

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

17 päivänä syyskuuta 1993

Lausunto n:o 17

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä syyskuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 130 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kultavina hallituseuvos Pekka Laajanen valtiovarainministeriöstä, johtaja Heikki Koivisto valtion vakuusrahastosta, toimitusjohtaja Taisto Joensuu Osuuspankkien Keskusliitosta, johtaja Jukka Räihä Säästöpankkiliitosta, johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, professori Mikael Hidén ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion vakuusrahastosta annettua lakia lisäämällä siihen säännökset rahaston mahdollisuudesta omistaa tai hallinnoida osakkeita sellaisessa omaisuudenhoidotyhtiössä, jonka tarkoituksena on valtion tai rahaston tukitoimien kohteena olevan pankin omaisuuden tai vastuiden ostaminen tai muu hankkiminen ja hoitaminen. Lakiin lisättäisiin myös säännökset valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta.

Valtioneuvoston yleisistunto päättäisi valtion talousarviossa tarkoitukseen myönnettyjen määrärahojen ja valtuuksien rajoissa valtion osallistumisesta yhtiön perustamiseen ja toimintaan sekä toiminnasta aiheutuneiden tappioiden kattamiseen.

Esitys liittyy kuluvan vuoden valtion neljänten lisätalousarvioon. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Ehdotetut muutokset eivät esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan muuta valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä annettuun lakiin perustuvan vakuusrahaston toiminnan tarkoitusta tai laajuutta, rahaston organisaatiota tai sen käytössä olevien varojen määrää taikka eduskunnan, valtioneuvoston ja rahaston toimivalta- tai vastuusuhteita. Siten muutokset eivät koske seikkoja, jotka muuttaisivat rahaston valtiosääntöoikeudellista asemaa.

Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan hallitusmuodon 71 §:n sanamuotoon viitaten, etteivät ehdotetut säännökset valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston tarkastusoikeudesta edellyttäne perustuslainsäätämisyjärjestystä. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että kysymyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Laki valtion vakuusrahastosta on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa tulkintakäytännössään lähtenyt siitä, että tällaista poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Nyt ehdotettavilla muutoksilla ei laajenneta voimassa olevalla lailla perustuslakiin tehtyä poikkeusta. Lakiehdotus voidaan siksi tältä kannalta arvioituna käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Lain 7 §:ään lisättäväksi ehdotetun 5 momentin mukaan valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on säännöksessä tarkemmin osoitettu oikeus tarkastaa vakuusrahastoa ja vakuusrahastolain mukaista tukea ja rahoitusta saaneiden yksiköiden taloutta ja toimintaa. Esityksen perusteluissa on pidetty tul-

kinnanvaraisena, voidaanko momentti säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Asian tulkinnanvaraisuus saattaisi johtua siitä, että vakuusrahastolain 3 §:n mukaan rahasto on valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä tarkoitettu eduskunnan vastattava rahasto ja että lain 7 §:n mukaan valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 5 momentissa tarkoitettut eduskunnan valitsemat tilintarkastajat tarkastavat rahaston hallintoa ja tilejä.

Hallitusmuodon 71 §:ssä niin valtioneilintarkastajien kuin valtioneilintarkastusviraston tarkastusoikeuden laajuus on osoitettu valtion taloudenhoito -käsitteen avulla. Hallitusmuodon 6 luvun uudistamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä n:o 262/1990 vp tälle käsitteelle tarkoitettiin laaja merkityssisältö. Tässä suhteessa tilanne säilyi entisenlaisena. Ennen kyseistä uudistusta oli pidetty mahdollisena ulottaa tarkastusoikeus muun muassa budjetin ulkopuolisiin rahastoihin ja valtion taloudellista tukea saavien talouteen ja toimintaan.

Vakuusrahasto ei ole sitä koskevan lain 3 §:n viittauksesta huolimatta suoranaisesti rinnastettavissa sellaisiin rahastoihin, joita valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä on alun perin tarkoitettu (ks. PeVL 4/1992 vp). Se on ennemminkin valtion tavanomaisin varainhankintakeinoin rahoitettava talousarvion ulkopuolinen rahasto. Se ei myöskään toimi organisatorisesti Suomen Pankin yhteydessä, vaan sen tehtävänä on päinvastoin avustaa valtiovarainministeriötä päätösten valmistelussa ja suorittaa eräitä valvontatehtäviä.

Valtioneilintarkastajien tarkastusoikeus valtion taloudenhoitoon kohdistuvana perustuu hallitusmuodon 71 §:ään. Valtioneilintarkastajat ovat valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 5 momentissa tarkoitettujen tilintarkastajien tavoin eduskunnan valitsemia ja toimivat tavallaan eduskunnan puolesta. Nämä seikat ja rahaston asemasta edellä todettu huomioon ottaen ei vakuusrahastolakiin — joka vaikeutetusta säätämisyjärjestyksestään huolimatta on hierarkkiselta asemaltaan tavallinen laki — otettu viittaus valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ään voi muodostua esteeksi säätää tavallisella lailla valtioneilintarkastajien tarkastusoikeudesta ehdotettuun tapaan.

Valtioneilintarkastusviraston tarkastusoikeuden perustuslaisissa säädetty sisältö kohdistuu samalla tavalla kuin valtioneilintarkastajienkin valtion taloudenhoitoon. Kun käsiteltävänä olevassa tapauksessa otetaan huomioon, mitä vakuusrahaston asemasta on edellä todettu, ei

perustuslain kannalta valiokunnan käsityksen mukaan ole estettä ulottaa viraston tarkastusoikeutta rahastoon.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 7 §:n 5 momentissa ei ole erikseen mainittu omaisuudenhoitoyhtiöitä ja niiden holding-yhtiöitä, joihin tarkastusoikeuden on perustelujen mukaan tarkoitus ulottua. Tulisi harkita, onko momentin sanontaa syytä täsmentää tältä osin.

Muita seikkoja

Valiokunta uudistaa lausunnossaan n:o 37/1992 vp esittämänsä eduskunnan valiokuntien tietojensaantioikeudesta ja sen suhteesta esimerkiksi pankki- ja liikesalaisuuteen. Valiokunta myös huomauttaa, ettei 18 §:n 2 momentin voimassa oleva sen paremmin kuin esityksen muutosehdotuksenkaan sanamuoto vastaa sitä, mitä valiokunta mainitussa yhteydessä lausui.

Näihin seikkoihin liittyen valiokunta korostaa, että valtion määräysvallassa olevan omaisuudenhoitoyhtiön tulee mahdollisimman laajasti tehdä omistuksensa julkiseksi. Laajimmillaan tämä vaatimus kohdistuu yhtiön omistamiin kiinteistöihin ja osakkeisiin. Yhtiön tulee esimerkiksi rekisteröidä osakeomistuksensa. Velkasuhteistaan tällaisen yhtiön on julkistettava esimerkiksi elinkeinoaloittaisia yhdistelmä tietoja.

Pankkituen ylivertaisen suuren valtioneilintaloudellisen ja laajemman yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi hyvin suurta huolta olisi kannettava pankkituen normipohjasta ja sen rajoissa käytettävistä menettely- ja toimintatavoista. Asian normipohja on eri syistä syntynyt ikään kuin viipaleittain ja yleensä aina kiireessä.

Valiokunta korostaa pankkitukikysymyksen ja sen normiston kokonaisvaltaisen arvioimisen tarpeellisuutta. Esimerkinomaisesti voidaan mainita, että pankkituen ehtoja koskevat kysymykset ovat nyt hallituksen esityksen perusteella jäämässä kuluvan vuoden ensimmäisen lisätalousarvion perusteluihin. Asian merkityksen huomioon ottaen ehoista tulee säätää lain tasolla. Pankkituen tähänastiset sääntelyesitykset ovat lähteneet liikkeelle enemminkin muodollisesta päätöksenteko-organisaatiosta — valtion vakuusrahastoa koskevasta laista — kuin pankkien tukemisen arvopäämääristä ja strategisista vaihtoehdoista ja käytännön menettelyistä. Tällaisia seikkoja on enimmillään käsitelty esitysten perusteluissa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Kaarilahti, Kekkonen, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Komi ja Lamminen.
