuston tehtävänä on Rahoitustarkastuksesta säädetyn lain 8 § 1 kohdan mukaan valvoa Rahoitustarkastuksen toiminnan yleistä tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta. Rahoitustarkastuksen valvottavia ovat luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (1607/1993) tarkoitetut luottolaitokset. Rahoitustarkastuksen suorittama valvonta on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

3.1.3 Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus

Eduskunnan pankkivaltuusto antaa toiminnastaan ja käsittelemistään asioista eduskunnalle kertomuksen vuosittain. Kertomuksessa käsitellään euroalueen talous- ja rahapolitiikkaa laajasti. Käsiteltäviä asioita ovat mm. hintavakaus, investoinnit ja vienti sekä työllisyyden kehitys euroalueella. Pankkivaltuuston kertomus on lähinnä kertomus siitä, miten euroalue on kehittynyt. Lisäksi kerrotaan siitä, mitä tämä ”lysti” on Suomen Pankille tullut maksamaan. Varsinaisesti Suomen Pankin sisäiseen hallintoon ja valvontaan liittyviä asioita ei kertomus juuri sisällä, vaikka pankkivaltuusto onkin lain Suomen Pankista 11§:n mukaan Suomen Pankin hallintoa ja toimintaa valvova toimielin. Tähän seikkaan on kiinnitetty huomiota myös talousvaliokunnassa, joka toteaa koskien vuoden 2001 (K 4/2002 vp) eduskunnan pankkivaltuuston kertomusta antamassaan mietinnössä (TaVM 15/2002 vp), että eduskunnan pankkivaltuuston kertomus on Suomen Pankin vuosikertomuksen kanssa monelta osin päällekkäinen. Valiokunta esitti harkittavaksi pankkivaltuuston kertomuksen kehittämistä siten, että siinä käsiteltäisiin pankin toimintaa enemmän valvojan näkökulmasta.⁴²

⁴¹ Myllymäki 1994b, s. 199

⁴² K 8/2003 vp

Pankkivaltuuston 13.5.2004 antamaa kertomusta K 7/2004 tarkasteltaessa ei talousvaliokunnan harkittavaksi jättämää asiaa ole otettu ainakaan vielä merkittävässä määrin huomioon. Vaikka uudessa kertomuksessa on lisänä edelliseen verrattuna rahoitusmarkkinoiden vakausanalyysi ja yleisvalvontaa käsittelevä osio, jossa tarkastellaan Suomen Pankin toimintaa, niin varsinaisia mainintoja pankkia koskevasta valvonnasta ei ole. Kertomuksessa todetaan, että yritysjärjestelyiden myötä syntyneiden Nordean ja Helsingin pörssin rakenteelliset muutokset merkitsevät sitä, että vakausanalyysiä, yleisvalvontaa ja kriisinhallintavalmiuksia on kehitettävä ja yhteistyötä Pohjoismaiden ja Baltian maiden keskuspankkien välillä on syvennettävä.⁴³ Sitä, mitä tämä kehittäminen ja yleisvalvonnan lisääminen käytännössä tarkoittaisi, ei ole kerrottu.

3.1.4 Talousvaliokunta

Vuoden 2000 alussa voimaan tulleessa perustuslaissa säilytettiin säännös eduskunnan asianomaisen valiokunnan tiedonsaantioikeudesta. (91.2§) Myös laissa Suomen Pankista (27§) on määräys, että ”*Suomen Pankki on velvollinen antamaan eduskunnan valiokunnalle kaikki ne tiedot, jotka ovat tarpeen valiokunnan tehtävien hoitamiseksi.*” Perustuslain säännös valiokunnan tiedonsaantioikeudesta on tarpeellinen Suomen Pankin erityisaseman vuoksi, koska perustuslain 47 §:n mukainen tiedonsaantioikeus ei ulotu Suomen Pankkiin. Asianomaisella valiokunnalla tarkoitettaneen talousvaliokuntaa. Perustuslain 91.2§ muodostaa oikeudellisen perusteen Suomen Pankin pääjohtajan ja muiden johtokunnan jäsenten kuulemiselle asianomaisessa valiokunnassa hallituksen esityksen perusteella (HE 1/1998 vp). Asiayhteydestä ei voi päätellä, tarkoitetaanko tässä tavalliseen asiantuntijana kuulemiseen verrattuna laajempaa tietojenantovelvollisuutta.⁴⁴

Talousvaliokunnan suorittama valvonta on ns. jälkikäteisvalvontaa. Se antaa lausuntonsa eduskunnan pankkivaltuusmiesten kertomuksesta, jonka pankkivaltuusmiehet antavat, kun pankin tilikausi on päättynyt. Käytännössä talousvaliokunta antaa mietintönsä pankkivaltuusmiesten kertomuksen pohjalta, koska valiokunnalla ei ole sellaista tieto- ja taitotasoa kansainvälisen rahapolitiikan tuntemuksessa, joka ylittäisi keskuspankin

⁴³ K 7/2004 vp

⁴⁴ Saraviita 2000, s. 432

hallintoelinten tai virkamiesten tieto- tai taitotason.⁴⁵ Talousvaliokunnan mietintö hyväksytään eduskunnassa. Siihen on harvoin tehty muutoksia tai sitä kohtaan esitetty kritiikkiä. Ja vaikka siinä olisikin aihetta arvosteluun, kritiikistä ei enää juurikaan olisi hyötyä, koska tapahtunut seuraamuksineen on jo tosiasia. Pankkivaltuuston kertomukset tulevat yleensä eduskunnan käsiteltäväksi noin puoli vuotta tilikauden päättymisen jälkeen.

3.2 Suomen Pankin lainsäädännön uudistaminen

3.2.1 Esitys uudeksi laiksi Suomen Pankista

Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä oli tarkoitus muuttaa jälleen vuonna 2003 annetulla hallituksen esityksellä (He 134/2003). Tämä hallituksen esitys vedettiin pois eduskuntakäsittelystä, sen jälkeen kun talousvaliokunnassa oli käynyt selväksi, että ehdotus voittojen tulouttamisesta valtiolle ei mene läpi eduskunnassa.⁴⁶ Lisäksi Euroopan keskuspankista oli tullut lausunto (lausuntoa käsitellään myöhemmin omassa luvussaan tarkemmin), jossa todettiin, että uusi lakiehdotus ei ole keskuspankkijärjestelmän tarkoituksen mukainen. Päätökseen vaikutti myös Euroopan keskuspankin varapääjohtaja Lucas Papademosin kehoitus Suomen hallitukselle lukea EKP:n lausunto tarkasti. Hän ei tiedotustilaisuudessa halunnut kuitenkaan kommentoida Suomen valtiovarainministerin aikeita, koska Suomen hallituksen päätös asiasta ei vielä ollut selvillä.⁴⁷

Aamulehden mukaan lakiehdotusta vastustettiin voimakkaasti myös Suomen Pankissa. Siellä pelättiin, että mikäli johtokunnan jäsenten valitseminen siirtyisi pankkivaltuustolle, se valitsisi pankkiin kerta kerralta toisiaan. Tähän antoi aihetta se, että edellisillä kerroilla ehdolla olivat olleet Mauri Pekkarinen (keskusta) ja Ilkka Kanerva (kokoomus). Toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos päätyi Aamulehden mukaan vetämään esityksen pois eduskuntakäsittelystä, koska talousvaliokunta olisi muuttanut kahta esityksen pykälää niin paljon, ettei ministerillä ollut varaa suostua niihin. Talousvaliokunnan lausunto esityksestä ei ennen lakiesityksen poistamista valmistunut.

⁴⁵ Myllymäki 2007, s. 352

⁴⁶ Vuoristo Helsingin Sanomat 19.2.2004

⁴⁷ Vuoristo Helsingin Sanomat 7.11.2003

Muutokset olisivat kuitenkin koskeneet pankin voittovarojen jakoa ja kavennuksia pankin mahdollisuuksiin tehdä varauksia.⁴⁸

Suomen Pankin johtokunnan jäsen Sinikka Salo kirjoitti kirjassaan oman käsityksensä siitä, miksi lakiesitystä vastustettiin Suomen Pankissa. Sinikka Salo kirjoittaa, että johtokunta laati vuoden 2003 alussa strategiansa aina vuodelle 2005 asti. Heti strategiakeskusteluiden pohjalta laaditun A4-paperin valmistuttua johtokunta joutui Salon mukaan puolustamaan Suomen Pankin asemaa. Salo kirjoittaa, että johtokunnalla oli strategian luoma yhteinen pohja, jolta ponnistaa, kun johtokunta pyrki osaltaan torjumaan Suomen Pankkia koskevan lakiesityksen. Lain tarkoituksena oli ottaa Suomen Pankin mahdollisten kriisien varalta keräämät varat käyttöön ja muutoinkin heikentää tulevaa taseen kehitystä.

Esitys olisi Salon mielestä toteutuessaan selkeästi heikentänyt Suomen Pankin vakavaraisuutta ja riippumatonta rahaviranomaisroolia ja vienyt pohjan koko johtokunnan laatimalta strategialta. Strategiaan oli kirjattu lause ” Suomen Pankki tarvitsee vahvan taseen keskuspankkitehtäviensä hoitamiseksi, tueksi häiriö- ja kriisitilanteissa, pankin itsenäisyyden turvaamiseksi sekä puhevallan varmistamiseksi myös kansainvälisesti” tuli heti testatuksi.⁴⁹

Puolestaan toinen valtiovarainministeri Wideroos kummasteli pankista tullutta aktiivista vastustusta siitä syystä, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa ja tuella, eikä kuitenkaan eduskunnan sanalla ole painoa Suomen Pankissa.⁵⁰

3.2.2 Lakiesityksen pääasiallinen sisältö

Uudella lailla Suomen Pankista oli tarkoitus oikeuttaa Suomen Pankki antamaan maksu- ja selvitysjärjestelmää ylläpitävälle tai siihen osallistuvalla yhteisöllä sellaisia järjestelmän ja hallintotoiminnan yksityiskohtia koskevia määräyksiä, joita EKP:n antamien suuntaviivojen tai ohjeiden taikka asetusten täytäntöönpano edellyttää. Lisäksi

⁴⁸ Pohjonen, Aamulehti 19.2.2004

⁴⁹ Salo 2004 s. 189

⁵⁰ Pohjonen, Aamulehti 19.2.2004

oli tarkoitus laajentaa Suomen Pankin valtuuksia norminannossa siten, että pankilla olisi ollut oikeus antaa nykyisten rahan käsittelyä koskevien määräysten lisäksi kaikkia laissa tarkoitettuja rahahuoltotehtävissä toimivia yhteisöjä koskevia normeja. Tämä olisi Suomen Pankin vaikutusvallan kannalta ollut merkittävä uudistus.

Perustuslakivaliokunta antoi lakiehdotuksesta lausuntonsa ja totesi, että perustuslain 80 §:n 2 momentin antama mahdollisuus valtuuttaa lailla myös muun viranomaisen kuin tasavallan presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön antamaan oikeussääntöjä. Perustuslakivaliokunnan mukaan momentin sanamuodosta tai esitöistä ei ilmene, että Suomen Pankki olisi ollut tarkoitus jättää ”muu viranomainen” käsitteen ulkopuolelle. Esityksessä Suomen Pankin norminantovalta oli sidottu Euroopan keskuspankin norminantoon. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotuksen tarkoituksena oli tästä syystä laajentaa Suomen Pankin valtuuksia norminannossa siten, että pankilla olisi ollut oikeus antaa nykyisten rahan käsittelyä koskevien määräysten lisäksi kaikkia laissa tarkoitettuja rahahuoltotehtävissä toimivia yhteisöjä koskevia normeja. Tämä olisi Suomen Pankin vaikutusvallan kannalta ollut merkittävä uudistus. Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotus oli tästä syystä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.⁵¹

Hallituksen esityksessä oli norminantovallan rajat määritelty siten, että ne olisivat kattaneet Euroopan keskuspankin norminannon. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän huomiota. Sen mielestä olisi ollut selvitettävä, oliko määräyksenantovallan tarkoitus ulottua myös päätösten täytäntöönpanoon.

3.2.3 Lain valmistelun kansalliset lähtökohdat

Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön tarkistamista varten asetettu työryhmä katsoi aiheelliseksi antaa Suomen Pankille mahdollisuuden antaa sellaisia maksu- ja selvitysjärjestelmien hallinnon, sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan toiminnallisia yksityiskohtia koskevia määräyksiä, joita Euroopan keskuspankin antamien suuntaviivojen tai ohjeiden täytäntöönpano edellyttää. Suomen Pankin norminantoa

⁵¹ PeVL 17/2003vp

koskevia valtuuksia olisi laajennettu koskemaan nykyisten rahan käsittelyä koskevien määräyksien lisäksi kaikkia laissa tarkoitetuissa rahanhuoltotehtävissä toimivia yhteisöjä.

Suomen Pankki ei juridisesti ole kuitenkaan sellainen julkisoikeudellinen yhteisö, joka perustuslain mukaan voisi antaa lain tasoisia sitovia määräyksiä. Tästä johtuu se, että Suomen Pankki on joutunut tekemään esimerkiksi eurojen käyttöönottamisen yhteydessä sopimuksia pankkisektorin kanssa, jotta se voisi toimeenpanna Euroopan keskuspankin tavoitteet. Suomen Pankille annettavalle norminantovallalle edellytyksenä olisi ollut se, että normeilla olisi ollut pantava täytäntöön Euroopan keskuspankin tavoitteita.

Nykyinen tilanne on siitä syystä haasteellinen, että Suomen Pankin on toimeenpantava Euroopan keskuspankista tulevat määräykset. Nykyisessä käytännössä Suomen Pankilta puuttuvat asiaan tarvittavat työkalut. Se ei pysty antamaan sitovia määräyksiä muissa kuin rahahuoltoon liittyvissä asioissa. Kuitenkin Euroopan keskuspankin määräykset sitovat Suomen Pankkia. Perussäännön 14.3 artiklan mukaan kansallisten keskuspankkien on toimittava Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti. Artiklassa todetaan, että Euroopan keskuspankin neuvosto toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että EKP:n suuntaviivoja ja ohjeita noudatetaan. Perussäännössä on myös määritelty se, että yhteisön tuomioistuimella on toimivalta ratkaista riidat, jotka koskevat kansalliselle keskuspankille perussäännössä määrättyjen velvollisuuksien täyttämistä (36 artikla).⁵²

3.2.4 Euroopan keskuspankin lausunto 15. päivänä lokakuuta 2003

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohdan mukaan Euroopan keskuspankkia kuullaan sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Euroopan keskuspankkia kuullaan myös suunnitelmista kansalliseksi lainsäädännöksi Euroopan keskuspankin toimivaltaan kuuluvilla aloilla niissä rajoissa ja sellaisin ehdoin, jotka neuvosto vahvistaa 107 artiklan 6 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen. Tällöin Euroopan keskuspankkia kuulevat kansalliset viranomaiset. Tähän liittyy Euroopan yhteisöjen

⁵² Valtiovarainministeriö työryhmämuistio 11/2003

tuomioistuimen 29.5.1998 tekemä päätös (98/415/EY) jota kutsutaan OLAF-tuomioksi⁵³, jonka mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on kuultava Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimivaltaan perustamissopimuksen mukaan kuuluvilla aloilla. Näitä aloja ovat mm. valuuttakysymykset, kansalliset keskuspankit ja rahoituslaitoksiin sovellettavat säännökset siltä osin, kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitoksien ja markkinoiden vakauteen.⁵⁴

Kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmistaan lainsäädännöksi Euroopan keskuspankin toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Mikäli kansallinen viranomainen laiminlyö velvoitettaan, saattaa laiminlyönti johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Euroopan keskuspankin neuvoo-antavien tehtävien tarkoituksena on, että kansalliset viranomaiset hyötyvät EKP:n asiantuntemuksesta. Samalla myös myötävaikutetaan Euroopan unionin yhteisten tavoitteiden toteutumiseen ja varmistetaan, että kansallinen lainsäädäntö on Euroopan keskuspankkijärjestelmän lainsäädännön kanssa sopusoinnussa ja samassa linjassa Euroopan keskuspankin politiikan kanssa. Tarkoituksena on myös edistää Euroopan keskuspankin ja suuren yleisön välistä tiedonvaihtoa ja kommunikaatiota.

Euroopan keskuspankki antoi 15. päivänä lokakuuta 2003 lausunnon koskien muutosehdotusta lakiin Suomen Pankista. Lausunnossa todettiin, että jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen kansallinen lainsäädäntö, sen kansallisen keskuspankin perussääntö mukaan luettuna, on sopusoinnussa perustamissopimuksen, Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön kanssa. Perustamissopimuksen 108 artiklassa edellytetään, että Euroopan keskuspankkijärjestelmään kuuluva keskuspankki on riippumaton.

⁵³ Asia C-11/00 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan keskuspankki (kok.2003, s I-7147). Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi komission kanteen ja kumosi petosten torjunnasta 7. lokakuuta 1999 tehdyn päätöksen EKP/1995/5. Tuomio on merkittävä siksi, että siinä selkeytettiin EKP:n neuvoo-antavaa roolia, sillä Ey-tuomioistuin tutki EKP:n pyynnöstä ensimmäistä kertaa perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohdan tavoitteita.

⁵⁴ He 134/2003

Lausunnon kohteena olevan lakiesityksen (He 134/2003) toteutumisella olisi ollut kolme vaikutusta, joihin Euroopan keskuspankki kiinnitti huomiota:

1) Mikäli lakiuudistus olisi mennyt läpi, Suomen Pankin kantavarantoa olisi pienennetty merkittävästi. Suomen Pankki olisi joutunut myymään tästä syystä osan valuuttavarannostaan. Euroopan keskuspankin lausunnon mukaan taloudellisen riippumattomuuden periaate edellyttää, että ”kansallisten keskuspankkien on voitava päättää tarvittavien varojen käytöstä, jotta voidaan varmistaa, että ne voivat suorittaa asianmukaisesti niille kuuluvat Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävät”.⁵⁵ Valuuttavarannon myyminen olisi lisännyt Euroopan keskuspankin mukaan riskiä siitä, ettei Suomen Pankilla olisi ollut tulevaisuudessa varmuudella riittävästi varoja huolehtia Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyvistä ja muista tehtävistään. Esim. perussäännön 33 artiklan mukaan kansalliset keskuspankit velvoitetaan osallistumaan Euroopan keskuspankin mahdollisen tappion kattamiseen.

2) Suomen Pankki olisi velvoitettu uudella lailla siirtämään pääsääntöisesti voittonsa kokonaan valtion käyttöön. Euroopan keskuspankki oli erittäin huolestunut seurauksista, jollei voitosta siirretä mitään kartuttamaan vararahastoa. Lausunnon mukaan lainsäädännöllä on tällaisessa tapauksessa varmistettava se, että Suomen Pankin taloudellinen riippumattomuus ei olisi vaarantunut. Euroopan keskuspankki edellytti lausunnossaan, että lakiehdotusta olisi tältä osalta parannettava ja lakiin lisättävä ”suojalauseke”.

3) Suomen Pankin oikeus tehdä itsenäisesti varauksia turvatakseen pääomansa ja rahastojensa reaaliarvon säilyminen poistettaisiin. Euroopan keskuspankki korosti, että koska rahoitusmarkkinoiden ja talouden tulevaisuuden kehitystä ei voida ennakoida täsmällisesti, se ei pidä perusteltuna sitä, että kansalliselta keskuspankilta olisi poistettu mahdollisuus turvata pääomansa reaaliarvo.⁵⁶

⁵⁵ Euroopan rahapoliittinen instituutti: Lähtymisraportti, maaliskuu 1998

⁵⁶ CON/2003/22

Euroopan keskuspankin mukaan ehdotus olisi toteutuessaan loukannut Suomen Pankin institutionaalista riippumattomuutta, koska se olisi epäsuorasti pakottanut Suomen Pankin myymään valuuttavarantojaan. Euroopan keskuspankki katsoi, että ehdotus oli perustamissopimuksen ja sen tavoitteiden vastainen, koska eurojärjestelmään kuuluvan kansallisen pankin taloudellisen aseman heikentymistä ei voida tarkastella erillään itse järjestelmästä kokonaisuudessaan. Euroopan keskuspankin mielestä muuttamisella olisi ollut kielteinen vaikutus koko eurojärjestelmän uskottavuuteen ja taloudelliseen asemaan.⁵⁷

Yhteenvedossaan Euroopan keskuspankki totesi, että edellä selvitettyjen lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutuksena olisi ollut Suomen Pankin taloudellisen aseman heikentyminen. Ja sen arviointi, onko Suomen Pankilla riittävästi varoja hoitaa Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyviä ja muita tehtäviään, jätetään pankkivaltuustolle ilman, että lakiin otetaan tästä erityisiä suoja säännöksiä. Lisäksi Suomen Pankin oikeutta ja velvollisuutta pitää hallussaan ja hoitaa jäsenvaltion virallista valuuttavarantoa kierretään. Euroopan keskuspankki katsoi tämän olevan perustamissopimuksessa määriteltyjen kansallisten keskuspankkien taloudellisten ja institutionaalisten riippumattomuuden periaatteiden vastainen. Euroopan keskuspankki kehotti Suomen hallitusta harkitsemaan ehdotusta uudelleen, jotta se ei loukkaisi riippumattomuuden periaatetta ja jotta taattaisiin, että Suomen Pankin taloudellista asemaa koskevat järjestelyt ovat perustamissopimuksen mukaisia.⁵⁸ Euroopan keskuspankin antama lausunto vaikutti osaltaan siihen, että lakiehdotus vedettiin pois eduskuntakäsittelystä.

Eduskunnan talousvaliokunta pyysi Euroopan keskuspankilta myös toisen lausunnon koskien hallituksen esitystä laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta. Euroopan keskuspankki antoi toisen lausuntonsa Suomen Pankin lainsäädännön muuttamisesta 20. tammikuuta 2004 (CON/2004/1). Lausunnossaan EKP oli tyytyväinen siitä, että lopulliseen ehdotukseen sisällytettiin lauseke, jolla pyrittiin varmistamaan, että Suomen Pankki kykenee hoitamaan Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyviä

⁵⁷ CON/2003/22

⁵⁸ CON/2003/22

tehtäviään. Euroopan keskuspankin mukaan lauseke ei kuitenkaan riittänyt täysin täyttämään riippumattomuuden vaatimusta. Euroopan keskuspankki korostaa lausunnossaan sitä, että perustamissopimuksen 108 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen kansallinen lainsäädäntö, sen keskuspankin perussääntö mukaan luettuna, on sopusoinnussa perustamissopimuksen ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön kanssa. Perustamissopimuksen 108 artiklassa sekä perussäännön 7 artiklassa edellytetään, että Euroopan keskuspankkijärjestelmään kuuluva keskuspankki on riippumaton.⁵⁹

3.2.5 Suomen Pankin voittovarot

Suurin muutos, joka lailla oli tarkoitus saada aikaiseksi koski Suomen Pankin voittovaroja. Voimassaolevan lain mukaan Suomen Pankin voittovaroista puolet tuloutetaan valtion käytettäväksi. Pankkivaltuusto voi päättää voittovarojen siirtämisestä valtion käyttöön myös toisin. Mikäli hallituksen esitys olisi mennyt läpi, olisi Suomen Pankin voittovarot tuloutettu kokonaan valtiolle. Tätä perusteltiin sillä, että se vastaisi pankin asemaa ja tehtäviä osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Pankkivaltuustolla olisi kuitenkin ollut mahdollisuus Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävien hoidon turvaamiseksi tai muista erityisistä syistä päättää voiton käyttämisestä toisinkin.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä ehdotti, että Suomen Pankin kantarahaston suuruudeksi määrättäisiin 100 miljoonaa euroa ja vararahaston vähimmäismääräksi 200 miljoonaa euroa. Ylimenevät varat olisi tuloutettu valtion talousarvioon lain voimaantulovuotta koskevassa tilinpäätöksessä. Tämä olisi merkinnyt vuoden 2003 tilinpäätöksen osalta noin 1,1 miljardin euron siirtymistä Suomen Pankilta valtion käyttöön. Vuonna 2006 Suomen Pankin voitosta siirrettiin 186 miljoonaa euroa käytettäväksi valtion tarpeisiin. Suomen Pankin varallisuuden siirto valtion käytettäväksi oli yksi tärkeimmistä syistä, miksi lakia olisi pitänyt muuttaa.

Kysyessäni asiasta Suomen Pankin lainsäädäntöneuvos Lindgreniltä hän sanoi, että lakiehdotus meni nurin, koska Euroopan keskuspankin vastustus asiaan liittyen oli niin kova. Hän viittasi Euroopan keskuspankin antamiin edellä käsiteltyihin lausuntoihin

⁵⁹ CON/2004/1

aiheen tiimoilta. Hän myös totesi, että pankkivaltuuston suostumuksella Suomen Pankin varoja on siirretty valtion käyttöön enemmän, kuin mitä olisi lainsäädännön perusteella ollut välttämätöntä. Tämä perustuu siihen, että Suomen Pankki on vaurastunut merkittävästi viime vuosina. Lindgren totesi, että nykyisin pyritään ottamaan myös valtion tarpeet huomioon ja toimitaan siten, että nykyisin vallitsevien hyvien suhdanteiden aikana myös valtio pystyisi ottamaan budjetissaan huomioon Suomen Pankilta saatavat varat, joita hänen mukaansa jaetaan mahdollisimman tasaisesti.

3.2.6 Muutos johtokunnan jäsenen nimittämiseen

Suomen Pankin hallinnon kannalta yksi merkittävä muutos olisi ollut, mikäli lakia Suomen Pankista olisi muutettu, että tasavallan presidentin oikeus nimittää Suomen Pankin johtokunnan jäsenet olisi poistunut, lukuun ottamatta johtokunnan puheenjohtajaa. Puheenjohtajan olisi nimittänyt edelleen presidentti, koska perustuslain 126 §:n mukaan tasavallan presidentille kuuluu oikeus nimittää korkeimmat laissa säädetyt virkamiehet.⁶⁰ Nimitystehtävä olisi lainmuutoksen myötä siirtynyt pankkivaltuutetuille ja valtioneuvostolle.

Muutos olisi ollut pankkivaltuustolle mieleen, sillä nykyinen presidenttimme Tarja Halonen on aikaisemmin nimittäessään, Sinikka Salo vuonna 2000 ja Pentti Hakkarainen vuonna 2001, pitänyt pilkkanaan valtioneuvostoa ja pankkivaltuustoa, joiden esityksen mukaan hänen olisi pitänyt nimittää johtokunnan jäsen. Nimittäessään vuonna 2004 Erkki Liikasen Suomen Pankin pääjohtajaksi hän kuitenkin kaikkien yllätykseksi toimi valtioneuvoston ja pankkivaltuuston ehdotuksen mukaisesti. Tämä käytäntö jatkui myös syksyllä 2007, jolloin Tarja Halonen nimitti Seppo Honkapohjan Suomen Pankin uudeksi johtokunnan jäseneksi 1.1.2008 alkaen. Presidentti Tarja Halosen toiminta Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimitystilanteissa on kuitenkin herättänyt joissakin osapuolissa hämmennystä.

Nimitys asiat otetaan myös nykyisin vakavasti ja nimittämismenettelyyn aiotaan tehdä muutos. Suomen Pankin johtokunnan jäsenien nimittämismenettely on otettu mukaan myös Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan. Ohjelmassa todetaan,

⁶⁰ He 134/2003, s. 33

että Suomen Pankin johtokunnan nimittämismenettely uudistetaan.⁶¹ Hallitusohjelmassa ei kuitenkaan ole määritelty sitä miten uudistaminen tapahtuu, eikä myöskään sitä milloin se on ajankohtaista. Tiedustelin kansanedustaja Arto Satoselta (Kokoomus) syyskuussa 2007, oliko hänellä tiedossa, miten asiaa on hallitusohjelmaa laadittaessa käsitelty ja onko käsittelyn ajankohta jo tiedossa. Arto Satonen vastasi, että mitä ilmeisimmin asia tulee käsittelyyn varmuudella ennen seuraavia presidentinvaaleja. Hänellä ei ollut käsittelyn ajankohdasta tarkempaa tietoa.

Keskustelu presidentin valtaoikeuksien muuttamisesta koskien valtion korkeimpien virkamiesten nimitysoikeutta, näyttää olevan käynnissä jatkuvasti. Lauantaina 8. helmikuuta 2008 eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen vieraili TV1:n lauantaiseuran vieraana. Ohjelmassa Tiitinen kertoi, että puhemies Sauli Niinistöllä ei olisi periaatteessa mitään sitä vastaan, että käsiteltäessä erimielisyyttä johtokunnan jäsenen nimittämistilanteessa muutettaisiin nykytilannetta siten, että tilanteessa sovellettaisiin tulevaisuudessa perustuslain 58 §:n toista kohtaa. Tämä tulkinnan muutos poistaisi pääsihteeri Tiitisen mukaan tarpeen muuttaa vielä suhteellisen uutta perustuslakia. Mikäli 58§:n toinen momentti otettaisiin käyttöön näissä tilanteissa, tarkoittaisi se sitä, että mikäli presidentti olisi valtioneuvoston kanssa nimitysasiassa eri mieltä, asia palautuisi valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Kun se uudelleen esitellään presidentille, hän ei voi muuttaa hallituksen ehdotusta eikä kieltäytyä sitä antamasta.⁶²

Keskustelin Suomen Pankin lainsäädäntöneuvos Arno Lindgrenin kanssa asiasta puhelimesta elokuun 23. päivänä 2006. Lainsäädäntöneuvos Lindgren kertoi, että presidentin valtaoikeudet keskuspankin johtokunnan nimittämisosoikeudesta ovat aika-ajoin olleet keskustelun kohteena myös Suomen Pankissa. Lainsäädäntöneuvos Lindgrenin mukaan keskuspankin johtokunnan asema osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää ei ole enää sellainen, että tasavallan presidentin pitäisi välttämättä nimittää Suomen Pankin johtokunnan jäsenet. Lindgrenin mukaan tilanne on sama koskien pääjohtajan nimitystä. Lindgren perusteli näkemystään sillä, että osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää hoitaessaan keskuspankkijärjestelmään liittyviä

⁶¹ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007, s. 71

⁶² Jyräki 2000, s. 161

tehtäviään Suomen Pankin pääjohtaja ja jäsenet ovat riippumattomia perussopimuksen artiklan 108 mukaan.

Tutkimuksen kirjoittamisen yhteydessä minua alkoi kiinnostaa se, mikä oli todellinen syy siihen, että vuoden 2003 esitys laiksi Suomen Pankista (HE 134/2003) vedettiin pois eduskunta käsittelystä, jo ennen talousvaliokunnan lausuntoa. Asiasta ei näytä vallitsevan yhteistä käsitystä. Aamulehden 19.2.2004 esittämä käsitys poisvedon syystä oli se, että toinen valtiovarainministeri Wideroos ei saanut kaikkia tahtomiaan asioita läpi. Aamulehti ei kuitenkaan perustellut asiaa tarkemmin tai nimennyt mitä asioita ministeri ei saanut läpi.

Tiedustellessani Suomen Pankin lainsäädäntöneuvos Lindgreniltä hän totesi, että pääsyynä oli Euroopan keskuspankin voimakas vastustus, hän viittasi Euroopan keskuspankin antamiin lausuntoihin, joita käsiteltiin aikaisemmin erikseen. Esitin Lindgrenille johdattelevan kysymyksen siitä, oliko tasavallan presidentin johtokunnan nimitysoikeudella mitään tekemistä poisvedon kanssa. Hän totesi, että saattoi olla pieni merkitys.

Aamulehdessä 19.2.2004 olleessa artikkelissa pohdittiin myös sitä, mitkä olisivat olleet seuraukset siitä, että Euroopan keskuspankin esittämää mielipidettä ei olisi noudatettu. Lainsäädäntöneuvos Lindgrenin kanssa käymäni puhelinkeskustelun perusteella sain sellaisen käsityksen, että Suomen Pankki on täysin sitoutunut niihin tavoitteisiin, joita Suomen Pankin jäsenyys Euroopan keskuspankissa ja keskuspankkijärjestelmässä edellyttää. Hänen mielestään Euroopan keskuspankin lausuntojen huomioimatta jättäminen ei olisi tullut kysymykseen.

Tiedustelin lakiesityksen poisvedosta myös kansanedustaja Arto Satosen (Kokoomus) kantaa asiaan sähköpostitse 10. elokuuta 2006. Kansanedustaja Satonen toimi perustuslakivaliokunnan jäsenenä ja oli mukana tekemässä lopullista päätöstä perustuslakivaliokunnan käsitellessä lakiehdotusta Laiksi Suomen Pankista (HE 134/2003). Kansanedustaja Arto Satonen vastasi kysymykseeni sähköpostitse 11. elokuuta 2006, että hänen muistaaksensa pääasiallisena syynä lakiehdotuksen poisvetoon

eduskuntakäsittelystä oli juuri poliittisesti arka aihe, muutos presidentin valtaoikeuksiin nimittää Suomen Pankin johtokunnan jäsenet.

3.3 Tilintarkastus

Suomen Pankin tilit päätetään kalenterivuositain. Tilinpäätökseen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot pankin taloudellisesta asemasta ja tuloksen muodostumisesta.⁶³ Suomen Pankin tilintarkastuksessa on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa. Hyviä tilintarkastustapoja on ainakin kaksi: hyvä julkisyhteisöjen tilintarkastustapa, joka on annettu vuonna 1999 ja tilintarkastuslain (936/1994) tarkoittama hyvä tilintarkastustapa (16§). Tapojen sekamelskan tekee ongelmalliseksi Suomen Pankista annetun lain 18§:n säännös, jonka mukaan tilintarkastajaksi voidaan valita niin yksityissektorin kuin julkissektorinkin auktorisoitu tilintarkastaja.⁶⁴

Hyvään tilintarkastustapaan kuuluu tarkastuksen kattavuus, ja se on luonteeltaan pääasiassa laillisuusvalvontaa. Tarkastuksen yhteydessä tarkistetaan pankin tilinpäätöksen ja kirjanpidon lisäksi sen hallinto. Siinä tarkistetaan myös pankkivaltuutettujen toiminta. Pankkivaltuutettujen toimien tarkistamisen haasteelliseksi tekee se, että tarkastuskertomus annetaan kirjallisena pankkivaltuutetuille. Pankkivaltuutettujen toimien tarkastus merkitsee tilintarkastuksen näkökulmasta sitä, että tarkastus tulisi laajentaa ahtaasta tilintarkastuksesta laaja-alaiseen arviointitarkastukseen.

Viimeisimpään lakiin Suomen Pankista 214/1998 lisättiin säännös Euroopan unionin neuvoston hyväksymien tilintarkastajien oikeudesta tarkastaa Suomen Pankin tilit. Laissa Suomen Pankista (22.4 §) säädetään, että Euroopan unionin hyväksymien tilintarkastajien tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta määrätään Euroopan keskuspankin perussäännössä. Perussäännön 27 artiklassa säädetään, että kansallisten keskuspankkien tilit tarkastavat tehtävään nimetyt Euroopan keskuspankin neuvoston suosittamat ja neuvoston hyväksymät riippumattomat ja ulkopuoliset tilintarkastajat. Tilintarkastajilla on täydet valtuudet tarkastaa Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien koko

⁶³ Myllymäki 2007, s. 349

⁶⁴ Myllymäki 2007, s. 350

kirjanpito ja kaikki tilit ja saada kaikki tiedot niiden toiminnasta. Suomen Pankin tilit artiklan 27 tarkoittamassa tilintarkastuksessa tilivuoden 2006 osalta suoritti Ernst & Young Oy KHT-yhteisö. Tilintarkastuksesta laaditusta lausunnosta ilmenee, että tarkastuksessa on tarkastettu kirjanpito, tilinpäätöksen laatimisperiaatteet, sisältö ja esittämistapa.⁶⁵

3.4 Sisäinen tarkastus

Vierailin elokuussa 2006 Suomen Pankin sisäisen tarkastuksen vieraana. Isäntänäni toimi sisäinen tarkastaja Jarno Talvitie. Hän perehdytti minua Suomen Pankin sisäisen tarkastuksen toimintaan. Jarno Talvitie kertoi, että Suomen Pankin sisäisen tarkastuksen tehtävänä on laatia erilaisia raportteja pankin toiminnasta. Sisäisen tarkastuksen esimiehenä toimii erityisasiantuntija Erkki Kurikka. Hän toteaa Suomen Pankin henkilöstölehdessä, että Suomen Pankin sisäinen tarkastus on Suomessa sisäisen tarkastuksen kärkeä. Hänen mukaansa sisäisen tarkastuksen on nykyään tapana suuntautua tulevaisuuteen ja auttaa kehittämään toimintoja ja prosesseja niin, että ne toimisivat tulevaisuudessa vähintään yhtä hyvin kuin tällä hetkellä – ei niinkään kaivella menneitä ja etsitä virheitä.⁶⁶

Suomen Pankin tarkastusyksikkö vastaa sekä Suomen Pankin että Rahoitustarkastuksen sisäisestä tarkastuksesta. Yksikön tarkoituksena on tuottaa Suomen Pankin toiminnalle lisäarvoa riippumattomalla ja objektiivisella tarkastustoiminnalla, jonka tavoitteena on edistää pankin toimintavarmuutta. Tarkastustoiminnassa arvioidaan riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien toimivuutta. Tarkastusyksikkö osallistuu Euroopan keskuspankkijärjestelmän sisäisten tarkastusten yhteistyöhön sisäisen tarkastuksen komiteassa (Internal Auditors Committee, IAC) ja sen alatyöryhmissä (Audit Task Forces, ATFs).

Tarkastusyksikön toiminta-alue kattaa pankin kaikkien osastojen ja yksiköiden toiminnan. Tarkastusyksiköllä on oikeus saada käyttöönsä kaikki toimintansa kannalta tarpeelliset

⁶⁵ Suomen Pankin vuosikertomus 2006, s. 85

⁶⁶ Pankko 2/2003, s.11

tiedot ja asiakirjat sekä tarvittaessa asiantuntija-apua osastoilta ja yksiköistä.⁶⁷ Tarkastusyksikkö toimii hallinnollisesti pääjohtajan alaisuudessa, ja se vastaa tarkastusten tuloksista johtokunnalle. Jarno Talvitein kertomasta voi päätellä, että tarkastusyksikkö tarkastaa myös johtokunnan jäsenten toimintaa, sillä hän kertomansa mukaan tarkasti esimerkiksi johtokunnan jäsenen Sinikka Salon kuitit.

Toimintaperiaatteiden mukaan tarkastusyksikön pitää olla riippumaton. Riippumattomuuden turvaamiseksi tarkastusyksiköllä ei ole oikeutta osallistua tarkastettavien toimintojen päätöksentekoon, Yksikön tavoitteena on tukea myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän toimintavarmuuden kehittymistä. Tarkastusyksikön toiminnan tavoitteena on toimintavarmuuden kehittymien millä tarkoitetaan sitä, että pankki noudattaa lakeja ja säännöksiä, tunnistaa tavoitteiden saavuttamista uhkaavat keskeiset riskit ja hallitsee ne tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastusyksikön asema Suomen Pankin organisaatiossa on mielenkiintoisella tavalla kaksijakoinen. Se muistuttaa hieman pankkivaltuuston asemaa sikäli, että sen tehtävänä on toisaalta palvella johtokuntaa laatimalla sen tarvitsemia raportteja ja selvityksiä. Huomio on kiinnitettävä myös siihen tosiasiaan, että tarkastusyksikkö toimii johtokunnan alaisuudessa ja on johtokunnalle raportointivelvollinen. Kuitenkin tarkastusyksikön tehtävänä on valvoa johtokunnan jäsenten toimia ja varojen käyttöä. Tämä kaksoisrooli saattaa vaikuttaa tarkastusyksikön riippumattomuuteen ja sitä kautta muodostaa riskin, ettei kaikkia väärinkäytöksiä välttämättä käsitellä väärinkäytöksen laadun edellyttämällä tavalla.

Tarkastusyksikkö laatii toiminnastaan etukäteen toimintasuunnitelman ja jälkikäteen toimintakertomuksen. Tarkastusyksikön tuottamat asiakirjat ovat lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta(621/1999) mukaan pääsääntöisesti julkisia, ellei niitä julkisuuslain 24 §:n tai muiden säädösten perusteella ole pidettävä salassa.

Myös Euroopan keskuspankissa pidetään sisäistä tarkastusta merkittävänä osana pankin valvontaa. Samalla tapaa kuin Suomen Pankissa myös Euroopan keskuspankissa on

⁶⁷ Suomen Pankki, tarkastusyksikkö toimintaperiaatteet 7.9.2004

sisäinen tarkastus järjestetty toiminnoittain. Valvonta on järjestetty siten, että organisaatioyksiköt (ryhmä, osasto, toimisto ja pääosasto) vastaavat omasta sisäisestä valvonnastaan. Lisäksi osastot vastaavat valvontansa ja toimintansa tehokkuudesta.

3.5 Nykytila takuulla ja hoidossa

Vuoden 2000 alusta voimaan tulleen uuden Perustuslain (731/1999) 91§:n mukaan Suomen ”Pankki toimii Eduskunnan takuulla ja hoidossa” sen mukaan kuin lailla säädetään. Johtavissa asiantuntijoissa tämä perustuslain edelleen aloittava ”korulause” on herättänyt kummastusta. Myllymäen mukaan sitä on pidettävä muun säädännäisen oikeuden valossa sekä omaksutun tulkintakäytännön perusteella aivan liian vahvana. Jyränki on puolestaan sitä mieltä, että aika on ajanut säädöksen ohi Euroopan integraation edistymisen myötä ja että ilmaus on vailla asiallista sisältöä.⁶⁸

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan uudesta laista (PeVL 10/1998), että liittyminen talous- ja rahaliiton jäseneksi on muuttanut ”Eduskunnan takuulla ja hoidossa” säännöksen merkitystä siitä, miksi se on vakiintunut. Perustuslakivaliokunta totesi, että uudessa perustuslaissa säännöksellä tarkoitetaan sitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on tulevaisuudessa kehitettävä. Hallituksen esitys uudeksi perustuslaiksi annettiin 6.2.1998 (HE 1/1998 vp), ennen kuin Suomen liittyminen talous- ja rahaliiton (EMU) kolmanteen vaiheeseen varmistui. Kolmanteen vaiheeseen liittymisen jälkeen Suomen Pankin asema muuttui olennaisesti, ja monet sen keskeisistä tehtävistä siirtyivät Euroopan Keskuspankille. Tämä on huomattavissa myös laista Suomen Pankista. Tässä vaiheessa on toistettava jo aikaisemmin esitetty professori Myllymäen mielipide, että Suomen Pankin valta hiipuu, ja rahapolitiikan parlamentaarinen valvonta lopahtaa.⁶⁹

⁶⁸ Jyränki 2000, s. 197

⁶⁹ Myllymäki Poliitikka 1999, s. 110

4 Ruotsin keskuspankki

4.1 Ruotsin keskuspankin historiaa

Ruotsin keskuspankki, Sveriges Riksbank, on yksi maailman vanhimmista keskuspankeista. Se on kehittynyt samasta hollantilaisen Johan Palmstruchin vuonna 1656 perustamasta pankista kun Suomen Pankki. Yhtenä syynä pankin perustamiselle oli pyrkimys selkiyttää sekavia rahaoloja. Käytössä oli useita rinnakkaisia rahayksiköitä, minkä vuoksi metallirahojen arvon määrittäminen edellytti laajaa asiantuntemusta, koska rahojen metallipitoisuus ja samalla arvo vaihteli.⁷⁰ Pankin nimi oli Stockholms Banco, sen suurin omistaja oli alusta lähtien valtio ja sen tarkastajana oli valtiovarainhoitaja Gustaf Bonde. Ruotsin keskuspankki sai alkunsa murhenäytelmästä, sillä Ruotsin hovioikeus tuomitsi Palmstruchin kuolemaan. Palmstruchin kohtaloksi muodostui se, ettei pankki kyennyt lunastamaan liikkeelle laskemiaan seteleitään. Pankilla oli sivukonttori myös Turussa.

Jo pankin alkuvaiheissa käytössä oli siirtotilit, joille kauppiat maksoivat tietyn summan kruunun leimaamilla kupariplootuilla, jotka olivat tuolloin tärkein valuutta. Plootut saattoivat painaa jopa kaksikymmentä kiloa kappale, ja tästä syystä niiden kuljettamiseen pankkiin tarvittiin kärret. Pankki antoi talletetusta summasta kuitin, jolla kauppias pystyi maksamaan. Pankin antamien kuitten katsotaan olevan Euroopan ensimmäisiä paperirahoja.⁷¹

Huolimatta siitä, että Palmstruchin pankki oli tappiollinen ja se aiheutti kaunaa ja katkeruutta, pidettiin itsestään selvänä, että pankkia tarvittiin. Vuoden 1668 valtiopäivillä hallitus jätti esityksen siitä, miten pankkiverkosto voitaisiin säilyttää ja miten sitä voitaisiin vahvistaa. Valtiopäivien lopullisesta tahdosta poiketen, hallitus antoi päämäärän saavuttamiseksi ”vakuutuksen ja asetti joitakin ehtoja ja etuuksia pankin eduksi”. Vakuutus sisälsi sekä pankin hallinnon että lainsäädännön ja asetuksenantovallan jättämisen pysyvästi valtiopäiville. Tilanne muuttui pian, sillä vielä saman vuoden aikana luotiin uusi pankin ohjesääntö, joka sisälsi pankin johtosäännön. Johtosäännöstä

⁷⁰ Kalima 1980, s. 27

⁷¹ Lindqvist 2003, s. 242.

muodostui oikeudellinen perusta Ruotsin keskuspankin kehitykselle aikaansa seuraavaksi moderniksi keskuspankiksi.

Uutta pankkia kutsuttiin kuninkaan toivomuksesta vain ”Pankiksi” ja pankin ohjesäännössä sitä kutsuttiin Tukholman pankiksi. Uusi pankki oli monella tapaa Palmstruchin pankin jatkaja. Se oli valtion laitos, se myös otti haltuun vanhan organisaation kaksi pääosastoa. Toisaalta se oli kokonaan uusi instituutio. Vanha oli ollut hallituksen ohjaama, seteleitä liikkeelle laskeva johtokunnan johtama laitos. Uutta pankkia laitettiin valvomaan valtiopäivät ja hallitsemaan poliittisesti valitut valtuutetut. Pankin liiketoiminnan perustana oli korollinen ottolainaus.

Historiallisesti merkityksellisin uudistus oli kuitenkin se, että pankista tuli valtiopäivien laitos. Sen rooli luotonantajana yleisiin tarpeisiin oli merkittävä. Pankkia koskevien kysymysten merkitys kasvoi vielä enemmän 1800-luvun politiikassa. 1800-luvun alussa valtiopäivien neljä säätyä otti pankin suoraan ohjaukseensa. Tämä johtui siitä, että pankkia koskevia asioita ei voitu käsitellä samoin kuin yleisiä valtiopäiväasioita. Tämä johti siihen, että pankkia ympäröi suuri salamyhkäisyys, joka puolestaan oli tärkeä syy siihen, että talonpojat ottivat pankin haltuunsa. 1820-luvulla määrättiin, että pankin asemaa koskevat asiat kuten pankkivaltuutettujen toimintakertomus ja pankin ohjesääntö pitää tehdä julkisiksi.⁷² Pankin poliittinen rooli oli 1800-luvun lopussa merkittävä. Pankista tuli yksi valtiopäivien merkittävimmistä vaikutusvälineistä taistelussa valtion finanssivallasta hallituksen kanssa ja rahoitus-, valuutta- ja luottopolitiikassa.

4.2 Ruotsin keskuspankin toimielimet

Ruotsin keskuspankin organisaatio on samankaltainen kuin Suomen Pankin. Kuten Suomen Pankissakin, Ruotsin keskuspankissa on eduskunnan valitsema toimielin pankkivaltuutetut ja sen lisäksi johtokunta. Ruotsin keskuspankin ylin johto koostui aiemmin kahdeksasta pankkivaltuutetusta, siten että valtiopäivät valitsi seitsemän valtuutettua ja valtuutetut valitsivat kahdeksannen valtuutetun, joka toimi pankin pääjohtajana.

⁷² www.riksbank.se- Riksbanken till 1900-talet

Aikaisemmin valtiopäivien valitsemien valtuutettujen toimikausi oli neljä vuotta ja pääjohtajan viisi vuotta. Toimikaudet voitiin uudistaa eikä erottamisesta ollut säännöksiä laissa. Pankkivaltuutetut eivät voineet, puheenjohtajaa lukuun ottamatta, osallistua pankin päivittäiseen johtamiseen. Pankkivaltuutetut eivät saaneet olla hallituksen tai minkään luottolaitoksen hallituksen jäseniä eikä valtiopäivät voineet määrätä pankkia muuten, kuin muuttamalla lainsäädäntöä. Tilanne oli samanlainen hallituksen osalta.

Nykyisin Ruotsin keskuspankissa on 11 valtiopäivien valitsemaa pankkivaltuutettua. Hallitusmuotoa ehdotettiin muutettavaksi siten, että Valtiopäivät valitsi nämä 11 pankkivaltuutettua, jotka puolestaan nimittävät keskuspankkia johtavan johtokunnan. Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä on hallituksen esityksessä otettu kantaa juuri tähän johtokunnan jäsenten nimittämistä koskevaan kysymykseen seuraavasti. "Nimityksen tekijänä pankkivaltuusto saisi aikaan paremmat mahdollisuudet arvioida johtokunnan kokoonpanoa ja noudatetun rahapolitiikan linjaa. Siten pankkivaltuusto käyttäisi työnantajan ratkaisovaltaa johtokunnan jäsenten osalta."⁷³

Kuten jo aikaisemmin on tullut tässä tutkimuksessa esiin, nimitysesitykset koskien johtokunnan jäsenten valintaa valtioneuvostolle ovat Suomen Pankin pankkivaltuuston keskeisiä hallintotehtäviä, vaikka sillä ei vielä ole nimittämisvaltaa, sillä se kuuluu lain Suomen Pankista (214/1998) 13 § 1 momentin mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan.

Pankkivaltuuston tehtävät määritellään Ruotsin keskuspankkilain toisessa kappaleessa (Lag om Sveriges riksbank 1988:1385) tyhjentävästi, luettelon ulkopuolelle jäävät tehtävät kuuluvat johtokunnalle. Pankkivaltuuston tehtävät koskevat lähinnä keskuspankin hallintoa. Pankkivaltuuston tehtävänä on mm. päättää pankin työjärjestyksestä, jäsenten palkoista ja nimittää johtokunnan jäsenet. Pankkivaltuusto tekee valtiopäiville ehdotuksen keskuspankin voiton käytöstä sekä johtaa tarkastusyksikön toimintaa. Vertailun kannalta huomioitavaa on, että Suomen Pankissa ei ole vastaavaa yksikköä, koska Suomen Pankin valvonnasta on vastuussa pankkivaltuusto.

⁷³ HE 6/1998 vp

Pankkivaltuutetut valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan (laki Ruotsin keskuspankista 3 § 2 luku). Lisäksi pankkivaltuutetut nimittävät johtokunnan puheenjohtajan, joka toimii keskuspankin pääjohtajana. He nimittävät myös vähintään yhden varapuheenjohtajan, joka toimii myös varapääjohtajana. Pankkivaltuutetuksi ei voida valita ministeriä, johtokunnan jäsentä, pankin tai muun rahoitustarkastuksen valvonnan alaisen laitoksen hallituksen jäsentä tai varajäsentä tai muuta henkilöä, jolla on sellainen toimi, että hän on sopimaton pankkivaltuutetun tehtävään. Jos pankkivaltuutettu ottaa edellä kuvatun tehtävän, hänet vapautetaan valtiopäivien toimesta pankkivaltuutetun tehtävistään.

4.2.1 Johtokunta

Ruotsin keskuspankin (Sveriges riksbank) johtokuntaan kuuluu kuusi jäsentä. Laissa Ruotsin keskuspankista (Lagen 1988:1385 om Sveriges riksbank) 3 kap 1 § säädetään, että pankkivaltuusto nimittää johtokunnan jäsenet kuuden vuoden toimikausiksi. Johtokunnan jäsenenä ei voi olla kansanedustaja, ministeri, valtioneuvoston kanslian palveluksessa oleva, keskeisessä asemassa poliittisessa puolueessa oleva, pankin tai muun rahoitustarkastuksen valvonnassa olevan laitoksen hallituksen jäsen tai varajäsen eikä muu sellainen henkilö, jolla on tehtävä tai toimi, joka tekee hänet sopimattomaksi olemaan keskuspankin johtokunnan jäsen. Pankkivaltuusto voi erottaa johtokunnan jäsenen, mikäli hän ei täytä niitä vaatimuksia, joita tehtävien hoito edellyttää tai hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen. Samoin kun Suomen Pankissakin erotettu pääjohtaja voi valittaa erottamispäätöksestään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen. Muut johtokunnan jäsenet voivat valittaa erottamispäätöksestään Ruotsin työtuomioistuimeen.

Valtiopäivät päättää vastuuvapauden myöntämisestä pankkivaltuutetuille ja johtokunnan jäsenille. Vastuuvapaus voidaan evätä ainoastaan, jos on syytä nostaa vahingonkorvauskanne tai rikossyyte. Ruotsin eduskunta vahvistaa keskuspankin tuloslaskelman ja taseen sekä päättää voitonjaosta. Esimerkiksi vuoden 2005 tilinpäätöksen osalta voidaan voiton osalta todeta, että keskuspankin tulos ennen tilinpäätöseriä ollut 3256 miljoonaa kruunua. Pankkivaltuutetut esittävät voittoa jaettavaksi seuraavasti: Keskuspankin valmiusrahastoa kartutettaisiin 157 Mkr saakka,

keskuspankin tuloksentasausrahastoon ohjataan 1887 Mkr ja valtion käyttöön 5300 Mkr.⁷⁴ Laissa Ruotsin keskuspankista on todettu, että mikäli vararahaston määrä laskee alle 500 miljoonan kruunun, on sitä kartutettava vähintään kymmenellä prosentilla voitosta. Keskuspankin talousarvion vahvistaa johtokunta joulukuun kuluessa ja antaa sen tiedoksi valtiopäivien talousvaliokunnalle, tilintarkastajille ja pankkivaltuustolle.

4.2.2 Pankkivaltuusto

Ruotsin keskuspankin pankkivaltuusto koostuu yhdestätoista valtiopäivien valitsemasta pankkivaltuutetusta ja heidän varamiehistä, joita on yhtä monta. Valtiopäivät valitsevat pankkivaltuutetut yleisellä vaalilla neljän vuoden toimikaudeksi. Valtuutetut valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.⁷⁵

Pankkivaltuutettujen tehtävänä on valita johtokunnan jäsenet ja päättää heidän palkka- ja työsuhde-eduistaan. Valtuutetut vahvistavat myös keskuspankin työjärjestyksen ja lisäksi päättävät setelien ja kolikoiden ulkonäöstä. Valtuutettujen tehtävänä on seurata jatkuvasti keskuspankin toimintaa ja sitä, kuinka johtokunnan jäsenet ohjaavat toimintaa. Valtuutetut suorittavat valvontaa esimerkiksi siten, että valtuutettujen puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on läsnäolo-oikeus ja oikeus sanoa mielipiteensä johtokunnan kokouksissa. Valtuutetuilla ei kuitenkaan ole oikeutta osallistua päätöksentekoon eikä oikeutta antaa ehdotuksia.

Valtuutetuilla on tarkastusosasto, jonka tehtävänä on valvoa johtokunnan jäsenten viransuoritusta ja keskuspankin tilipäätöstyötä keskuspankin tuloksen arvioinnin kannalta katsoen. Tarkastusosaston työtä ohjaa ulkoinen auktorisoitu tilintarkastaja. Valtuutettu voi jättää omalta toimialueeltaan selvityspyynnön ja yhteistyössä johtokunnan kanssa antaa ehdotuksen valtiopäiville ja hallitukselle muutoksista perustuslakiin tai muihin toimenpiteisiin hänen vastuu alueellaan. Valtuutetut jättävät ehdotuksen keskuspankin tuloksen käyttämisestä valtiopäiville ja valtioneuvostolle. Valtiopäivät myöntää pankkivaltuutetuille ja johtokunnalle vastuuvapauden. Mikäli valtiopäivät ei jostakin

⁷⁴ Riksbank Årsredovisning 2005, s. 75

⁷⁵ Riksbank Årsredovisning 2006, s. 56

syystä voi vastuuvapautta myöntää, on sen nostettava rikosoikeudellinen kanne johtokuntaa vastaan.

4.3 Ruotsin keskuspankin (Sveriges riksbank) oikeudellinen asema.

Ruotsin keskuspankin ja Suomen Pankin katsotaan saaneen alkunsa samasta Palmstruchin pankista, niiden oikeudellisessa asemassa on kuitenkin merkittäviä eroja. Suomi on siirtynyt Euroopan unionin liittymissopimuksensa (SopS 102-103/1994) mukaisesti talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, Ruotsi pysyttelee jääräpäisesti sen ulkopuolella, vaikka sillä ei olekaan siihen unioniin liittymissopimuksensa mukaan oikeutta. Euroopan keskuspankin mukaan Ruotsia koskee poikkeus, mutta Ruotsilla ei kuitenkaan olisi ollut oikeutta olla liittymättä EMU:n kolmanteen vaiheeseen.

Merkittävä ero on siinä, että Suomi on tasavalta ja Ruotsi monarkia. Ruotsin keskuspankkiin liittyvässä lainsäädännössä ei ole mitään sellaista, mikä tekisi keskuspankista alisteisen valtiopäiville. Ruotsin keskuspankkia koskevasta lainsäädännöstä ei löydy säädöksiä, jotka vastaisivat Suomen Pankin oikeudellista asemaa kuvaavaa ”Eduskunnan takuulla ja hoidossa” -ilmaisua. Ruotsin valtiollisen järjestelmän perusteista säädetään vuoden 1974 hallitusmuodossa. Vaikka valtiomuoto on monarkkinen, järjestelmä on täysin parlamentaarinen.

Ruotsalaiselle oikeustulkinnalle, samoin kun suomalaiselle, on tunnusomaista lakien esitöiden keskeinen merkitys säännösten tulkinnassa ja oikeudellisessa päättelyssä, jossa pyritään selvittämään lainsäätäjän tarkoittama tapa tulkita säädöstä. Tämä tapa tulkita oikeusnormeja korostaa parlamentin merkitystä valtioelinten välisissä suhteissa. Ruotsissa lakien esitöiden merkitys oikeuslähteenä on pohjoismaista kaikkein tunnusomaisin.⁷⁶

Ruotsin keskuspankin yksi tärkeimmistä tavoitteista on hintavakauden säilyttäminen. Tästä tavoitteesta vallitsee suuri yksimielisyys. Toinen tavoite on Ruotsin keskuspankin itsenäisyyden vahvistaminen, tämä on aiheuttanut tarpeen keskuspankin tavoitteiden määrittelyyn lainsäädännöllä. Keskuspankille uskotaan rahapoliittista päätösvaltaa

⁷⁶ Schwartze ym 1999, s. 84.

säättämällä laki. Muutos lainsäädäntöön on tarpeen myös siksi, että Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussopimuksen 105 artiklassa on ensisijaiseksi tavoitteeksi asetettu hintatason vakauden ylläpito.

Vuonna 1997 Ruotsissa oli EU:n jäsenyyden ja tulevien Euroopan keskuspankki-velvoitteiden vuoksi tarve selkiyttää Ruotsin keskuspankin asemaa. Silloin Ruotsin valtiopäiväjärjestystä ja lakia Ruotsin keskuspankista oltiin mukauttamassa perustamissopimuksen ja perussäännön määräyksiin keskuspankin riippumattomuuden varmistamiseksi. Valtiopäivien käsiteltävänä oli Euroopan Rahapoliittisen Instituutin EMI:n lähestymisraportin ilmestymisen aikaan hallitusmuodon muuttaminen. Ruotsissa hallitusmuodon mukauttaminen edellyttää kaksien peräkkäisten valtiopäivien hyväksymistä.⁷⁷

Lain muutos ei kuitenkaan onnistunut, vaan vuoden 2000 lähentymisraportissa Euroopan keskuspankki toteaa, että Ruotsin keskuspankin riippumattomuutta koskevasta EMI-oletuksesta huolimatta Ruotsi ei ole ryhtynyt riittäviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin keskuspankin riippumattomuuden varmistamiseksi. EMI:n raportin jälkeen Ruotsin keskuspankin pankkivaltuuston päätettäväksi annettavien asioiden esittely on hieman muuttunut siitä, millaisena se kuvattiin Ruotsin hallituksen alkuperäisessä ehdotuksessa vuonna 1998. Muutos ei kuitenkaan ole ristiriidassa perustamissopimuksen ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännön määräysten kanssa.⁷⁸

Ruotsin keskuspankista annettu laki ja Ruotsin hallitusmuoto ovat ristiriidassa EMU:n kolmatta vaihetta ja euron käyttöönottoa koskevien perustamissopimuksen ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän määräysten kanssa yhdellä alueella. Tämä alue on Ruotsin keskuspankin täysi integroituminen Euroopan keskuspankkijärjestelmään. Euroopan keskuspankki toistaa EMI:n näkökannan siitä, että Ruotsi ei kuulu erityisaseman saaneisiin jäsenvaltioihin, minkä vuoksi sen on noudatettava kaikkia perustamissopimuksen artiklan 109 mukauttamisvaatimuksia.⁷⁹

⁷⁷ EMI lähentymisraportti 1998 s. 304

⁷⁸ EKP Lähentymisraportti 2000, s. 72

⁷⁹ EKP Lähentymisraportti 2000, s. 72

Euroopan keskuspankki toteaa, että Ruotsin laissa ei toistaiseksi oteta huomioon Ruotsin keskuspankin täydellistä integroitumista Euroopan keskuspankkijärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että Ruotsin lainsäädäntö ei vielä ole sopusoinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa. Raportissa Euroopan keskuspankki toteaa myönteiseksi sen, että Lakiin Ruotsin keskuspankista on otettu pankin lakisääteiseksi tavoitteeksi yksiselitteinen ilmaisu hintavakauden ylläpitämisen ensisijaisuudesta.

Euroopan keskuspankki kiinnitti huomiota myös siihen, että Ruotsin keskuspankin on ennen merkittävää rahapoliittista päätöstä ilmoitettava päätöksenteosta hallituksen nimeämälle ministerille. Euroopan keskuspankki totesi, että tällainen järjestely ei olisi euron käyttöönoton jälkeen asianmukaista, koska Ruotsin keskuspankki ei tuolloin tee tärkeitä rahapoliittisia päätöksiä, vaan päätökset tekee Euroopan keskuspankin neuvosto. Ruotsin keskuspankin pääjohtaja kuuluu neuvostoon, sen jälkeen kun Ruotsi on siirtynyt talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen.

Vuoden 2000 lähentymisraportissaan Euroopan keskuspankki toteaa, että Euroopan keskuspankin lainsäädännön kanssa ristiriidassa Ruotsin lainsäädännössä ovat seuraavat kohdat ja niitä joudutaan vielä mukauttamaan. Ruotsin keskuspankin tehtävien osalta hallitusmuodon luvun 9 artiklassa ja nykyisen Ruotsin keskuspankista annetun lain luvun 1 artiklassa 2, joissa säädetään keskuspankin toimivallasta rahapolitiikassa, ei tunnusteta Euroopan keskuspankin toimivaltaa vaan artiklan mukaan päätösvalta rahapolitiikasta kuuluu keskuspankille. Lisäksi Euroopan keskuspankin toimivaltaa ei tunnusteta hallitusmuodon luvun 9 § 13:ssä.

Hallitusmuodon 9 kappaleen 13 § määrittelee Ruotsin keskuspankin aseman seuraavasti.

Regeringsformen 13 §

Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken skall besluta i frågor som rör penningpolitik.⁸⁰

⁸⁰ Käännös: Ruotsin keskuspankki on valtakunnan keskuspankki ja valtiopäivien alainen viranomainen. Ruotsin keskuspankilla on vastuu rahapolitiikasta. Mikään viranomainen ei saa määrätä kuinka Ruotsin keskuspankin tulee päättää rahapolitiikkaa koskevissa kysymyksissä.

Lisäksi Ruotsin keskuspankista annetun lain (1988:1385) luvun 5 § 1, jossa säädetään keskuspankin yksinoikeudesta laskea liikenteeseen seteleitä ja metallirahoja. Euroopan keskuspankissa setelien ja kolikoiden liikkeellelaskuoikeus on Euroopan keskuspankilla. Myöskään välineitä koskevissa luvuissa esimerkiksi luvun 6 § 6 ja luvun 11 § 1, jotka koskevat vähimmäisvarantovelvoitteen asettamista rahoituslaitoksille ja velvoitteen noudattamatta jättämisen takia valtiolle maksettavaa erityismaksua, ei oteta huomioon Euroopan keskuspankin toimivaltaa asiassa. Euroopan keskuspankin perussäännön 19.1 artiklan perusteella Euroopan keskuspankilla on oikeus periä sakkokorko ja määrätä muita vaikutukseltaan vastaavia seuraamuksia, mikäli jäsenvaltion keskuspankki ei suostu pitämään vähimmäisvarantoa Euroopan keskuspankissa ja kansallisessa keskuspankissa.⁸¹

Vuonna 1999 Ruotsin keskuspankin asema, organisaatio ja toiminta muuttuivat täysin. Vastuu merkittävistä valuuttapoliittisista kysymyksistä siirrettiin hallitukselle (RF 9:11). Muutoksen sisältö täsmennetään laissa valuuttapolitiikasta (1998:1404), esimerkiksi vaihtokurssijärjestelmästä päättää hallitus.⁸² Nämä vuonna 1999 tehdyt muutokset eivät ole sopusoinnussa Euroopan keskuspankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussääntöjen 108 artiklan mukaisen keskuspankin riippumattomuuden vaatimuksen kanssa.

Vastuu rahapolitiikasta on jätetty Ruotsin keskuspankille. Se on ilmaistu painokkaasti hallitusmuodossa (RF 9:13). Mikään viranomainen ei saa määrätä kuinka keskuspankin tulee päättää rahapolitiikkaan liittyvistä asioista. Mikäli Ruotsi aikoo joskus liittyä valuuttaunioniin, pitää Ruotsin muuttaa hallitusmuodon (RF 9:13) pykälää. Hallitusmuoto määrää nykyisessä muodossaan, että ainoastaan Ruotsin keskuspankilla on oikeus laskea liikkeelle seteleitä ja kolikoita. Lakiehdotus jätetään valtiopäivien käsiteltäväksi, samaan aikaan kuin valtiopäivät käsittelee ruotsalaisten liittymistä valuuttaunioniin.⁸³

Euroopan keskuspankki on käsitellyt Ruotsin keskuspankkia koskevaa lainsäädäntöä jokaisessa julkaisemassaan lähentymisraportissa. Niin myös vuoden 2002 raportissa, jossa

⁸¹ EKP institutionaaliset määräykset 2004, s.14

⁸² Holmberg 2000, s. 157

⁸³ Holmberg 2000, s. 157

Euroopan keskuspankki toteaa edelleen sen, että Ruotsi ei kuulu erityisasemassa oleviin jäsenvaltioihin, joten sen on noudatettava kaikkia perustamissopimuksen artiklan 109 edellyttämiä mukauttamisvaatimuksia. Perustamissopimuksen artikla 109 edellyttää, että

jäsenvaltio huolehtii, että viimeistään päivänä, jona Euroopan keskuspankkijärjestelmä perustetaan, sen kansallinen lainsäädäntö, sen kansallisen keskuspankin perussääntö mukaan luettuna, on sopuosoinnussa tämän sopimuksen ja tämän perussäännön kanssa.

Euroopan keskuspankin mielestä Ruotsin osalta nämä tavoitteet olisi ollut täytettävä viimeistään silloin, kun siirryttiin talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen.

Ruotsin keskuspankin kanta euro-järjestelmään liittymisestä keskuspankin roolia valtiontaloudessa käsittelevän julkaisun mukaan on, että Ruotsi ei ollut vielä valmis liittymään valuuttaunioniin ja siksi hallitus valitsi, että Ruotsin jäi toistaiseksi unionin ulkopuolelle ja kruunu pysyi valuuttana. Ruotsissa järjestettiin vuonna 2003 kansanäänestys euro-järjestelmään liittymisestä. Äänestyksen tuloksena tilanne jäi ennalleen ja Ruotsi euro-järjestelmän ulkopuolelle.⁸⁴

Ruotsin oikeusjärjestelmä mahdollistaa kansanäänestyksen perustuslain muutos-ehdotuksen yhteydessä. Normaalitilanteessa perustuslakia muutetaan kaksien eri valtiopäivien päätöksellä, samalla tavalla kuin Suomessakin. Kansanäänestys on kuitenkin Ruotsissa mahdollinen, mikäli vähintään 35 kansanedustajaa, Ruotsissa on 349 kansanedustajaa, haluaa sitä. Sen jälkeen edellytetään, että kolmasosa edustajista, eli 117 edustajaa, on ehdotuksen kannalla. Kansanäänestyksestä säädetään hallitusmuodon 4§:n 8. luvussa (Regeringsformen 8 kap. 4 §) ja tarkemmin kansanäänestyslaissa (1979:369).

Äänestys tapahtuu samanaikaisesti seuraavien valtiopäivävaalien kanssa. Kansanäänestyksen tuloksena kuitenkin vain ”ei” on sitova. Sitovuuden edellytyksenä on, että kansanäänestyksessä annettujen ”ei” -äänien määrä on enemmän kuin puolet eduskuntavaaleissa annettujen hyväksytyjen äänien määrästä. Tästä seuraa se, että juuri

⁸⁴ Sveriges Riksbank: Riksbankens roll i samhällsekonomi s. 36

valittu eduskunta ei voi ottaa asiaa toiseen käsittelyyn, vaan se hylätään. Mikäli ”ei” – äänten määrä ei ole riittävä, juuri valittu eduskunta ottaa perustuslain muutoksen normaaliin käsittelyyn ja se voidaan joko hyväksyä tai hylätä yksinkertaisella enemmistöllä.⁸⁵

4.4 Ruotsin keskuspankin tehtävät.

Laki Ruotsin keskuspankista (Lagen om Sveriges riksbank, 1988:1385 2§) määrittelee keskuspankin tehtäviksi vain sellaisen toiminnan, joka Ruotsin hallitusmuodon 9 luvun 12 §:n mukaan kuuluu keskuspankin toimivaltaan. Keskuspankilla on tämän hallitusmuodon pykälän mukaan sekä Ruotsin keskuspankkilain 1 luvun 2 momentin mukaan vastuu rahapolitiikasta ja määräysvalta tällä rahapoliittisella vastuualueella. Ruotsin keskuspankki on vastuussa rahapolitiikasta, eikä millään viranomaisella ole oikeutta antaa määräyksiä siitä, miten keskuspankki päättää rahapolitiikastaan. Keskuspankin rahapolitiikasta päättää johtokunta, se ei saa pyytää tai ottaa vastaan ohjeita hoitaessaan rahapolitiikkaan kuuluvia tehtäviään. Keskuspankin on kuitenkin informoitava hallitusta ennen tärkeitä rahapoliittisia päätöksiä. Lisäksi keskuspankki on velvollinen antamaan vähintään kaksi kertaa vuodessa kirjallisen selostuksen rahapolitiikastaan.

Valuuttapolitiikkaa koskivat aikaisemmin samat säännöt kuin rahapolitiikkaakin. Keskuspankilla oli valtuus päättää kaikista valuuttapolitiikkaan liittyvistä asioista, joihin kuuluivat valuuttakurssijärjestelmän ja kiinteissä valuuttakursseissa keskuspariteettikurssin valitseminen. Hallituksen esitykseen (SOU 1997/98) otettiin ehdotus siitä, että hallitus päättäisi valuuttakurssijärjestelmästä ja keskuspankin tehtävänä olisi toteuttaa tehdyt päätökset. Hallitus esitti, että määräyksiä hallitusmuodossa valuuttapolitiikan osalta muutettaisiin siten, että vastuu ylimmistä valuuttapoliittisista kysymyksistä siirrettäisiin keskuspankilta hallitukselle⁸⁶. Tästä oli seurauksena se, että nykyisin hallitus päättää kruunun arvon ulkomaisiin valuuttoihin nähden (Vaihtokurssisysteemi). Valuuttapolitiikasta säädetään lailla valuuttapolitiikasta (Lagen (1998:1404) om valutapolitik).

⁸⁵ http://www.riksdagen.se/templates/R_Rage_6365.aspx 3.2.2008

⁸⁶ Regeringens proposition (1997/98:40)

Ruotsin hallitusmuodon 9 luku 12 § mukaan valtioneuvostolla on vastuu valuuttapoliittisista kysymyksistä. Muut määräykset annetaan lailla valuuttapolitiikasta. Kiinteän kurssin järjestelmässä keskuspankki päättää keskikurssista ja sovellettavasta vaihteluvälistä, tarkemmat säädökset otettiin lakiin valuuttapolitiikasta. Ruotsin keskuspankin tavoitteena on rahanarvon vakaus ja turvallisten ja tehokkaiden maksujärjestelmien edistäminen.

4.5 Tarkastustoiminta

Ruotsin keskuspankin tilikausi on lain Ruotsin keskuspankista (Lag om Sveriges riksbank 1988:1385) 10 kap. 2§:n mukaan yksi kalenterivuosi. Vuosittain ennen joulukuun loppua johtokunnan tulee jättää talousarvioehdotuksensa keskuspankin hallintotoiminnoista seuraavalle tilikaudelle. Johtokunta antaa budjettiehdotuksensa eduskunnan talousvaliokunnan, valtiontilintarkastajien ja pankkivaltuutettujen tiedoksi.

Ruotsin keskuspankki on kirjanpitovelvollinen. Pankin tulee täyttää tämä velvollisuutensa tavalla, joka tuottaa riittävästi tietoa pankin toiminnan arvioimiseksi. Joka vuosi viimeistään helmikuun 15. päivänä pankin johtokunta antaa eduskunnalle, valtiontilintarkastajille ja pankkivaltuutetuille selvityksen menneen tilikauden toiminnasta. Pankkivaltuutetut antavat lausunnon perusteella eduskunnalle ja valtiontilintarkastajille ehdotuksensa pankin voittovarojen jaosta. Selvityksen perusteella eduskunta päättää vastuuvapauden myöntämisestä pankin johtokunnalle.

Ruotsissa valtiontilintarkastajien toimivaltaan sisältyy valtiopäivien oman talouden ja Ruotsin valtionpankin talouden tarkastus. Tarkastusoikeudesta on erikseen säännelty laissa valtiopäivien hallinnon tarkastuksesta. (Laki 46/1998) Lain mukaan valtiontilintarkastajien on jokaisena tilivuonna tarkistettava valtionpankin tila, ohjaus ja hallinto. Lisäksi valtiontilintarkastajat tarkastavat valtionpankin juhlarahastosäätiön toimintaa. Tilintarkastajien pitää erityisesti huolehtia, että eri toimielinten organisaation ja tilinteon valvonta ja varojen hoito on riittävää (revision av riksdagsförvaltningen 2§)⁸⁷

⁸⁷ Eilavaara toim 1994 s. 444

4.6 Ruotsin keskuspankki osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää

Vaikka Ruotsi ei vielä olekaan ottanut käyttöön yhtenäisvaluutta euroa, ei se tarkoita, että Ruotsi ei olisi missään tekemisissä Euroopan keskuspankin kanssa. Ruotsin keskuspankki otti vuonna 1994 ja 1997 sellaisen kannan, että Ruotsi liittyy valuuttaunioniin, silloin kun se perustetaan. Silloin pankkivaltuutettujen kantana oli, että kolmanteen vaiheeseen liittymisen edut olisivat merkittävämpiä, kuin liittymisestä aiheutuvat haitat.

Ruotsin keskuspankin johtokunta ei käsitellyt valuuttaunionin kolmanteen vaiheeseen liittyviä asioita ennen kansanäänestystä. Päätöstä perusteltiin niin, että viranomaisena Ruotsin keskuspankin tehtävänä ei ole toimia kansanäänestysten mielipiteiden muodostajana. 14. syyskuuta vuonna 2003 järjestetyn kansanäänestyksen voitti ”ei”-tulos. Ruotsi jäi kansanäänestyksen jälkeen talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen ulkopuolelle.⁸⁸ Esimerkiksi rahapolitiikan osalta rahaunionin kolmanteen vaiheeseen siirtyminen olisi merkinnyt sitä, että kruunusta olisi pitänyt luopua.

Ruotsi ei täytä täysin EMU:n kolmannen vaiheen edellyttämiä kriteereitä. Raportissaan Ruotsin keskuspankki totesi, että lainsäädäntöön liittyen on kaksi eriluonteista puutetta. Ensimmäiseksi Ruotsin keskuspankin pitäisi muuttaa omia toimintatapojaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän sääntöjen mukaisiksi yhteistoimintaan kuuluvilla alueilla. Muutettavat toimintatavat koskevat sääntöjä, jotka kohdistuvat keskuspankin ulkopuolisiin yhteistyökumppaneihin. Osa toimintatavoista koskee yhteistyötä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin välillä. Muutoksia toimintatapoihin kaivataan myös Euroopan keskuspankin ja kansallisen keskuspankin välisessä yhteistyössä. Tällaisesta toiminnasta esimerkiksi käy TARGETin toimintatapa, erityisesti rahapolitiikan harjoittaminen, valuuttavarannonhallinta, setelien ja kolikoiden hallintoon sisältäen tilastot.⁸⁹

Toinen edellytys ennen liittymistä rahaunionin kolmanteen vaiheeseen koskee kansallisen lainsäädännön sopeuttamista talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta varten. Lainsäädäntö kaipaa muutoksia muutamilla osa-alueilla, jotta se täyttäisi euron käyttöönottoon liittyvät

⁸⁸ Penningpolitiken och EMU 2003 s. 3

⁸⁹ Sveriges riksbank, Lägesrapport maj 2003, s 13

vaatimukset. Yksi tällainen asia on, että esimerkiksi laissa Ruotsin keskuspankista (Lagen 1988:1385 om Sveriges riksbank) säädetään, että Ruotsissa valuuttaa kutsutaan kruunuksi.

Laki Ruotsin keskuspankista on ristiriidassa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklan 106 ensimmäisen kohdan kanssa. Tässä kohdassa on sovittu, että Euroopan keskuspankilla on yksinoikeus antaa lupa setelien liikkeelle laskemisessa yhteisössä. Ruotsin perustuslain 9 § 12 luvun mukaan ainoastaan Ruotsin keskuspankilla on yksinoikeus seteleiden ja kolikoiden liikkeelle laskuun. Tämä tarkoittaa Euroopan unionin komission ja Euroopan keskuspankin lähentymisraportin mukaan sitä, että Ruotsi ei kunnioita Euroopan keskuspankin mukaan sen perustamissopimusten mukaista toimivaltaa toimialalla.

Vuoden 2000 lähentymisraportissaan Euroopan keskuspankki toteaa, että jäsenvaltion rahalaeissa ja muissa säädöksissä, joissa säädetään kansallisen keskuspankin yksinoikeudesta laskea liikkeelle seteleitä, on tunnustettava Euroopan keskuspankin neuvoston yksinoikeus antaa lupa setelien liikkeelle laskuun perustamissopimuksen artiklan 106 kohdassa 1 tarkoitetulla ja Euroopan keskuspankijärjestelmän perussäännön artiklassa 16 toistetulla tavalla. Lisäksi säännöksissä, joiden nojalla kansalliset hallitukset voivat vaikuttaa esimerkiksi setelien nimellisarvoihin, valmistukseen, liikkeelle laskettaviin määriin ja liikenteestä poistamiseen, on tunnustettava perustamissopimuksen ja EKPJ:n perussäännön artikloissa määrätty euroseteleihin liittyvä Euroopan keskuspankin toimivalta.⁹⁰

Ruotsin keskuspankin riippumattomuus ulkopuolisista tahoista varmistettiin muutoksilla lainsäädäntöön, jotka astuivat voimaan 1.1.1999. Nämä muutokset koskivat hallitusmuotoa, valtiopäiväjärjestystä ja lakia Ruotsin keskuspankista. Mukauttamisen aikataulu oli kuitenkin ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten kanssa, koska määräysten olisi pitänyt tulla voimaan sinä päivänä, jona Euroopan keskuspankijärjestelmä perustettiin eli 1.6.1998. Vuoden 2000 lähentymisraportissaan Euroopan keskuspankki totesi kuitenkin, että lakiin Ruotsin keskuspankista tehdyt muutokset ovat riittäviä turvaamaan pankin riippumattomuuden.

⁹⁰ Euroopan Keskuspankki: Lähentymisraportti 2000 s. 68

Lain muutosten jälkeen Ruotsissa on tapahtunut muutoksia, joiden seurauksena on tullut esiin keskuspankin taloudellista riippumattomuutta heikentäviä asioita. EKP toteaa lähentymisraportissaan, että Ruotsin pitää täsmentää edelleen keskuspankin taloudelliseen riippumattomuuteen liittyvää lainsäädäntöä. Myös keskuspankin voitonjakoon liittyvää sääntelyä on täsmennettävä.⁹¹ Euroopan keskuspankki on käsitellyt kansallisen keskuspankin riippumattomuutta ja sen voitonjakoon liittyviä kysymyksiä esimerkiksi lausunnoissaan koskien lakia Suomen Pankista ja sen muuttamista ja todennut, että Perustamissopimuksessa edellytetään, että Euroopan keskuspankkijärjestelmään kuuluva keskuspankki on riippumaton.

Laissa Ruotsin keskuspankista 10 §:n 3 kohdan mukaan Ruotsin keskuspankin on vuosittain laadittava edellistä tilivuotta koskeva vuosikertomus, johon kuuluu tuloslaskelma, tase ja hallintoa koskeva raportti. Ruotsin keskuspankin johtokunnan on toimitettava vuosikertomus muun muassa Ruotsin keskuspankin pankkivaltuustolle. Tämän jälkeen pankkivaltuusto tekee valtiopäiville ja valtiopäivien tilintarkastajille esityksen keskuspankin voiton jakamisesta.

Laissa Ruotsin keskuspankista 10 §:n 4 kohdan mukaan valtiopäivät hyväksyy tuloslaskelman ja taseen sekä päättää voitonjaosta. Lisäksi voitonjaosta on olemassa Ruotsin keskuspankin laatimia, ei-lakisäätteisiä ohjeita. Ruotsin keskuspankki laati nämä ohjeet vuoden 1988 tilinpäätöksen yhteydessä ja valtiopäivät hyväksyi ne vuonna 1989. Nämä ohjeet tarkoittavat sitä, että Ruotsin keskuspankki tilittää valuuttakurssimuutoksista ja kullan arvostusmuutoksista johtuvien oikaisujen jälkeen lasketun voittonsa viiden vuoden keskiarvosta 80 % valtiolle ja käyttää jäljelle jäävät 20 % oman pääomansa kasvattamiseen. Näillä ohjeilla ei kuitenkaan ole lain asemaa, eikä ole olemassa lakisäätteistä ylärajaa sille, kuinka suuren osan voitosta saa jakaa pois.⁹²

Voitonjakotapaa Euroopan rahapoliittinen instituutti käsitteli 7.11.1997 Ruotsin keskuspankin lainsäädäntöä koskevassa antamassaan lausunnossa (CON/97/26). EMI oli

⁹¹ Euroopan keskuspankki: Lähentymisraportti 2002 s. 43

⁹² Euroopan keskuspankki: Lähentymisraportti 2002 s. 43

jo aikaisemmin todennut vuoden 1996 lähentymisraportissaan, että ”tilanteissa, joissa ulkopuoliset tahot ja erityisesti hallitus ja / tai parlamentti kykenevät vaikuttamaan kansallisen keskuspankin budjetintekoon tai voitonjakoon suoraan tai epäsuorasti, asiaa koskevissa säädöksissä tulisi olla turvamääräys, jolla taataan, ettei tällä vaikutusmahdollisuudella voida estää kansallista keskuspankkia hoitamasta Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyviä tehtäviään.

5 Euroopan keskuspankkijärjestelmä

5.1 Euroopan keskuspankki

Euroopan keskuspankki on yksi maailman uusimmista keskuspankeista. Se on perustettu vasta vuonna 1998. Euroopan keskuspankin ydin muodostuu johtokunnasta ja euron käyttöönoton jäsenvaltioiden keskuspankkien johtajista. Tämän lisäksi Euroopan keskuspankki muodostaa yhdessä kaikkien unionin jäsenvaltioiden keskuspankkien kanssa Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ).

Euroalueeseen kuulumattomat jäsenvaltiot voivat kytkeä rahansa euroon valuuttakurssimekanismin ERM II:n (Exchange rate mechanism II) avulla. Valuuttakurssimekanismi on euroalueen ja sen ulkopuolella olevien jäsenvaltioiden välisen yhteistyön perustana. Valuuttakurssimekanismiin liittyneitä jäsenvaltioita ovat esimerkiksi Viro, Latvia ja Liettua. ERM II-järjestelmään kuulumisen päätavoitteena on liittyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ja korvata kansallinen valuutta eurolla. Baltian-maat ovat ilmoittaneet halukkuutensa siirtyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, toisin kuten esimerkiksi Ruotsi, joka tekee kaiken tarvittavan, jotta se voisi pysyä ulkopuolella.

Euroopan keskuspankin edeltäjä Euroopan rahapoliittinen instituutti (EMI) perustettiin vasta vuonna 1993, kun talous- ja rahaliiton toinen vaihe alkoi.⁹³ Yhteistyö alkoi kuitenkin jo vuonna 1964, jolloin EEC:n jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat muodostivat komitean, joka oli merkittävä valuuttayhteistyön edistäjä aina EMI:n

⁹³ EKP 2004 s. 16

perustamiseen asti.⁹⁴ Ehdotus talous- ja rahaliitosta esitettiin ensimmäisen kerran ns. Marjolin-muistio (Marjolin Memorandum) vuonna 1962. Marjolin-muistiossa komissio kutsui tulliliiton jäsenet muodostamaan talousliittoa. Talousliiton piti olla muodostettu 1960-luvun loppuun mennessä. Muistiossa esitettiin ensimmäisen kerran myös ajatus yhteisestä valuutasta. Tarkoituksena oli muodostaa jäsenvaltioiden valuuttojen välille kiinteät vaihtokurssit pysyvästi.

1960-luvun loppupuolelle maksuliikenteen kansainvälinen tasapaino oli jännittynyt Yhdysvaltojen Bretton Woods-maksujärjestelmän aiheuttamien jännitteiden vuoksi. EEC-sopimuksen jäsenvaltioiden erilaiset painotukset talouspolitiikassa aiheuttivat hankaluuksia. Suuri hintojen ja kustannusten eriytyminen aiheutti jäsenvaltioiden välille useita vaihtokurssien ja maksuliikenteen tasapainoon liittyviä ongelmia, jotka puolestaan uhkasivat rikkoa tulliliiton ja yhteiset maatalousmarkkinat, jotka olivat siihen asti toimineet melko menestyksekkäästi.⁹⁵

Bretton Woods- järjestelmän ideana oli valuuttojen kytkeminen Yhdysvaltain dollariin ja sen kautta välillisesti kultaan. Järjestelmän suurin saavutus oli läntisten teollisuusmaiden valuuttojen keskinäinen vaihdettavuus, millä oli ratkaiseva merkitys maailmankaupan kasvulle ja taloudelliselle kehitykselle myös Suomessa. Järjestelmä romahti Yhdysvaltain dollarin ajaututtua luottamuskriisiin vuonna 1971.⁹⁶

Vuonna 1969 Euroopan komissio esitteli suunnitelman (the Barre Plan) erityisen rahoitusidentiteetin luomiseksi yhteisölle. Suunnitelma perustui ajatukselle luoda talous- ja rahaliitto. Haagin kokouksen tuloksena perustettiin asiantuntijaryhmä, jota johtamaan kutsuttiin Luxemburgin pääministeri Pierre Werner. Kokouksen tuloksena julkaistiin Werner-raportti vuonna 1970. Raportin tarkoituksena oli vuoteen 1980 mennessä luoda talous- ja rahaliitto.

Tavoite talous- ja rahaliitosta hyväksyttiin vuoden 1971 maaliskuussa. Ensimmäisenä vaiheena oli perustaa yhteisölle valuuttakurssijärjestelmä. Tämä järjestelmä tunnetaan

⁹⁴ EKP 2004 s. 16

⁹⁵ EKP 2004 s. 17

⁹⁶ Salo 2004, s. 57

nimellä snake, käärme. Vuonna 1973 perustettiin Euroopan valuuttayhteistyöjärjestö tulevan keskuspankin perustaksi. Vuonna 1974 järjestö hyväksyi talouspolitiikkansa tavoitteiksi laajan yhdentymisen, kasvu- ja vakausdirektiivin sekä täystyöllisyyden.⁹⁷

1970-luvun puolivälissä erilaisista taloudellisista vaikeuksista johtuneet poliittiset vastuut olivat vähentäneet integraatioprosessin merkitystä. Käärmeestä tuli kuitenkin merkittävä valuuttakurssimekanismi Saksan markan, Benelux-maiden valuuttojen sekä Tanskan, Ruotsin ja Norjan kruunujen välille. Muut yhteisön jäsenvaltiot pysyttelivät valuuttakurssijärjestelmän ulkopuolella koko sen voimassaoloajan tai ainakin suurimman osan siitä. Valuuttayhteistyöjärjestö oli merkityksetön, koska sillä oli hoidettavanaan ainoastaan vähäisiä kirjanpitoitehtäviä. Merkitystä vähensi myös se, että järjestön oikeudellinen perusta alisti sen yhteisön kontrollin alaiseksi. Jäsenvaltiot ja niiden keskuspankit olivat haluttomia luovuttamaan järjestölle poliittisia tehtäviä.

Maaliskuussa 1979 käynnistettiin rahaliiton muodostamisprosessi uudelleen perustamalla Euroopan valuuttajärjestelmä. Se perustettiin Euroopan neuvoston päättäväisyyden ansiosta, ja sen toimintatavoista sovittiin osallistuvien jäsenvaltioiden (EEC) keskuspankkien kesken. Erona käärmeeseen oli se, että EMS:in suunniteltiin auttavan Euroopan rahaliiton syntymistä, ja sen tavoitteena oli pitää useimmat yhteisön valuutat yhdessä valuuttakurssijärjestelmässä. Jotkut EMS:in piirteet olivat samoja kuin käärmeellä. Esimerkiksi myös se oli perustettu säätelemään jäsenvaltioiden valuuttojen korkoja. EMS ei kuitenkaan ollut pelkkä korkomekanismi, vaan siihen osallistuvat kykenivät luomaan alueen, jossa valuuttojen vakaus kasvoi ja pääomien liikkuminen vapautui vähitellen.

Kesäkuussa 1988 Euroopan neuvosto muodosti työryhmän toteuttamaan talous- ja rahaliittoa. Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin Euroopan komission puheenjohtaja Jacques Delors. Työryhmän tarkoituksena oli luoda talous- ja rahaliiton edellytykset. Tuloksena syntyi ns. Delorsin raportti, jossa suositeltiin talous- ja rahaliiton käynnistämistä kolmessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe alkoi 1.7.1990 pääomien liikkumisen vapauttamisella. Ensimmäisen vaiheen aikana kaikki pääomien

⁹⁷ EKP 2004 s. 18

liikkumisrajoitukset oli tarkoitus poistaa jäsenvaltioiden väliltä. Lisäksi pyrittiin toteuttamaan monivuotisia ohjelmia, joiden tarkoituksena oli lisätä jäsenvaltioiden taloudellista yhtenäisyyttä.⁹⁸

Toinen vaihe alkoi vuoden 1994 alusta. Tämän vaiheen aikana perustettiin Euroopan rahapoliittinen instituutti (EMI). Euroopan rahapoliittisen instituutin kaksi päätehtävää oli lujittaa keskuspankkien välistä yhteistyötä ja rahapolitiikan yhteensovittamista ja hoitaa Euroopan keskuspankkijärjestelmän perustamisen vuoksi tarpeelliset tehtävät. EMI oli perustettu väliaikaiseksi toimielimeksi valmistelemaan siirtymistä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen. Jäsenvaltiot olivat velvollisia ryhtymään sellaisiin lainsäädännöllisiin toimiin, jotka takasivat keskuspankin itsenäisen aseman kolmannen vaiheen alkuun mennessä. Tällä tarkoitettiin riippumattomuutta jäsenvaltion hallituksesta ja parlamentista.

Talous- ja rahaliiton kolmas vaihe alkoi 1.1.1999. Suomi on ollut mukana alusta lähtien. Laki Suomen Pankista on kirjoitettu EU-normien edellyttämällä tavalla. Keskuspankkimme toimii osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää sen mukaisesti, kuin Euroopan keskuspankin perussäännössä määrätään.⁹⁹ Suomen valtio hyväksyi liittyessään jäseneksi Euroopan Unioniin myös Maastrichtin sopimuksen ja sen sisältämän talous- ja rahaliiton. Talous- ja rahaliiton kolmatta vaihetta käsitellään myöhemmin omassa luvussaan.

Suomen piti ennen siirtymistään talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen tehdä muutoksia Suomen Pankkia koskevaan lainsäädäntöön. Suomen lainsäädännössä sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa eivät olleet Suomen Pankista annettu laki (719/1997), rahalaki (358/1993) ja valuuttalaki (954/1985). Suomen Pankin tehtäviin ei myöskään talous- ja valuuttaunionin kolmanteen vaiheeseen siirtymisen jälkeen ole kuulunut korkolaissa säädely Suomen Pankin viitekoron määrittely, koska koron määrittelee nykyisin Euroopan keskuspankki.

⁹⁸ Eerola, Mylly, Saarinen 2000 s. 15

⁹⁹ Myllymäki 2007 s. 347

5.2 Euroopan rahaliiton kolmas vaihe

Raha- ja valuuttapoliittinen päätöksenteko siirtyi käytännöllisesti katsoen kokonaan kansallisilta organisaatioilta ylikansalliselle, sen jälkeen kun Euroopan talous- ja rahaliiton kolmas vaihe alkoi 1.1.1999, ja kolmanteen vaiheeseen osallistuvien valtioiden valuuttojen ja euron kurssit kiinnitettiin peruuttamattomasti toisiinsa. Samalla valtiot siirtyivät harjoittamaan rahapolitiikkaansa yhteisöllisellä tasolla.

Yhtenäisvaluuttaan siirtymisestä aiheutuneilla muutoksilla on vaikutuksia myös euroalueen ulkopuolelle jääneisiin EU:n jäsenvaltioihin, jotka ovat joutuneet sopeuttamaan raha- ja muuta talouspolitiikkaansa järjestelmän mukaisiksi.¹⁰⁰ Iso-Britanniassa ja Tanskalla oli EY:n perustamissopimuksen perusteella erityisoikeus jäädä talous- ja rahaliiton ulkopuolelle. Ruotsi ja Kreikka jäivät liittymissopimustensa vastaisesti ulkopuolelle. Kreikka siirtyi EMU:n kolmanteen vaiheeseen myöhemmin.

Jäsenvaltioita, jotka syystä tai toisesta eivät voineet siirtyä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen ensimmäisten joukossa, käytetään nimitystä ”jäsenvaltiot, joita koskee poikkeus”. Jäsenvaltioihin, joita koskee poikkeus, ei sovelleta 109 k artiklan 3 kohdassa lueteltuja määräyksiä. Näihin jäsenvaltioihin ei voida soveltaa esimerkiksi liiallisia julkisen talouden alijäämiä koskevaa sanktiomenettelyä, yhteistä rahapolitiikkaa koskevia määräyksiä tai rahan liikkeeseen laskemista koskevia säännöksiä. Niihin ei myöskään sovelleta Euroopan keskuspankin antamia säädöksiä tai valuuttakurssijärjestelmää koskevia määräyksiä. Sellaisen jäsenvaltion edustaja, jota koskee poikkeus, ei voi olla Euroopan keskuspankin johtokunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai muu jäsen.

Tanska ja Iso-Britannia ovat jäsenvaltiot, joita poikkeus koskee. Erityisjärjestelyistä on sovittu unionisopimuksen liitetyissä pöytäkirjoissa. Esimerkiksi Iso-Britannian osalta on sovittu, että se on velvollinen siirtymään kolmanteen vaiheeseen vain, jos se ilmoittaa neuvostolle tästä aikomuksestaan. Molemmat valtiot voivat kuitenkin myöhemmin osallistua kolmanteen vaiheeseen. Tanskaa ja Iso-Britanniaa koskevat määräykset ovat

¹⁰⁰ Eerola, Mylly, Saarinen 2000, s. 63

erityismääräyksiä, joihin muut jäsenvaltiot eivät voi vedota. Tanskan osalta on lisäksi muistettava Edinburghin Eurooppa-neuvoston kokouksen yhteydessä annetut julistukset, jotka johtuivat Tanskan kielteisestä kansanäänestystuloksesta.¹⁰¹

Euron käyttöön otto ei Tanskan osalta ole kuitenkaan loppuun käsitelty, vaan maassa pohditaan edelleen, milloin ja mistä EU-kansanäänestyksissä äänestetään. Tanskan pääministeri Anders Fogh Rasmussen haluaisi eroon kaikista erioikeuksista, ja siihen tarvitaan yksi tai useampia kansanäänestyksiä. Tanskalaiset sanoivat eurolle ”ei” ensimmäisen kerran vuonna 2000. Tämä aiheuttaa pääministerille päänvaivaa, koska toinen ”ei” olisi hänen poliittiselle urallensa tuhoisaa. Tanskan eurokampanjointia on haitannut se, että maalla on viime vuodet mennyt paremmin kuin euromailla. Euroon siirtymistä ei voida tällä hetkellä perustella taloudellisilla syillä.¹⁰² Nordean pääekonomistin Helge Pedersenin mukaan kysymys eurosta on puhtaasti tunne- ja poliittinen kysymys. Hän arvioi, että euro otettaisiin Tanskassa käyttöön aikaisintaan vuonna 2010.

Kolmannen vaiheen ulkopuolelle jääneellä Ruotsilla ei ole perustamissopimuksen perusteella oikeutta jäädä rahaliiton kolmannen vaiheen ulkopuolelle. Ruotsin talous on Euroopan unionin jäsenvaltioiden joukossa huippukunnossa. Se on monissa lähentymiskriteereissä kolmen parhaan valtion joukossa. Kuitenkin poliittinen tahto muuttaa perustuslakia ja lakia Ruotsin keskuspankista siten, että liittyminen rahaliiton kolmanteen vaiheeseen olisi mahdollista, puuttuu. Poliittisen tahdon puuttuminen on seurausta siitä, että kansa vastustaa rahaliiton kolmatta vaihetta.

Perustamissopimuksen mukaan kansalliset keskuspankit ovat erottamaton osa keskuspankkijärjestelmää, ja niiden tulee toimia Euroopan keskuspankin antamien suuntaviivojen ja ohjeiden mukaan. Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden vaikutus näkyy myös laeissa kansallisista keskuspankeista. Esimerkiksi laki Suomen Pankista oli aikaisemmin kirjoitettu muotoon ”Suomen Pankki päättää”. Nykyisin laki kuuluu ”Suomen Pankki vaikuttaa osaltaan”, mikä on osoituksena siitä, että Suomen

¹⁰¹ Joutsamo 1997 s. 812

¹⁰² Helsingin Sanomat 29.1.2008 s. B2

Pankin asema on muuttunut vaikutusvaltaisesta ja itsenäisestä toimijasta alisteiseksi. Karrikoidusti sanoen Suomen Pankista on tullut Euroopan keskuspankin tilastokeskus ja raportointiyksikkö. Keskuspankkijärjestelmän itsenäisyys on talous- ja rahaliiton keskeisimpiä vaatimuksia, mikä ilmenee myös Maastrichtin sopimuksesta (EY-perustamissopimus 105 – 109 art). Sen sijaan vastuu finanssipolitiikasta säilyy jäsenvaltioilla.¹⁰³

Myös Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu EKP:n riippumattomuuden tavoitteen mukaiseksi. Käytännössä vuoden 1998 lainmuutoksella (HE 6/1998 vp) poistettiin Suomen Pankin korkoja koskeva toimivaltuutus uudesta laista. Tämä siksi, että osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää Suomen Pankki ei enää voi osallistua kansallisen viitekorkojärjestelmän ylläpitämiseen eikä täten voi määrätä peruskorkoa, laskea tai julkaista heliborkorkoja.¹⁰⁴

Uuteen lakiin lisättiin pankkivaltuustolle mahdollisuus antaa myös muita kertomuksia kuin perinteinen vuosikertomus. Se voi antaa eduskunnalle kertomuksen esimerkiksi rahapolitiikan toteutumisesta tai muusta pankin toiminnasta. Tällä varmistetaan pankkivaltuuston, eduskunnan ja talousvaliokunnan mahdollisuus saada tietoa ja keskustella rahapolitiikan toteutumisesta.

Lakiin lisättiin mahdollisuus kutsua Suomen Pankin pääjohtaja tai muu johtokunnan jäsen kuultavaksi eduskunnan asianomaiseen valiokuntaan.¹⁰⁵ Tämä mahdollisuus kuulemiseen on merkitykseltään vähäinen, koska toimiessaan Euroopan keskuspankin tehtävissä pääjohtaja ja johtokunnan jäsen on sidottu Euroopan keskuspankkijärjestelmän perustamissopimuksen 38.1 artiklan mukaiseen salassapitoon, eikä hän saa tehtäviensä päätyttyäkään ilmaista salassa pidettäväksi määrättyjä tietoonsa tulleita asioita. Tästä salassapitovelvollisuudesta on seurauksena se, että ainakaan merkittävimmistä asioista ei voitane keskustella julkisesti.

¹⁰³ Myllymäki Poliitika 1999, s. 105

¹⁰⁴ Peisa & Vehmas 1998, s. 20 - 23

¹⁰⁵ Peisa & Vehmas 1998, s. 20 - 23

5.3 Euroopan keskuspankin suorittama valvonta

Euroopan keskuspankilla ei ole yksinomaan valvontaan keskittyvää organisaatiota. Keskuspankkien valvonta on toissijaisuusperiaatteen mukaan uskottu kansallisille valvontaelimille. Euroopan keskuspankilla on oikeus tarkastaa kansallisen keskuspankin tilit. Tilintarkastuksen Euroopan keskuspankin puolesta suorittaa ulkopuolinen hyväksytty tilintarkastustoimisto. Kansallinen keskuspankki on velvollinen toimittamaan Euroopan keskuspankille toiminnastaan vuosittain selvityksen. Euroopan keskuspankkijärjestelmän rahoitusmarkkinatehtäviin kuuluu Maastrichtin sopimukseen (art.105) kirjattu tehtävä tukea luottolaitosten valvontaa ja rahoitusmarkkinoiden vakautta. Euroopan keskuspankin tehtäviin Maastrichtin sopimuksen 105 artiklan mukaan kuuluu huolehtia maksuliikenteen häiriöttömästä toiminnasta. Tämä on usein tulkittu siten, että Euroopan keskuspankilla ei ole juridista velvoitetta ryhtyä ”leader of the last resort”- tyyppisiin pelastusoperaatioihin maksujärjestelmien toiminnan turvaamiseksi, tosin tätä ei ole kiellettykään.¹⁰⁶

Normaalioloissa Euroopan keskuspankkijärjestelmän rooli vakauskysymyksissä konkretisoituu kahdella eri tavalla: Euroopan keskuspankkijärjestelmä edistää tietojen vaihtoa keskuspankkien ja rahoitusvalvojien välillä, ja se tarjoaa korkean tason viranomaisfoorumin keskuspankkien sekä kansallisten valvontaviranomaisten välisille keskusteluille. Tämä jälkimmäinen tavoite ei Suomen Pankin osalta toteudu, koska Suomen Pankkia valvova elin on pankkivaltuusto, jolla ei ole juridisesti mahdollisuutta osallistua Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittyviin keskusteluihin.¹⁰⁷

Euroopan keskuspankki voi osallistua myös maksu- ja selvitysjärjestelmien yleisvalvontaan. Sen keskeisiä kiinnostuksen kohteita ovat kansainvälisen muutoskehityksen seuranta ja suotuisan kehityksen edistäminen. Yleisvalvonnasta vastaavat Suomessa Suomen Pankki ja Rahoitustarkastus yhteistyössä. Sen tarkoituksena on turvata maksu- ja selvitysjärjestelmien vakaa, luotettava ja tehokas toiminta.¹⁰⁸ Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännön 22 artiklan mukaan, Euroopan

¹⁰⁶ EMU-asiantuntijatyöryhmän raportti 1997, s. 77 alaviite 8

¹⁰⁷ Suvanto & Kontulainen 1998, s. 11 – 16

¹⁰⁸ Leinonen & Pauli 1999, s. 23 – 27

keskuspankki ja kansalliset keskuspankit voivat tarjota järjestelyjä, ja Euroopan keskuspankki voi antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi sekä EU:n sisällä että kolmansiin maihin nähden. Suomen Pankin osalta tästä on säädetty laissa Suomen Pankista (3§), jossa todetaan, että Suomen Pankin tehtävänä on osaltaan huolehtia maksu- ja rahoitusjärjestelmien luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen.¹⁰⁹

Kotimaisten maksujärjestelmien toimivuuden osalta valvontavastuu kuuluu Suomen Pankille. Kun on kysymys maksujärjestelmästä euro-alueella, valvontavastuu on ensisijaisesti Euroopan keskuspankilla. Suomen Pankin tehtäviin kuuluu myös arvopapereiden säilytysjärjestelmien valvominen. Euroopan keskuspankin perussopimuksesta puuttuu maininta arvopapereista, joten sen toimivallan katsotaan yleisesti rajoittuvan maksujärjestelmiin.

5.4 Muutos Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännön 10.2. artiklaan

Päätöksenteko Euroopan keskuspankkijärjestelmässä muuttuu merkittävästi unionin laajentumisen myötä. Sen jälkeen kun uudet jäsenvaltiot liittyvät osaksi euro-alueetta, esimerkiksi Suomen Pankin pääjohtajan mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon Euroopan keskuspankin neuvostossa pienenevät olennaisesti. Alkuperäisen 10.2 artiklan mukaan kaikilla Euroopan keskuspankin neuvoston jäsenillä on, perussäännössä erikseen määrättyjä, lähinnä Euroopan keskuspankin pääomaa ja valuuttavarantojen siirtoa koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta, yksi yhtäläinen ääni päätöksiä tehtäessä. Käytäntö on kuitenkin muuttumassa, sillä eduskunta hyväksyi 2.4.2004 He 9/2004 perusteella tehdyn lakiesityksen, jolla se mahdollisti Euroopan keskuspankin perussäännön 10.2 artiklan muutoksen. Laki kuuluu:

1§

Brysselissä 21 päivänä maaliskuuta 2003 Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 10.2 artiklan muuttamisesta annetun valtion- ja hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvan neuvoston päätöksen lainsäädännön

¹⁰⁹ Leinonen & Pauli 1999, s. 23 - 27

*alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.*¹¹⁰

Lain muutoksella eduskunta antoi suostumuksensa sille, että Euroopan keskuspankin neuvostoon voitiin luoda kansallisten keskuspankkien pääjohtajille äänioikeuksien vuorottelujärjestelmä, joka otetaan asteittain käyttöön euroalueen laajentumisen myötä. Äänioikeusjärjestelmän käyttöönotto tapahtuu siten, että pääjohtajat jaetaan ryhmiin siitä päivästä lähtien, jona heidän lukumääränsä kasvaa suuremmaksi kuin 15. Äänioikeusjärjestelmässä ensimmäinen vaihe kestää, kunnes rahaunionin kolmanteen vaiheeseen liittyneiden jäsenvaltioiden määrä kasvaa 22:teen.

Vuoden 2008 alussa yhtenäisvaluutta euro on otettu käyttöön 15 jäsenvaltiossa. Tämä tarkoittaa sitä, että kun seuraava jäsenvaltio liittyy rahaunionin kolmanteen vaiheeseen ja ottaa yhtenäisvaluutta euron käyttöön, otetaan käyttöön myös uusi äänioikeuksien vuorottelujärjestelmä.

Euroopan unionin neuvoston päätöksen (2003/223/EY) mukaan uusi 10.2 artikla tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, sen jälkeen kun viimeisenä tämän muodollisuuden suorittava allekirjoittajajäsenvaltio on tallentanut ratifioimiskirjansa. On epävarmaa, kuinka kauan vuorottelujärjestelmä toimii nykyisen kaltaisena, sillä se riippuu euroalueen laajentumisen jaksottumisesta. Ryhmät erottuvat toisistaan sen suhteen, miten usein ryhmän jäsenillä voi olla äänioikeus. Pääjohtajat jaetaan ryhmiin jäsenvaltiolle määritellyn järjestyksen mukaan. Järjestykseen vaikuttavat jäsenvaltion markkinahinnoin laskettu bruttokansantuote, jonka vaikutus on viisi kuudesosaa ja rahalaitosten yhteenlasketun taseen kokonaisvarojen paino yksi kuudesosa.¹¹¹

Uudella käytännöllä on tarkoitus turvata Euroopan keskuspankin neuvoston mahdollisuus tehdä tehokkaita ja joutuisia päätöksiä jäsenvaltioiden määrästä riippumatta. Suomi suhtautui Euroopan keskuspankin suositukseen kriittisesti. Eduskunnan suuri valiokunta katsoi päätöksestä annettua valtioneuvoston kirjelmää (U 85/2002 vp) koskevassa kannanotossaan (pöytäkirja 74/2002 vp), että Euroopan unionin neuvostossa oleva

¹¹⁰ EV 32/2004 vp

¹¹¹ He 9/2004

neuvottelutilanne huomioon ottaen Suomi saattoi hyväksyä päätöksen vain, jos vaihtoehto oli se, että Suomi olisi yksin joutunut estämään päätöksen. Valiokunta edellytti lisäksi, että tässä tapauksessa Suomen edustaja toi neuvostossa esille periaatteellisen vastustuksen.

Suuri valiokunta edellytti, että Suomi tekee äänioikeuksien vuorottelujärjestelmästä ehdotuksen tulevassa hallitusten välisessä konferenssissa. Suomen hallitus teki lokakuussa 2003 hallitusten välisessä konferenssissa ehdotuksen Euroopan keskuspankin neuvoston äänioikeutettujen pääjohtajien määräytymisperusteista. Ehdotus ei kuitenkaan saanut muiden jäsenvaltioiden kannatusta.

Uudessa äänioikeusjärjestelmässä jäsenvaltiot jaetaan lopulta kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat viiden jäsenvaltion kansallisen keskuspankin pääjohtajat, heillä on oltava äänioikeus vähintään yhtä usein kuin toiseen ryhmään kuuluvilla pääjohtajilla. Ensimmäisellä ryhmällä on käytössä neljä ääntä. Toiselle ryhmälle jää 11 ääntä. Kolmas ryhmä otetaan käyttöön sinä päivänä, kun kansallisten keskuspankkien pääjohtajien lukumääräksi tulee vähintään 22. Silloin toinen ryhmä jaetaan kahtia. Suomen Pankin pääjohtaja kuuluu jatkossakin toiseen ryhmään. Kun kolmas ryhmä otetaan käyttöön, sille siirtyy 3 äänioikeutta toiselta ryhmältä. Kolmanteen ryhmään kuuluvat uudet jäsenvaltiot lukuun ottamatta Puolaa, joka kuuluu toiseen ryhmään. Ryhmien sisällä äänioikeus on jokaisella jäsenvaltiolla yhtä pitkä. Siitä huolimatta, onko kansallisen keskuspankin pääjohtajalla äänioikeus neuvoston kokouksessa vai ei, hän voi osallistua neuvoston kokouksiin.

Edellä selvitetty äänioikeusjärjestelmä ei koske päätöksiä, jotka tehdään artiklan 10.3 perusteella. 10.3. artiklan mukaan päätetään Euroopan keskuspankin pääomista. Päätökset artiklaan liittyvistä asioista tehdään määräenemmistöllä. Äänestyksessä Euroopan keskuspankin neuvoston jäsenten äänimäärä on painotettu sen mukaan, miten suuri osuus kansallisella keskuspankilla on Euroopan keskuspankin merkitystä pääomasta. Esimerkiksi Suomen osuus Euroopan keskuspankin merkitystä pääomasta on 1,2448 % ja Ruotsin 2,3313 %. Suurin osuus on Saksalla 20,5211 %.

Määräenemmistö päätös edellyttää lisäksi, että sen puolesta annetut äänet edustavat vähintään kahta kolmasosaa Euroopan keskuspankin merkitystä pääomasta ja vähintään puolta osakkaista. Artiklaan 10.3 perustuvissa äänestyksissä Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenten äänet painotetaan nollassi. 10.6 mukaan määräenemmistöllä ei päätetä myöskään asioista, jotka tehdään valtioiden- ja hallitusten päämiesten kokouksissa, vaan nämä päätökset tulevat voimaan kun kansalliset parlamentit ovat ratifioineet ne valtiosääntöjensä mukaan. Pääomien suhteen ei painoteta myöskään 41.2 artiklan nojalla tehtäviä päätöksiä, jotka koskevat Euroopan keskuspankin perussäännön tarkistamista tai perussääntöä täydentävää lainsäädäntöä, tällaisten muutosten hyväksyminen edellyttää Euroopan keskuspankin neuvoston yksimielistä päätöstä.

5.5 Uusi perustuslaki

Uusi perustuslaki hyväksyttiin ratifioitavaksi hallitustenvälisessä konferenssissa (HKV) Brysselissä 17.- 18. kesäkuuta 2004. Alkuperäisen aikataulun mukaisesti sopimus olisi pitänyt ratifioida marraskuuhun 2006 mennessä.¹¹² Sopimus kantoi nimeä sopimus Euroopan perustuslaista, ja se on historiallinen kahdesta syystä. Ensinnäkin se oli ensimmäinen Euroopan unionin perussopimusjärjestelmän kokonaisuudistus integraation historiassa. Sopimuksen Euroopan perustuslaista tarkoituksena oli koota vuosien varrella rakennetun sopimusjärjestelmän palaset uudeksi yhtenäiseksi sopimukseksi. Samalla sen tarkoituksena oli jättää historiaan aiemmat sopimukset ja niihin tehdyt muutokset.¹¹³ Sen tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja kirjoittaa unionin sopimukset yhtenäiseen muotoon. Yksinkertaistamisella pyrittiin vahvistamaan unionin legitimitettiin luomalla paremmat edellytykset unionijärjestelmän ja sen keskeisten säännösten hahmottamiseen.

Toisena kokonaisvaltaisena tavoitteena oli saattaa unionin kirjoitettu oikeus vastaamaan paremmin sitä oikeusjärjestelmän kokonaisuutta, jossa EY-tuomioistuimen päätökset muodostivat merkittävän osan.¹¹⁴ Toinen syy sopimuksen historiallisuuteen on sen sisällön perustuslaillisuus. Sopimus Euroopan perustuslaista olisi merkinnyt

¹¹² EKP 2004 s. 204

¹¹³ Tiilikainen – Helander - Heliskoski 2005 s. 1

¹¹⁴ Tiilikainen - Helander - Heliskoski 2005 s. 14

perustuslaillisten elementtien vahvistumista unionin poliittisessa ja oikeudellisessa järjestelmässä. Sopimus olisi syntyessään merkinnyt suurta askelta kohti Euroopan yhdentymistä.

Unionin perussopimusten uudistamistyön tavoitteita kartoitettiin Nizzan ja Laekenin julistuksissa. Edellä mainittujen selventämisen ja yksinkertaistamisen lisäksi pidettiin tarpeellisena arvioida uudelleen unionille osoitettujen tehtävien sisältöä. Laekenin julistuksen sanoin ongelmana oli se, että ”kansalaiset kohdistivat Euroopan unioniin usein odotuksia, joita se ei aina täyttänyt”. Toisaalta ”kansalaisista vaikutti joskus siltä, että unioni on liian toimielias aloilla, joilla sen toiminta ei ole aina välttämätöntä.” Kolmantena esiin nousi kysymys unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon noudattamisen valvonnasta. Oli pohdittava, ”miten varmistettiin se, ettei uusittu toimivallanjako johtanut vaivihkaa unionin toimivallan laajentumiseen tai jäsenvaltioiden ja alueiden yksinomaisen toimivallan murenemiseen”. Nizzan julistuksen mukaan unionin perussopimusten uudistamisprosessin yhteydessä oli määrä tarkistella muun ohella sitä, ”kuinka Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako voidaan tarkentaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja kuinka sen noudattamista voidaan valvoa¹¹⁵

Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni käyttää toimivaltaansa ”ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla ja alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”. Määräyksessä todetaan se jo asian luonteesta johtuva seikka, ettei toissijaisuusperiaatetta sovelleta unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Toissijaisuusperiaate koskee toiminnan tason valintaa, unioni vai jäsenvaltio.¹¹⁶

Tarkasteltaessa toissijaisuusperiaatteen soveltamista valvonnan näkökulmasta, merkittävin perustuslain sisältämä uudistus on kuitenkin menettely, jossa periaatteen noudattamisen valvonnassa keskeinen asema on annettu jäsenvaltioiden kansallisille

¹¹⁵ Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005 s. 28

¹¹⁶ Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005 s. 45

parlamenteille. Valvonta voisi tapahtua joko ennakolta tai jälkikäteen. Ennakollinen valvonta olisi luonteeltaan poliittista ja jälkikäteinen oikeudellista.

Oikeudellinen valvonta tapahtuisi siten, että kansallinen parlamentti antaisi lainsäätämisyjärjestyksessä kuuden viikon kuluessa esityksen toimittamisesta perustellun lausunnon ”syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen”. Menettelyssä kansallisella parlamentilla olisi kaksi ääntä, jotka jakaantuvat kansallisen parlamenttijärjestelmän perusteella esim. kamarien kesken.

Perustuslaki ei kuitenkaan olisi tuonut suuria muutoksia nykyiseen rahaliittoon.¹¹⁷ Euroopan unionin uusi perustuslaki olisi muuttanut toteutuessaan Euroopan keskuspankin oikeudellista asemaa. Nykyisin Euroopan keskuspankin oikeudellinen perusta on sovittu Maastrichtissa 7.2.1992 sopimuksella, joka tuli voimaan 1.11.1993. Euroopan keskuspankin perussääntö on kyseisen sopimuksen pöytäkirjana. Maastrichtin sopimuksen 8 artiklassa on sovittu Euroopan keskuspankista, uudessa perustuslaissa Euroopan keskuspankkia koskevat artikkelit on kirjoitettu otsikon ”Muut toimitukset ja elimet” alle.

Euroopan keskuspankki antoi perustuslaista perustamissopimuksen 48 artiklan edellyttämän lausunnon. Euroopan keskuspankkia on 48 artiklan mukaan kuultava silloin, kun kyse on toimielimiä koskevista muutoksista raha-asian alalla. Lisäksi Euroopan keskuspankkia kuullaan suunnitelmista lainsäädännöksi Euroopan keskuspankin toimivaltaan kuuluvilla aloilla, mutta niissä rajoissa ja sellaisin ehdoin, jotka neuvosto vahvistaa 42 artiklassa.¹¹⁸ Lausunnon Euroopan keskuspankin neuvosto antaa Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti¹¹⁹; Euroopan keskuspankin lausunnot antaa Euroopan keskuspankin puolesta Euroopan keskuspankin neuvosto.¹²⁰

¹¹⁷ EKP kuukausiraportti 8/2004 s. 51

¹¹⁸ EKP institutionaaliset määräykset 2004

¹¹⁹ CON/2003/20

¹²⁰ EKP institutionaaliset määräykset 2004 s. 37

Euroopan keskuspankki vastaanotti heinäkuussa 2003 pyynnön antaa lausunto sopimusluonnoksesta ehdotukseksi Euroopan unionin perustuslaiksi. Lausunnossa Euroopan keskuspankki totesi, että se pitää perustuslakiehdotusta tervetulleena, koska siinä yksinkertaistetaan, järjeistetään ja selvennetään Euroopan unionin oikeus- ja toimielinjärjestelmää. Lisäksi se totesi, että sen käsityksen mukaan Euroopan keskuspankkia ja Euroopan keskuspankkijärjestelmää koskeviin säännöksiin ei tehdä sisällöllisiä muutoksia, kun ne siirretään EY:n perustamissopimuksesta perustuslakiin.¹²¹

Euroopan keskuspankki kiinnitti lausunnossaan erityisesti huomiota siihen, että se on sijoitettu perustuslakiehdotuksen IV osastoon, jonka otsakkeena on ”unionin toimielimet”. Euroopan keskuspankkia ei kuitenkaan mainita lueteltaessa unionin toimielimiä. Euroopan keskuspankki on sitä mieltä, että sen on institutionaalisten erityispiirteidensä vuoksi erotettava ”unionin toimielimistä”. Tästä johtuen Euroopan keskuspankki suositteli institutionaalisen asemansa selkeyttämiseksi, yhdenmukaistamiseksi ja vakauttamiseksi sekä jo pelkästään tekstin ulkoasuun liittyvistä syistä, että IV osasto muutetaan asuun ”unionin toimielinjärjestelmä”.¹²² Euroopan keskuspankki oli myös huolissaan uuden perustuslain vaikutuksesta institutionaaliseen asemaansa.

Uuden perustuslain 59 artiklassa oli sovittu siitä, miten jäsenvaltio voisi erota unionin jäsenyydestä. Artiklassa todetaan, että jokainen jäsenvaltio voi päättää erota Euroopan unionista valtiosääntönsä mukaisesti.¹²³ Euroopan keskuspankin mukaan sen kuuluu osallistua täysipainoisesti eroamismenettelyyn yhdessä ministerineuvoston kanssa, niiltä osin kuin tällaiset järjestelyt kuuluvat sen toimivaltaan. Euroopan keskuspankin mielestä on tärkeää painottaa myös sitä seikkaa, että ei olisi mahdollista irrottautua euroalueesta ilman, että samalla eroaisi koko unionista.¹²⁴

¹²¹ CON/2003/20

¹²² CON/2003/20

¹²³ Eurooppa-valmistelukunta 2003 s.71

¹²⁴ EKP kuukausikatsaus 8/2004 s.52

5.6 Euroopan keskuspankin neuvosto

Euroopan keskuspankki on Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja eurojärjestelmän ydin. Euroopan keskuspankki on yhteisön lainsäädännön mukaan oikeushenkilö, ja sen tehtävänä on huolehtia, että eurojärjestelmälle ja Euroopan keskuspankkijärjestelmälle annetut tehtävät hoidetaan osana Euroopan keskuspankin tai Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännön mukaista toimintaa. Myös kansallisille keskuspankeille voidaan antaa tai määrätä Euroopan keskuspankin hoidettavaksi sovittuja tehtäviä.

Euroopan keskuspankkia johtavat neuvosto, joka on eurojärjestelmän ylin päätöksentekijä¹²⁵, johtokunta ja sen kolmas päätöksentekuelin yleisneuvosto.¹²⁶ Euroopan keskuspankin neuvostoon kuuluvat kaikki Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenet ja euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat. Toimiessaan Euroopan keskuspankin neuvostossa kansallisen keskuspankin pääjohtaja ei edusta jäsenvaltion keskuspankkia. Pääjohtaja on Euroopan keskuspankin perussäännön 7 artiklan mukaan riippumaton käyttäessään unionin perussopimuksen 108 artiklan mukaisia valtuuksia.

Riippumattomuus tarkoittaa sitä, että kansallisen keskuspankin pääjohtaja ei saa ottaa eikä pyytää neuvoja keneltäkään.¹²⁷ Pääjohtaja ei myöskään edusta Euroopan keskuspankin neuvostossa jäsenvaltiota tai kansallista keskuspankkia. Pääjohtajalla on lisäksi erityinen virassapysymisoikeus. Esimerkiksi Suomen Pankin pääjohtajan virkavirhetilanteessa virheen vaikutuksen virkakelpoisuuteen määrittelee yhteisön tuomioistuin, ei mikään kansallinen tuomioistuin.

Euroopan keskuspankin neuvoston tärkeimpiin tehtäviin kuuluu antaa suuntaviivat ja tehdä tarvittavat päätökset, jotka mahdollistavat eurojärjestelmälle uskottujen tehtävien tekemisen. Se myös määrittelee euroalueen rahapolitiikan, mukaan lukien päätökset, jotka koskevat rahapolitiikan välitavoitteita, ohjauksorkoja ja varantojen hankintaa

¹²⁵ Suomen Pankin vuosikertomus 2004 s. 43

¹²⁶ EKP vuosikertomus 2003 s. 225

¹²⁷ EKP institutionaaliset määräykset s.7

eurojärjestelmässä sekä antaa tarvittavat suuntaviivat päätöksien ja toimenpiteiden täytäntöönpanoon. Euroopan keskuspankin neuvosto kokoontuu yleensä kaksi kertaa kuukaudessa. Neuvoston kokoukset ovat luottamuksellisia, mutta neuvosto voi myös päättää julkistaa päätöksensä. Joka tapauksessa neuvoston pöytäkirjat ovat salaisia 30 vuoden ajan. Tällä on haluttu turvata neuvoston jäsenten asema lyhytnäköistä kansallista painostusta vastaan. Tämä oli tärkeää etenkin ennen rahaliiton alkua, kun pelättiin kansallisten näkökohtien saavan liikaa painoarvoa neuvoston keskusteluissa. Näin ei kuitenkaan käynyt.¹²⁸

Euroopan keskuspankin neuvostolla on perustamissopimuksen 169 artiklan perusteella samat toimivaltuudet, kuin komissiolla jäsenvaltioiden keskuspankkeihin nähden. Neuvosto voi jättää kanteen jäsenvaltioiden keskuspankkeja vastaan, mikäli keskuspankki on rikkonut EY:n perustamissopimusta tai Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussääntöä.¹²⁹

Euroopan keskuspankin kolmas päätöksentekoeelin on yleisneuvosto. Sen muodostavat Euroopan keskuspankin pääjohtaja, varapääjohtaja ja lisäksi Euroopan unionin 27:än kansallisen keskuspankin pääjohtajat. Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännön mukaan yleisneuvosto on olemassa ainoastaan, niin kauan kuin unionissa on jäsenvaltioita, jotka eivät ole ottaneet euroa käyttöön. Yleisneuvosto kokoontuu pääsääntöisesti kolmen kuukauden välein ja se tekee päätöksensä määräenemmistöllä, ellei Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännössä toisin määrätä.

Euroopan keskuspankin yleisneuvosto on siirtymäajan toimielin, jonka tehtävänä on hoitaa niitä tehtäviä, jotka siirtyivät Euroopan rahapoliittiselta instituutilta ja joita Euroopan keskuspankki hoitaa siksi, että kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä ottaneet euroa käyttöön. Lisäksi sen tehtävänä on auttaa Euroopan keskuspankkia osallistumalla sen neuvoa-antaviin tehtäviin. Esimerkkinä tällaisesta tehtävästä ovat lausunnot siitä, miten kansallinen lainsäädäntö toteuttaa Euroopan keskuspankin perussäännön ja Euroopan

¹²⁸ Suomen Pankki vuosikertomus 2004 s. 43

¹²⁹ Joutsamo 1997 s. 290

keskuspankkijärjestelmän perussäännön tavoitteet vai täytyykö kansallista lainsäädäntöä vielä muuttaa perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Euroopan keskuspankin yleisneuvoston tehtävänä on raportoida siitä, miten ne jäsenvaltiot, jotka eivät vielä ole ottaneet euroa käyttöön lähentyvät euron käyttöönottaneita jäsenvaltioita. Tästä raportointivelvollisuudesta ovat määräykset perustamissopimuksen artiklan 122 kohdassa 2, jossa edellytetään, että Euroopan keskuspankki ja komissio raportoivat Euroopan unionin neuvostolle artiklan 121 kohdan 1 mukaisesti vähintään kerran kahdessa vuodessa tai sellaisen jäsenvaltion pyynnöstä, jota koskee poikkeus. Euroopan keskuspankki laatii oikeudellisesta lähentymisestä ”lähentymisraportin”.

Yleisneuvosto seuraa myös valuuttakurssimekanismi ERM II:n toimintaa ja sitä, miten euroalueeseen kuulumattomien valuuttojen kurssit kestävät suhteessa euroon. Yleisneuvosto antaa neuvoja tarvittavista valmisteluista, kun jäsenvaltio on kiinnittämässä valuuttaansa vaihtokurssia pysyvästi euron kurssiin. Lisäksi yleisneuvosto toimii raha- ja valuuttakurssipolitiikan koordinoinnin foorumina unionissa.

5.7 Johtokunta

Euroopan keskuspankin johtokunta koostuu Euroopan keskuspankin pääjohtajasta ja varapääjohtajasta sekä neljästä jäsenestä (art 112.2a), jotka nimitetään euroalueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten yhteisellä päätöksellä.¹³⁰ Johtokunnan nimittämisestä ensimmäisen kerran sovittiin Euroopan keskuspankin perussäännön 50 artiklassa. Tuolloin käytettiin poikkeavaa nimitysjärjestelmää, ja myös johtokunnan jäsenten toimikausien pituudet vaihtelivat viidestä kahdeksaan vuoteen. Järjestelmän tarkoituksena oli porrastaa jäsenten toimikausia.

Johtokunnan jäsen ja puheenjohtaja nimitetään Euroopan keskuspankin perussäännön 11.2 artiklan mukaan kahdeksaksi vuodeksi. Johtokunnan jäsenet hoitavat tehtäviään päätoimisesti, eivätkä he saa harjoittaa muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa,

¹³⁰ EKP vuosikertomus 2003 s. 176

ellei Euroopan keskuspankin neuvosto ole poikkeuksellisesti myöntänyt tähän lupaa.¹³¹ Johtokunnan jäseniltä edellytetään arvostettua asemaa ja ammattikokemusta rahatalouden tai pankkitoiminnan alalla, neuvosto antaa suosituksensa Euroopan parlamenttia ja Euroopan keskuspankin neuvostoa kuultuaan. Lisäksi johtokunnan jäseneltä edellytetään jäsenvaltion kansalaisuutta.¹³²

Johtokunnan jäsentä ei voida valita tehtävään uudelleen. Johtokunnan jäsenellä on erityinen virassapysymisoikeus, häntä ei voida vapauttaa tehtävistään muuten kuin erityisen painavista syistä johtuen. Mikäli johtokunnan jäsen ei enää täytä tehtävän edellyttämiä vaatimuksia, tai hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen, yhteisön tuomioistuin voi perustamissopimuksen 36.2 artiklan perusteella Euroopan keskuspankin neuvoston tai johtokunnan pyynnöstä päättää, että hänet erotetaan.

Johtokunnan tehtävänä on hoitaa Euroopan keskuspankin juoksevat tehtävät. Näihin tehtäviin kuuluu esimerkiksi Euroopan keskuspankin neuvoston kokousten valmistelu. Euroopan keskuspankin neuvosto voi siirtää johtokunnalle tietyissä asioissa toimivaltaa, myös säädösvaltaan liittyvää. Johtokunnan tehtävänä on toteuttaa Euroopan keskuspankin rahapolitiikkaa neuvoston antamien päätösten suuntaviivojen mukaisesti. Tämä tapahtuu antamalla tarvittavat ohjeet euroalueen kansallisille keskuspankeille.¹³³

Johtokunta toimii erikoisasemassa neuvostossa, sen jäsenet toimivat samalla sekä asian esittelijöinä että päätöksentekijöinä. He voivat valita asialistalle otettavat asiat, valmistella Euroopan keskuspankin organisaatiossa taustapapereita ja tehdä lopulliset esitykset. Tosin myös muut EKP:n neuvoston jäsenet voivat esittää asioita poistettavaksi tai lisättäväksi asialistalle.¹³⁴

Lokakuun alussa 2003 perustettiin Euroopan keskuspankin tehtävien hoitoa helpottamaan johtokunnalle raportoiva hallintokomitea. Komitean puheenjohtajana toimii johtokunnan jäsen, muuten komitea koostuu EKP:n ylimmästä johdosta. Se auttaa johtokuntaa

¹³¹ Suomen Pankki vuosikertomus 2004 s. 43

¹³¹ EKP vuosikertomus 2003 s. 176

¹³² EKP institutionaaliset määräykset s. 11

¹³³ EKP 2003 vuosikertomus s.176

¹³⁴ Suomen Pankki, vuosikertomus 2004 s. 43

Euroopan keskuspankin hallintoon, strategiseen suunnitteluun ja vuotuisen budjettiprosessiin liittyvissä asioissa. Sen tarkoituksena on helpottaa johtokunnan työmäärää, jotta se voi keskittyä strategisiin tehtäviin.¹³⁵

5.8 Eurojärjestelmä terminä

Lyhenteellä EKPJ (Euroopan keskuspankkijärjestelmä) on kaksi toisistaan poikkeavaa merkitystä. 1) Sitä käytetään, kun puhutaan Euroopan keskuspankista ja unionin kaikkien jäsenvaltioiden kansallisista keskuspankeista. 2) EKPJ- lyhennettä käytetään myös puhuttaessa Euroopan keskuspankista ja euron käyttöönottoaneiden jäsenvaltioiden kansallisista keskuspankeista.

Jälkimmäinen merkitys eroaa ensin mainitusta siten, että siihen liittyy yksinomainen toimivalta yhteisön rahapolitiikan määrittelemiseen ja toteuttamiseen, mukaan lukien euron liikkeeseenlasku ja hallinnointi, euron käyttöönottoaneiden jäsenvaltioiden virallisten valuuttavarantojen hoito ja maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen. Tämä toimivallan käyttäminen edellyttää menettelyjen, keinojen ja rakenteiden huomattavaa yhdenmukaistamista ja yhden sääntelyvaltuuksia käyttävän päätöksentekuelimen olemassaoloa. Jälkimmäisestä Euroopan keskuspankkijärjestelmä -lyhenteen merkityksestä on vuodesta 1998 alkaen käytetty myös termiä ”eurojärjestelmä”. Tätä termiä Euroopan keskuspankki on esittänyt käytettäväksi myös uudessa perustuslaissa.¹³⁶

Kaksi edellä esittelyä käsitteellistä merkitystä Euroopan keskuspankkijärjestelmälle ovat syntyneet Euroopan unionista tehdyissä sopimuksissa, jossa EY:n perustamissopimukseen ja perussääntöön on sisällytetty artikloita, joissa eräitä sovelletaan toiseen käsitteeseen ja toisia taas toiseen. Tämänkaltainen säädöstekniikka ei vastaa Euroopan unionin perustamissopimuksen selkeyden ja ymmärrettävyyden tavoitetta. Tämän vuoksi Euroopan keskuspankin neuvosto on ottanut käyttöön yllämainitun "eurojärjestelmä" -termin. Euroopan keskuspankki esitti myös uudessa

¹³⁵ EKP 2003 vuosikertomus s. 183

¹³⁶ CON/2003/20

perustuslaissa käytettäväksi "eurojärjestelmä" -termiä, koska kansalaisten olisi helpompi ymmärtää uutta perustuslakia.

5.9 Kansallisen keskuspankin tehtävät

Euroopan keskuspankkijärjestelmässä kansallisella keskuspankilla on operatiivinen vastuu Euroopan keskuspankin neuvoston tehtävien toteuttajana. Yksi kansallisten keskuspankkien tärkeimmistä tehtävistä on Euroopan keskuspankin valuuttavarantojen hallitseminen ja hoitaminen. Kansallinen keskuspankki hoitaa Euroopan keskuspankin valuuttavarantojen lisäksi omat valuuttavarantonsa. Omien valuuttavarantojensa hoitoa koskevaan suunnitelman osalta kansallinen keskuspankki tarvitsee Euroopan keskuspankin hyväksynnän, mikäli suunnitelma ylittää valuuttaoperaatioille suunnitellut rajat.

Kansallisten keskuspankkien tehtävänä on yhdessä EKP:n kanssa laskea liikkeelle euroseteleitä, kansallisen keskuspankin tehtävänä on hoitaa kaikki seteleiden liikkeelle laskuun liittyvät käytännön tehtävät. Keskeinen tehtävä on liikkeellä olevien setelien aitouden varmistaminen. Seteliväärennöksien määrä on viimeaikoina ollut kasvussa, mikä lisää osaltaan keskuspankin toiminnan tehokkuuden vaatimuksen merkitystä. Kansallisten keskuspankkien vastuulla on valuuttaoperaatioiden toteuttaminen. Tällä rahapoliittisten operaatioiden toteuttamisella tarkoitetaan muun muassa keskuspankkirahoituksen toimittamista liikepankeille.

Yksi kansallisen keskuspankin merkittävistä tehtävistä on auttaa Euroopan keskuspankkia keräämällä tilastotietoja, joita Euroopan keskuspankki tarvitsee rahapolitiikan harjoittamisessa ja eurojärjestelmän tehtävien hoitamisessa. Näitä tilastoja kansallinen keskuspankki laatii pääasiassa keräämällä tietoja kansallisilta rahoituslaitoksilta. Tiedot kerätään pääasiassa seuraavilta aloilta: 1) raha-, pankki- ja rahoitusmarkkinat, 2) maksutasetta ja eurojärjestelmän valuuttavarantoa koskevat tilastot ja 3) rahoitustilinpito.

Tärkeä kansallisen keskuspankin tehtävä Euroopan keskuspankissa on maksujärjestelmien ylläpito ja valvonta. Maksujärjestelmän avulla voidaan siirtää rahaa pankkijärjestelmän sisällä. Kansallisen keskuspankin vastuulla on maksujärjestelmän

toimivuus sen alueella. Sen velvollisuutena on valvoa maksujärjestelmän toimivuutta. Kun kansalliset maksujärjestelmät kytketään toisiinsa, ne muodostavat euromääräisiä maksuja välittävän TARGET-maksujärjestelmän. Kansalliset keskuspankit valvovat alueellaan toimivien yksityisten maksujärjestelmien toimintaa ja arvopaperikauppaan liittyviä selvitysjärjestelmiä. Valvonnan tarkoituksena on järjestelmien moitteettoman toiminnan varmistaminen.

Kansallisilla keskuspankeilla saattaa olla myös Eurojärjestelmään kuulumattomia tehtäviä. Tällaisia tehtäviä ovat ne, jotka ovat muodostuneet pankin tehtäviksi esimerkiksi historiallisista syistä. Tällaisten Euroopan keskuspankkijärjestelmän jäsenyyttä täydentävien kansallisten tehtävien määräytyminen on jätetty ratkaistavaksi kansallisella lainsäädännöllä. Kansallista päätösvaltaa on rajoitettu siten, että Euroopan keskuspankin neuvosto voi kahden kolmanneksen määräänemmistöllä päättää, että kyseiset tehtävät ovat ristiriidassa Euroopan keskuspankkijärjestelmän tavoitteiden ja tehtävien kanssa.¹³⁷ Tämä toimivalta koskee myös yhteistoimintaa Euroopan keskuspankkijärjestelmän ulkopuolella olevien keskuspankkien kanssa. Keskuspankilla voi olla kansallisia tehtäviä. Tällaiset kansalliset tehtävät se hoitaa omalla vastuulla ja omaan lukuunsa. Suomen Pankki hoitaa valtion puolesta muun muassa yhteydet kansainväliseen valuuttarahastoon.

Kansallisten keskuspankkien omaan harkintaan on jätetty se, millainen organisaatio niillä on. Huomattavaa on kuitenkin se, että Euroopan keskuspankin neuvoston jäsenenä toimivalla kansallisen keskuspankin johtajalla on erityinen virassapysymisoikeus, millä turvataan Euroopan keskuspankin riippumattomuus kansallisista keskuspankeista ja viranomaisista. Tämä virassapysymisoikeus on soveltuvin osin laajennettu koskemaan myös muita kansallisen keskuspankin johtokunnanjäseniä perustamissopimuksen 107 ja 108 artiklan riippumattomuuden velvoitteen toteuttamiseksi.¹³⁸

Kansallisella keskuspankilla voi olla erilaisia asiantuntijatehtäviä Euroopan keskuspankissa. Kansallisen keskuspankin on itse päätettävä, kuinka paljon se on valmis

¹³⁷ Scheinin 1997 s. 125

¹³⁸ Scheinin 1997 s. 125

panostamaan tällaisiin. Esimerkiksi Suomen Pankin halutaan olevan Venäjän talouden asiantuntija ja kansainvälisesti ohittamaton huippuosaamisen keskus.

5.10 Miten Euroopan keskuspankkia valvotaan

Euroopan keskuspankin valvontaa suoritetaan sen omien päätöksentekuelinten lisäksi monilla sisäisen ja ulkopuolisen valvonnan tasoilla. Ulkopuolista valvontaa suorittavat tilintarkastajat ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Ulkopuolisen valvonnan lisäksi myös sisäinen valvonta on merkittävä. Sisäisen tarkastuksen osasto toimii suoraan Euroopan keskuspankin johtokunnan alaisuudessa. Osaston toimivaltuudet on määritelty sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteissa, jotka Euroopan keskuspankin johtokunta on hyväksynyt. Sen toimintaperiaatteet perustuvat kansainvälisiin ammattistandardeihin, erityisesti IIA:N (Institute of Internal Auditors) Standardeihin.¹³⁹

Sisäinen valvonta on järjestetty toiminnoittain. Kukin organisaatioyksikkö (toimisto, osasto tai pääosasto) on vastuussa **omasta sisäisestä valvonnastaan ja tehokkuudestaan!**¹⁴⁰ Hyvänä esimerkkinä kuvataan ns. kiinanmuuria eli joukkoa sääntöjä ja menettelyjä, joilla estetään rahapolitiikan toteuttamisesta vastaavissa yksiköissä syntyvän sisäpiiritiedon kulkeutuminen yksiköihin, jotka vastaavat Euroopan keskuspankin valuuttavarannoista ja omaisuudenhoidosta.

Euroopan keskuspankin sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteissa määritellään esimerkiksi tarkastuksen riippumattomuus ja puolueettomuus. Riippumattomuuden varmistamiseksi on päätetty, että sisäisen tarkastuksen osasto vastaa toiminnastaan suoraan Euroopan keskuspankin johtokunnalle ja raportoi Euroopan keskuspankin pääjohtajalle. Sisäisen tarkastuksen osastolla ja yksittäisillä sisäisillä tarkastajilla ei ole määräysvaltaa tarkastuksen kohteena oleviin toimintoihin eikä suoraa vastuuta niistä, ja sisäisten tarkastajien tulee välttää eturistiriitoja suorittaessaan tehtäviään. Mikäli sisäisen tarkastuksen osaston tai yksittäisten tarkastajien riippumattomuudessa tai puolueettomuudessa ilmenee puutteita, niistä on ilmoitettava Euroopan keskuspankissa

¹³⁹ Euroopan keskuspankin sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteet 31.07.2007 alkaen

¹⁴⁰ Euroopan keskuspankin web-sivut, lihavointi Raili Lilja

asianmukaisella tasolla. Sisäisen tarkastuksen osaston tulee hoitaa tehtäviään asiantuntevasti, ammattimaisesti ja huolella. Tämän osasto varmistaa siten, että sen henkilöstöllä on kokonaisuutena riittävät taidot ja tiedot osaston tehtävien suorittamiseksi tehokkaasti ja että näitä tietoja ja taitoja pidetään myös yllä.

Sisäisen tarkastuksen osaston velvollisuuksia toimintaperiaatteissa kuvataan seuraavasti: Sisäisen tarkastuksen osasto suorittaa siis Euroopan keskuspankin johtokunnan hyväksymässä tarkastussuunnitelmassa määritettyjä tarkastustehtäviä. Tarkastussuunnitelmaa voidaan myös muuttaa. Sisäisen tarkastuksen osasto voi suorittaa tarkastuksia johtokunnan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. Euroopan keskuspankin pääjohtajalla, varapääjohtajalla ja johtokunnalla on oikeus antaa sisäisen tarkastuksen osastolle erityistoimeksiantoja. Sisäisen tarkastuksen velvollisuutena on valmistella Euroopan keskuspankin tarkastussuunnitelma johtokunnan hyväksyttäväksi. Valmistelussa käytetään hyväksi riskiperusteista menetelmää. Hyväksytty suunnitelma annetaan tiedoksi Euroopan keskuspankin ylemmälle johdolle.¹⁴¹

Sisäisen tarkastuksen osaston tehtävänä on koordinoida Euroopan keskuspankin yhteistyötä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan keskuspankin ulkopuolisten tilintarkastajien sekä muiden tarkastusyksiköiden ja muun tarkastusyhteisön kanssa. Se neuvoo kysymyksissä, jotka koskevat hyvää hallintoa sekä petosten, lahjonnan ja muun laittoman toiminnan torjuntaa. Sisäisen tarkastuksen osastolla on tehtäviään suorittaessaan pääsy kaikkien tarvittavien henkilöiden luo. Sillä on oikeus päästä käsiksi kaikkiin tarkastuksissa tarvittaviin aineistoihin, tietoihin, järjestelmiin ja omaisuuteen. Kaikki pyydetty tiedot on toimitettava sille totuudenmukaisesti ja kattavasti kohtuullisessa ajassa. Sisäisen tarkastuksen osasto voi edellyttää jatkuvaa pääsyä (vain lukuoikeus) ongelmanraportointi- ja muutostietokantoihin. Sisäisen tarkastuksen osaston toimintaperiaatteissa on mainittu, että osasto antaa tekemistään tarkastuksista tarkastusraportit tarkastuskomitealle. Tarkastuskomitea avustaa Euroopan keskuspankin neuvostoa. Sen tehtävänä on myös tarkastaa tarkastussuunnitelma ennen sen hyväksymistä Euroopan keskuspankin neuvostossa.

¹⁴¹ Euroopan keskuspankin sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteet

Petostentorjunta Euroopan keskuspankissa tapahtuu Euroopan keskuspankin petostentorjuntakomitean toimesta. Petostentorjuntakomitea perustettiin vuonna 2000. Sen toiminta perustuu Euroopan keskuspankin 7.10.1999 tekemään päätökseen, jolla muutettiin Euroopan keskuspankin työjärjestystä siten, että siihen lisättiin uusi 9 a artikla. Artiklalla 9 a tehtiin mahdolliseksi riippumattoman komitean perustaminen vastaamaan petostentorjunnasta Euroopan keskuspankissa.¹⁴²

Uusi 9a artikla kuuluu ”Euroopan keskuspankin neuvosto voi päättää perustaa riippumattoman komitean vastaamaan petostentorjunnasta Euroopan keskuspankissa”. Petostentorjunnasta tehdyn Euroopan keskuspankin päätöksen (EKP/1999/5) 1 artiklan 9 kappaleen nojalla petostentorjuntakomitea vastaa suhteista Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman asetuksen EY 1073/1999 11 artiklassa mainitun Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) valvontakomiteaan. Näissä suhteissa tullaan noudattamaan Euroopan keskuspankin päätöksellä vahvistettuja periaatteita.

Päätöksen voimaantulo on kuitenkin viivästynyt yhä käsiteltävänä olevan oikeustapauksen (Asia C-11/00), Komissio vastaan Euroopan keskuspankki, vuoksi¹⁴³. Euroopan keskuspankin petostentorjunnan taustalla on neuvoston näkemys, että Euroopan keskuspankin riippumaton asema ja lakisääteiset tehtävät estivät sitä soveltamasta OLAF-asetusta. Komissio on kiistänyt Euroopan keskuspankin petostentorjuntaa koskevan päätöksen. Kiistämisen vuoksi Euroopan keskuspankin petostentorjuntakomitea ei ole vielä luonut päätöksessä määriteltyjä suhteita Euroopan petostentorjuntavirastoon¹⁴⁴.

Myllymäen ja Kalliokosken mukaan petostentorjuntaviraston (OLAF) toimivalta ei ulotu Euroopan keskuspankkiin, koska Euroopan keskuspankki on taloudellisesti itsenäinen ja erillinen oikeushenkilö. Petostentorjuntaviraston tehtävänä on tutkia ja koordinoita yhteisön omiin varoihin kohdistuvia petoksia sekä unionin toimielinten sisäisiä väärinkäytöksiä yhteistyössä jäsenmaiden viranomaisten kanssa.¹⁴⁵ Petostentorjuntaa Euroopan keskuspankissa suorittaa pankin oma petostentorjuntakomitea.

¹⁴² Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 8.12.1999 L 314/32

¹⁴³ Tilanne 17.11.2007 Euroopan keskuspankin Web-sivuilla

¹⁴⁴ Euroopan keskuspankin petostentorjuntakomitean toimintakertomus ajalta maaliskuu 2002 – tammikuu 2003

¹⁴⁵ Myllymäki – Kalliokoski 2006 s. 88

Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuutta valvoo Euroopan tilintarkastustuomioistuimien. Hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta se antaa kertomuksen, johon Euroopan keskuspankki puolestaan antaa vastauksen. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittama valvonta on jälkikäteisvalvontaa, ja se suoritetaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöä koskevan pöytäkirjan 27 artiklan 2 mukaisesti.

Kyseisen kohdan mukaan sopimuksen 248 artiklan määräykset koskevat ainoastaan Euroopan Keskuspankin hallinnon tehokkuuden arviointia. Euroopan keskuspankkia koskevat institutionaaliset määräykset sisältyvät EY:n perustamissopimuksen 110 artiklaan.¹⁴⁶ Tilintarkastustuomioistuin päättää joka vuosi erikseen mihin hallinnon osa-alueeseen tarkastus kohdistuu. Tarkastuksia on tehty heti Euroopan keskuspankin perustamisen jälkeen. Ensimmäinen tarkastus tehtiin vuodesta 2000, joka oli toinen kokonainen vuosi Euroopan keskuspankin keskuspankkitoiminnassa.

Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota koskien vuotta 2000 esimerkiksi Euroopan keskuspankin hallintoa seuraaviin asioihin: Vuotta 2000 koskeva kertomus on julkaistuista tarkastuskertomuksista laaja-alaisin johtuen juuri yhtenäisvaluutta euron käyttöön otosta. Vuotta 2000 koskevassa raportissa on kiinnitetty huomiota budjettihallinnon ja budjetin toteuttamisen seurantaan. Budjetin toteutumista kommentoidessaan tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomionsa siihen, että Euroopan keskuspankki oli ollut liian kunnianhimoinen suunnitellessaan hankkeita, ja budjetti toimi vain vaatimattomassa määrin strategisena välineenä, jonka tarkoituksena on varmistaa menojen tehokas hallinnointi ja valvonta.¹⁴⁷

Toinen tilintarkastustuomioistuimen huomioima puute oli Euroopan keskuspankin katastrofivalmius. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Euroopan keskuspankin katastrofivalmiushankkeen päätavoitteena on varmistaa tärkeimpien toimintojen

¹⁴⁶ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikaudella 2004

¹⁴⁷ Tilintarkastustuomioistuimen kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 2000 osalta sekä Euroopan keskuspankin vastaukset. s. 4

jatkuminen katastrofitilanteen jälkeen. Vuonna 2000 saatiin päätöksen 1. vaihe, joka koski TARGET maksujärjestelmää varten hankittuja tiloja ja suojatun tietokonekeskuksen perustamista katastrofin varalta. Lisäksi tähän vaiheeseen kuului suunnitelma tilojen käyttöönotosta omistajan kanssa.

Kolmas tarkastuksen kohteeksi valittu asia vuonna 2000 oli vuoden tiedotuskampanja Euro 2002. Tiedotuskampanjan päätavoitteena oli totuttaa yleisö vähitellen euroseteleiden ja -kolkoiden käyttöönottoon, jotta se suhtautuisi niihin myönteisesti. Lisäksi tarkoituksena oli auttaa yleisöä tunnistamaan eurosetelit ja -kollit, esimerkiksi antamalla tietoa niiden turvallisuusominaisuuksista. Tarkoituksena oli myös näyttää kauppojen kassanhoitajille ja pankkivirkailijoille, kuinka mahdolliset väärennetyt eurosetelit voidaan tunnistaa nopeasti ja luotettavasti.

Kampanjan toteuttamiseksi julkaistiin helmikuussa 1999 ilmoitus rajoitetusta tarjouskilpailusta, joka koski kampanjan suunnittelua euroseteleiden tunnettuuden lisäämiseksi. Tarjouskilpailun voitti Pariisin pörssissä noteerattu osakeyhtiö. Sopimus tehtiin kuitenkin Alankomaissa rekisteröidyn yrityksen kanssa. Sopimuksessa ei mainita syytä siihen, miksi alkuperäinen hakija vaihdettiin toiseen alihankkijaan. Myöskään missään Euroopan keskuspankin asiakirjassa ei ollut tietoja muutoksen syystä, toisen yrityksen omistusrakenteesta, hankintasopimuksen tekemistä koskevien sääntöjen perusteluista tai siitä, että johtokunta ja neuvosto olisivat hyväksyneet muutoksen. Päätelmissään tilintarkastustuomioistuin totesi, että Euroopan keskuspankki päätti vuonna 1999 käynnistää tiedotuskampanjan euron käyttöönoton tukemiseksi vuonna 2002. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan kampanjan sisältöä ja kustannuksia ei määritelty selkeästi, joten alihankkijan valitsemiseksi ei ollut olemassa tyydyttävää ja puolueetonta perustaa.

Vastauksessaan Euroopan keskuspankki yhtyy tilintarkastustuomioistuimen huomioon ja toteaa, että Euroopan keskuspankilla ei valitettavasti ole ollut mahdollisuutta toteuttaa vuodelle 2000 suunniteltuja hankkeita, mutta korostaa katsovansa, että budjetti, jossa on otettu huomioon kaikkien suunniteltujen hankkeiden laajuus ja suuruus, on tehokas hallinnollinen työkalu päätettäessä tarkasta budjettikatosta. Euroopan keskuspankki

toteaa myös, että vuoden 2000 vuosikertomuksesta selviää, että kulutusta valvotaan monin tavoin. Koskien euron käyttöönoton 2002 kampanjaa, Euroopan keskuspankki toteaa, että viimeiseen vaiheeseen oli valittu kolme yritystä, joilla oli mahdollisuus pyytää tarkennusta Euroopan keskuspankin selostuksessa annettuihin tietoihin. Tapaamiset yritysten kanssa järjestettiin erikseen, mutta kaikille lähetettiin yhteisesti muistio, jossa käsiteltiin eniten keskustelua herättäneitä aiheita.

Varainhoitovuoden 2004 osalta tarkastuksen aiheeksi oli valittu Euroopan keskuspankin henkilöstöpolitiikan tehokkuus. Tilintarkastustuomioistuin toimitti vuoden 2004 osalta myös hankevalvontaa sekä ulkoisten palvelujen hankintaa ja hallinnointia koskevan seurantatarkastuksen. Hallinnon tehokkuuden valvonta keskittyy pääasiassa henkilökuntaolojen valvontaan. Kertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota Euroopan keskuspankin henkilöstömäärään. Se oli kasvanut vuoden 1999 518 henkilöstä vuoden 2004 loppuun 1309 henkilöön. Henkilöstömenot muodostivat vuonna 2004 39 % Euroopan keskuspankin kuluista, yhteensä 145,9 miljoonaa euroa. Tästä johtuen Euroopan keskuspankissa on meneillä ”Uudistuva Euroopan keskuspankki” - ohjelma (ECB in Motion), jonka tavoitteena on Euroopan keskuspankin vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantaminen. Ohjelman yhteydessä johtokunta teetti henkilökunnalle kyselyitä siitä, miten tehokkuus ja vaikuttavuus voisi parantua.

Viimeisin tilintarkastustuomioistuimen tarkastus julkaistiin Euroopan Unionin virallisessa lehdessä 21.12.2007. Tarkastus koski varainhoitovuotta 2005, tarkastuksen kohteeksi oli valittu Euroopan keskuspankin uusia toimitiloja koskevan hankkeen (New ECB Premises, NEP) hallinnointi.

Tilintarkastustuomioistuin toimitti seurantatarkastuksen, joka koski Euroopan keskuspankin henkilöstöpolitiikan tehokkuutta. Tarkastuskertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota hankkeen valmistumisaikataulun liialliseen optimistisuuteen. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä NEP - hanketta varten luotu riskienhallintakehys oli riskiluettelon osalta puutteellinen. Suurimmat puutteet ilmenivät

hankkeen hankintamenettelyjen toteuttamisessa, sillä Euroopan keskuspankin hankintoja koskevia sääntöjä ja menettelyjä ei aina noudatettu täysimääräisesti.¹⁴⁸

Vastauksessaan Euroopan keskuspankki toteaa, että hankintamenettely on täysin Euroopan keskuspankin henkilöstön valvonnassa ja että ulkopuolisen projektipäällikön tehtäviin kuului ainoastaan arviointiprosessin tukeminen, organisointi ja dokumentointi, Euroopan keskuspankki teki kaikki hankintapäätökset.

6 Johtopäätöksiä

Euroopan keskuspankkijärjestelmään liittymisen myötä Suomen Pankin oikeudellinen asema on heikentynyt olennaisesti. Se ei enää ole itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, kuten sen pitäisi lain Suomen Pankista mukaan olla (LSP 1§), vertaa perustuslain 91 §. Suomen Pankki on itsenäinen. Mikäli katsotaan sen suhdetta eduskuntaan, mutta todellinen päätösvalta on siirtynyt Euroopan keskuspankille. Myös eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa Suomen Pankin toimintaan edes lainsäädäntötoimin ovat rajalliset, koska Euroopan keskuspankilta on pyydettävä lausunto, mikäli pankkia koskevaan lainsäädäntöön aiotaan tehdä muutoksia.

Lausunnossaan Euroopan keskuspankki arvioi uuden lainsäädäntötoimen suhdetta Euroopan keskuspankin perussääntöön, onko uudistus sopuosinnussa perussäännön tavoitteiden kanssa, mikäli näin ei ole, se pyytää kansallista lainsäätäjää harkitsemaan lainmuutosta uudelleen. Myös hallituksen esitys laiksi Suomen Pankista HE 134/2003 vp, peruutettiin osittain siksi, että Euroopan keskuspankki vastusti lakiuudistusta ja pyysi Suomen hallitusta ajattelemaan asiaa uudelleen.

Velvollisuus kuulla Euroopan keskuspankkia kansallisen lainsäädännön muuttamisesta koskee myös niitä unionin jäsenvaltioita, jotka eivät ole vielä liittyneet talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen. Esimerkiksi tutkielmassa vertailukohteena olevan Ruotsin on pyydettävä Euroopan keskuspankilta lausunto, mikäli se aikoo muuttaa

¹⁴⁸ Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikaudelta 2005, sekä Euroopan keskuspankin vastaukset (2007/C 313/01)

kansallista keskuspankkia koskevaa lainsäädäntöään. Näin on myös tapahtunut. Ruotsin keskuspankissa on pankin sisäisillä sopimuksilla kuitenkin sovittu asioista siten, että käytännössä Euroopan keskuspankin perussäännön tavoitteita ei oteta huomioon.

Suomen Pankin valvonnassa on merkittäviä puutteita. Kirjanpidon lainmukaisuus tarkastetaan kyllä tilintarkastuksissa kahteenkin kertaan. Euroopan keskuspankki valtuuttaa tilintarkastajat tarkastamaan Suomen Pankin tilit ja kirjanpidon. Lisäksi eduskunnan valitsevat tilintarkastajat suorittavat tarkastuksen, joka perustuu pääasiassa Euroopan keskuspankin hyväksymien tilintarkastajien tekemään tilintarkastukseen. Muuten Suomen Pankissa ei juuri ole valvontaa. Se, että Suomen Pankki toimii osana Euroopan keskuspankkia ja Euroopan keskuspankkijärjestelmää, ei vaikuta tilanteeseen ainakaan tilannetta parantavasti. Euroopan keskuspankin valvontaan liittyvät voimassaolevan lainsäädännön mukaiset tehtävät ovat merkityksettömiä.

Valvonnan puute on huomattu myös Euroopan keskuspankissa. Tästä osoituksena on esimerkiksi Baselin pankkivalvontakomitea, jonka luonnosteleva sopimus, Basel II, hyväksyttiin kesäkuussa 2004. Myös Suomen Pankissa on kannettu huolta maksuliikenteen kansainvälistymisen vuoksi valvonnan puutteesta. Suomen Pankki on tehnyt aloitteita, jotta esimerkiksi pohjoismaista yhteistyötä valvonnan alalla voitaisiin tiivistää.

Vaikka lakia Suomen Pankista onkin viime vuosina muutettu useaan kertaan, on odotettavissa, että uudistushanke tulee vireille lähiaikoina. Se, että Suomen Pankki joutuu toimeenpanemaan Euroopan keskuspankin antamat tehtävät neuvottelemalla kansallisten maksuliikenteen toimijoiden kanssa, ei voi olla jatkuva asiointi. Toisaalta valtio tarvitsee Suomen Pankin ”varastossa” olevat miljoonat, joten näihin varoihin mahdollisesti yritetään käydä käsiksi lähiaikoina uudelleen. Asia ei vain keväällä 2004 ollut poliittisesti kypsä.

Suomen Pankin valvonnassa on kolmen eri lajin valvontaa: 1) Laillisuusvalvontaa, jota suorittaa pankkivaltuusto ja pankkivaltuuston kertomuksen laatijan ominaisuudessa talousvaliokunta. Tämän valvonnan kohteena on Suomen Pankin toiminta. Tämä valvonta

on merkitykseltään vähäistä, koska pankkivaliokunta toimii ns. kaksoisroolissa sekä Suomen Pankin toimielimenä että eduskunnan valitsemana Suomen Pankin valvojana. Mielenkiintoiseksi pankkivaltuuston suorittaman valvonnan tekee se, että myöntäessään Suomen Pankin johtokunnalle vastuuvapauden, se samalla myöntää vastuuvapauden itselleen. Kuitenkin Suomen Pankin johtokunnan jäsenet toimivat virkavastuulla, joten pankkivaltuutettujen myöntämä vastuuvapaus on heidän osaltaan lähinnä muodollinen. Johtokunnan jäsenet voivat joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen vastuuvapauden myöntämisestä huolimatta.

Laillisuusvalvontaan kuuluvaksi voidaan katsoa myös Euroopan keskuspankin mahdollisuus Euroopan keskuspankin perustamissopimuksen 105 artiklan perusteella antama lausunto Suomen Pankkia koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Tämä valvonta tosin kohdistuu eduskuntaan, joka on perustuslain 91.1§ vastuussa Suomen Pankista. 2) Rikosoikeudellista valvontaa, jota suorittaa Suomen Pankki. Sen tavoitteena on ehkäistä euroväärennöksiä. 3) Poliittista valvontaa, josta hyvänä esimerkkinä on keväällä 2004 tapahtunut hallituksen esityksen poisveto eduskuntakäsittelystä, sen jälkeen kun oli todettu, ettei ehdotus tulisi menemään eduskunnassa läpi.

Tämä lain poisveto eduskuntakäsittelystä on hyvä esimerkki siitä, kuka tai mikä voi päättää Suomen Pankin asemasta, siis siitä osasta, mikä ei ole siirtynyt Euroopan keskuspankin päätösvaltaan. Hallituksen yritys siirtää kaikki Suomen Pankin voittovarot valtion käyttöön epäonnistui, perustuslain vaatimus Suomen Pankin toimimisesta ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”, näyttää tarvittaessa olevan edelleen ajankohtainen ja paikkansa pitävä.

Mikäli uusi perustuslaki olisi hyväksytty, Euroopan keskuspankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän sekä eurojärjestelmän asema ei olisi muuttunut merkittävästi. Huomiotta ei voitane kuitenkaan jättää sitä, että institutionaalisesti riippumattomaksi julistautunut Euroopan keskuspankki olisi liitetty perustuslakiin osaksi ”unionin toimielimiä”. Tästä olisi voinut tulevaisuudessa muodostua Euroopan keskuspankin itsemääräämisoikeuden kulmakivi, koska uudella perustuslailla olisi poistettu unionin tehtävien jako kolmeen pilariin. Tämä olisi pitkällä aikavälillä voinut tarkoittaa sitä,

että Euroopan unionin neuvoston päätösvalta suhteessa Euroopan keskuspankkiin olisi voinut kasvaa ja laajentua merkittävästi nykyisestä.

Kansallisten keskuspankkien kannalta asiaa tarkasteltaessa uudella perustuslailla ei olisi ollut niin suurta merkitystä vaikutusmahdollisuuksien kannalta kuin vuonna 2004 hyväksytyllä äänestysmenettelyn muutoksella. Virallisesti kansallisella keskuspankilla ei ole vaikutusmahdollisuutta Euroopan keskuspankin neuvostossa. Pääjohtajat toimivat riippumattomina, käytännössä tällainen riippumattomuus omasta keskuspankista on näennäistä. Siksi muutos äänestysmenettelyssä on kansallisestikin ajateltuna merkittävä.

Talousvaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen tulee olla aktiivinen asianomaisissa toimivaltaisissa päätöksentekoeleimissä, Suomen ja muiden pienten maiden etujen ajaja vaikutusvallan säilyttämiseksi, jos havaitaan tulevaisuudessa olevan tarpeita muuttaa Euroopan keskuspankin päätöksentekojärjestelmää.¹⁴⁹ Se miten talousvaliokunnan ajatus Suomen aktiivisesta osallistumisesta päätöksentekoon päätöksentekoeleimissä ilman päätösvaltaa onnistuu, on mielestäni mielenkiintoista nähdä. Tiedustellessani Suomen Pankin kantaa lainsäädäntöneuvos Lindgreniltä 23. päivä elokuuta 2006 puhelimitse, totesi hän, että yhdessä ollaan näitä päätöksiä oltu tekemässä. Hän piti Suomen Pankin pääjohtajan äänestysoikeutta tärkeämpänä sitä, että Euroopan keskuspankin päätöksenteko on tehokasta ja tarkoituksenmukaista.

Laajentumisen myötä myös valvonnan kehittämisen ja yhteisten pelisääntöjen laatimisen merkitys kasvaa. Silloin kun vuonna 2004 liittyneet jäsenvaltiot ”kymmenen uutta tulijaa” ovat valmiita siirtymään talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, on valvonnan oltava nykyistä tehokkaammin ja paremmin järjestetty. Pankkivalvonnan tarpeellisuudesta ja haavoittuvuudesta saimme perjantaina 25. tammikuuta 2008 muistutuksen. Huolimatta siitä, että arvopaperimarkkinoiden valvonta ei kuulu perustamissopimuksen mukaan Euroopan keskuspankin tehtäviin, katson aiheelliseksi ottaa mukaan tämän tapauksen esimerkiksi valvonnan epäonnistumisesta ja puutteista.

¹⁴⁹ TaVM 5/2004 vp

Ranskalaisen Société Générale –pankin johdannaisvälittäjä Jérôme Kérviel jäi kiinni viiden miljardin euron tappion aiheuttaneesta petoksesta. Société Générale -pankki on merkittävä toimija Ranskassa, koska se on Ranskan toiseksi suurin pankki, sillä on 120 000 työntekijää 77 maassa.¹⁵⁰ Kérvielin väitettiin toimineen yksin, mitä esimerkiksi ekonomisti Elie Cohen epäili.¹⁵¹ Société Générale –pankki ylitti uutiskynnyksen myös 4.2.2008, jolloin tuli julki pankkia ja kolmea muuta ranskalaista pankkia koskevat syytökset 1990-luvulla tapahtuneesta rahanpesusta.¹⁵² Se, että rahanpesu voi jatkua vuosia, ennen kun tulee julki, kuvaa valvonnan tehottomuutta Euroopan keskuspankin alueella.

Aamulehden mukaan Kérviel onnistui huijauksessaan niin hyvin, koska hän tunsi valvontatavat työskenneltyään aikaisemmin pankin valvontaosastolla. Kérviel valvoi periaatteessa itse itseään. Hän tiesi kokemuksensa perusteella milloin meklareiden toimia seurataan ja peitti jälkensä luomalla tekaistuja kauppoja. Petos paljastui, koska tappiot tulivat niin suuriksi, ettei hän pystynyt enää peittelemään niitä. Aamulehden mukaan Kérviel ei itse hyötynyt petoksesta, mikä osaltaan herätti epäilykset siitä, että hänestä on tehty syntipukki.

Kérvielin toiminta herätti heti keskustelua siitä, ovatko vastaavan kaltaiset tapahtumat mahdollisia myös Suomessa. Rahoitustarkastuksen markkina- ja operatiivisiin riskeihin erikoistuneen osaston toimistopäällikön Sirpa Näkyvän mukaan tällainen olisi teoriassa mahdollista myös Suomessa. Tapauksen ydin on Näkyvän mukaan se, että pankin sisäinen valvonta on pettänyt, mikä on mahdollistanut petoksen.¹⁵³

Suomi ja Ruotsi liittyivät Euroopan unionin jäseniksi 1.1.1995. Samalla kun ne allekirjoittivat liittymissopimuksiensa, *molemmat* hyväksyivät myös Euroopan keskuspankkia koskevat Maastrichtin sopimuksen määräykset, jotka ovat osa Euroopan unionin normiperustaa ja sitoutuivat siirtymään talous- ja rahaliiton kolmanteen

¹⁵⁰ Aamulehti 26.1.2008 s.A05

¹⁵¹ Helsingin Sanomat 26.1.2008 s. B9

¹⁵² www.MTV3.fi/uutiset/4.2.2008 kello 20:37

¹⁵³ Aamulehti 26.1.2008 s. A05

vaiheeseen. Kuitenkin näistä kahdesta jäsenvaltiosta ainoastaan Suomi on noudattanut liittymissopimustaan ja ottanut euron käyttöön. Ruotsin tapa toimia on ollut sellainen, että se on tehnyt välillä Euroopan keskuspankin tavoitteiden toteuttamisen kannalta tarpeellisia toimenpiteitä lainsäädäntöönsä. Kuitenkin toimintatavat ovat olleet tavoitteiden suhteen päinvastaisia. Ruotsi ei ole noudattanut kansainvälisoikeudellista liittymissopimustaan. Kurittomuutta perustellaan kansan tahdolla.

Euroopan keskuspankki on toistuvasti lähentymisraporteissaan kehottanut Ruotsia tekemään Ruotsin keskuspankkia koskevaan lainsäädäntöön Euroopan keskuspankin talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen liittymiseen tarvittavat muutokset. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Lindgrenin mukaan Suomen Pankin osalta tottelemattomuus Euroopan keskuspankin lausuntoja kohtaan ei tulisi kuuloonkaan. Hän sanoi näin, kun keskustelimme Euroopan keskuspankin 15.10.2003 antamasta lausunnosta. Euroopan keskuspankki ei ole vielä ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla Ruotsia painostettaisiin täyttämään jäsenvelvoitteensa.