

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 17/2003 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 18 päivänä marraskuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 134/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen, valtiovarainministeriö
- johtokunnan varapuheenjohtaja Matti Louekoski, Suomen Pankki
- puheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä, eduskunnan pankkivaltuusto
- professori Mikael Hidén
- professori Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä muutoksia Suomen Pankista annettuun lakiin. Esimerkiksi johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyä muutetaan niin, että muut jäsenet kuin johtokunnan puheenjohtajan nimittää pankkivaltuusto. Johtokunnan puheenjohtajan nimittäminen kuuluu tasavallan presidentille.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan viimeistään 31.12.2003.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään Suomen Pankin voiton käyttämistä koskevaa ehdotusta ja Suomen Pankin norminantovaltuuksia sekä Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenten nimittäminen*

*Ehdotus.* Suomen Pankin johtokunnan nimitysjärjestelmää koskee 1. lakiehdotuksen 13 §. Esityksessä ehdotetaan sellaista muutosta, että johtokunnan muut jäsenet kuin puheenjohtajan nimittää eduskunnan valitsema pankkivaltuusto. Johtokunnan puheenjohtajan nimittäisi edelleen tasavallan presidentti; pankkivaltuuston tehtävänä olisi tehdä valtioneuvostolle esitys viran täytämistä. — Rahoitustarkastuksen johtajan nimitysvalta siirtyy 3. lakiehdotuksen perusteella tasavallan presidentiltä pankkivaltuustolle.

*Valiokunnan aiemmat kannanotot.* Johtokunnan nimitysjärjestelmä liittyy Suomen Pankin valtiosääntöiseen asemaan. Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään, minkä lisäksi eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Perustuslakivaliokunta yhtyi perustuslakiuudistuksesta antamassaan mietinnössä hallituksen esityksessä ilmaistuun käsitykseen, jonka mukaan "eduskunnan takuulla ja hoidossa" -määrään säilyttäminen perustuslaisissa tarkoittaa vaatimusten asettamista siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on vastaisuudessa kehitettävä (PeVM 10/1998 vp, s. 25/I). Samalla valiokunta viittasi vuosien 1997 ja 1998 valtiopäivillä esittämiinsä kannanottoihin Suomen Pankista.

Perustuslakivaliokunnan tarkoittama ensimmäinen tapaus koski Suomen Pankista annetun lain uudistamista kokonaisuudessaan talous- ja rahaliiton toisen vaiheen aikana, jolloin jäsenvaltioiden oli aloitettava muun muassa kansallisen keskuspankin aseman itsenäistäminen. Jälkimmäisessä tapauksessa oli kysymys uuden lain säätämisestä raha- ja talousliiton kolmatta vaihetta eli Euroopan keskuspankkijärjestelmän aikaa varten. Suomen siirtyminen talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen yhtenäisvaluu-

tan hyväksyneenä jäsenvaltiona on merkinnyt sitä, että Suomen Pankki toimii yhtäältä keskuspankkijärjestelmän osana ja toisaalta suomalaisena keskuspankkina.

Ensimmäinen uudistus tarkoitti muun muassa Suomen Pankin rahapoliittisen päätösvalan siirtämistä pankkivaltuustolta johtokunnalle. Valiokunta päätyi katsomaan, että perustuslain mukainen "vaatimus Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa ei enää vakiintuneesta merkityksessä toteudu" (PeVL 5/1997 vp, s. 5/I). Valiokunta piti tärkeänä kehittää lakia Suomen Pankista perustuslain suuntaisesti ja viittasi esimerkiksi "siihen johtokunnan ja pankkivaltuuston keskinäisen aseman muuttumisesta luonnostaan esille tulevaan seikkaan, että perustuslain vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa tukisi, jos eduskunnan valitsema pankkivaltuusto nimittäisi pankin johtokunnan jäsenet" (PeVL 5/1997 vp, s. 5). Valiokunta palasi samaan asiaan vuonna 1998 toden, että "Euroopan keskuspankkijärjestelmän kansanvaltaisuutta lisäisi, jos johtokunnan jäsenten nimittäminen siirretään pankkivaltuustolle" (PeVL 7/1998 vp, s. 3/II).

*Ehdotuksen arviointi.* Suomen Pankin valtiosääntöiseen asemaan sopii nykyistä selvästi paremmin se esityksessä ehdotettu menettely, että johtokunnan puheenjohtajaa lukuun ottamatta muiden jäsenten nimitys siirretään tasavallan presidentiltä pankkivaltuustolle. Ehdotus jää kuitenkin tavallaan puolitiehen, koska presidentillä säilyy johtokunnan puheenjohtajan nimitysvalta. Tätä ehdotusta on perusteltu johtokunnan puheenjohtajan riippumattomuudella ja korkealla asemalla. Riippumattomuuden kannalta ei kuitenkaan ole välttämättä merkityksetöntä, että valtiovarainministeriö olisi puheenjohtajan nimitysasiassa esittelijän asemassa.

Johtokunnan kaikilla jäsenillä on oma tehtäväkokonaisuutensa ja siihen perustuva itsenäinen asema. Johtokunnan puheenjohtaja on lähinnä kollegion puheenjohtaja, mutta ei muiden jäsenten esimies. Näihin seikkoihin nähden nimi-

tystoimivallan ehdotetunlainen eriyttäminen voi olla ongelmallinen.

Valiokunnan aiempien kannanottojen perusteella olisi ehdotettua paremmin sopusoinnussa Suomen Pankin perustuslaillisen aseman kanssa sellainen nimitysjärjestelmä, jossa myös puheenjohtajan nimittäminen kuuluu pankkivaltuustolle. On tuotu esille myös järjestely, jossa johtokunnan puheenjohtajan valitsee eduskunnan täysistunto samaan tapaan kuin se valitsee Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan.

#### *Suomen Pankin määräystenantovalta*

*Euroopan keskuspankkijärjestelmä.* Suomen Pankki voi 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin nojalla antaa Euroopan keskuspankkijärjestelmään kuuluvien tehtäviensä hoitamiseksi säännöksessä tarkemmin määritellylle yhteisölle määräyksiä sellaisista järjestelmän hallinnon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toiminnallisista yksityiskohdista, joita Euroopan keskuspankin antamien suuntaviivojen tai ohjeiden taikka asetusten täytäntöönpano edellyttää.

Perustuslain 80 §:n 2 momentti koskee mahdollisuutta valtuuttaa lailla muu viranomainen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö antamaan oikeussääntöjä. Perustuslain sanamuodosta tai esitöistä ei ilmene, että Suomen Pankki olisi ollut tarkoitus jättää "muu viranomainen" -käsitteen ulkopuolelle. Valiokunta katsoo, että näin ollen valtiosääntöistä esitetty Suomen Pankin määräystenantovalle ei ole (aiemmasta oikeustilasta ks. esim. PeVL 7/1998 vp, s. 4/II).

Suomen Pankki on Euroopan keskuspankkijärjestelmän osana asiantuntijaviranomainen. Tämä muodostaa sellaisen perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettua sääntelyn kohteeseen liittyvän erityisen syyn, joka perustuslain näkökulmasta oikeuttaa norminantovaltan uskominen Suomen Pankille. Kysymyksessä oleva norminanto kohdistuu rahalaitoksiin ja siten rajattuun joukkoon ja liittyy rahaliiton toimeenpanoon. Suomen Pankin määräystenantovalta on lakiehdotuksessa ilmaistu riittävän täsmällisesti ja se rajautuu lisäksi siitä syystä, että norminanto on sidottu Euroopan keskuspankin normin-

antoon. Ehdotus on näistä syistä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Valiokunta kuitenkin muistuttaa siitä vakiintuneesta tulkinnastaan, jonka mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentti itsessään asettaa rajoituksia valtuussäännöksen tulkinnalle ja valtuuden nojalla annettavien määräysten sisällölle (esim. PeVL 24/2002 vp, s. 3/II).

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakitekstin sanonta ei ulotu Euroopan keskuspankin antamien päätösten täytäntöönpanoon. Tästä kuitenkin mainitaan perusteluissa, minkä vuoksi on selvitettävä, onko määräystenantovaltuuden tarkoitus kattaa myös päätösten täytäntöönpano.

*Rahan käsittely.* Suomen Pankin norminantovalta ulotetaan lakiehdotuksessa myös luottolaitoksille ja rahahuoltotehtävissä toimiville muille yhteisöille rahan käsittelystä annettaviin määräyksiin. Ehdotus vastaa asiallisesti nykyisin jo voimassa olevaa valtuutta, jonka valiokunta aikanaan totesi valtiosäännön kannalta ongelmattomaksi, koska "kysymyksessä on rajattuun kohdejoukkoon suuntautuva, tavoitteiltaan hyvin käytännöllinen ja luonteeltaan tekninen norminantovalta" (PeVL 7/1998 vp, s. 4/II). Valtuus ei anna tässä yhteydessä aiheutta huomautuksiin.

#### *Muita seikkoja*

*Voittovarojen käyttäminen.* Suomen Pankin voitto tuloutetaan 1. lakiehdotuksen 21 §:n mukaan valtion talousarvioon sen jälkeen, kun Euroopan keskuspankkijärjestelmässä kertyvä rahoitustulo on otettu huomioon tilinpäätöksessä. Pankkivaltuusto voi kuitenkin Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävien hoidon turvaamiseksi tai muusta erityisestä syystä päättää voiton käyttämisestä toisin. Tilinpäätöksessä tehtäville varauksille puolestaan asetetaan yläraja 20 §:ssä.

Nämä ehdotukset eivät ole merkityksellisiä perustuslain kannalta. Niitä tulee kuitenkin arvioida EY:n perustamissopimuksen 108 artiklaan pohjautuvan kansallisen keskuspankin institutionaalisen riippumattomuuden kannalta.

Tästä näkökulmasta on oleellista, että Suomen Pankki pystyy itsenäisesti vastaamaan tehtäviinsä Euroopan keskuspankkijärjestelmässä. Asia on lakiehdotuksessa otettu huomioon niin, että pankkivaltuusto voi päättää voiton jättämisestä tulouttamatta valtion talousarvioon.

Euroopan keskuspankin esitysluonnoksesta antamassa lausunnossa pidetään ongelmallisenä, että voiton siirtäminen vararahastoon jää pankkivaltuuston harkintaan. Valiokunta puolestaan katsoo, että pankkivaltuustolle saattaa tapausittain syntyä EY:n perustamissopimuksen 108 artiklasta johdettava velvollisuus päättää voiton tulouttamatta jättämisestä. Tämän vuoksi valiokunta puoltaa 21 §:n sanonnan tiukentamista tältä osin siten, ettei se ainakaan yksinomaan viittaa pankkivaltuuston harkintaan. Tähän liittyen valiokunta toteaa myös 20 §:ssä ehdotetun varaustenteko-oikeuden kaventamisen saattavan vaikuttaa tavalla, joka ei ole kaikin osin sopusoinnussa Suomen Pankille keskuspankkijärjestelmässä kuuluvien tehtävien ja riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Onkin syytä arvioida, jääkö Suomen Pankille ehdotuksessa riittävät mahdollisuudet hoitaa riskeihin varautumiseen liittyvät tehtävänsä.

Euroopan keskuspankin lausunnon vuoksi on paikallaan toistaa valiokunnan aiempi kannanotto, jonka mukaan pankkivaltuustoa voidaan luonnehtia eduskunnan asettamaksi Suomen Pankin valvontaelimeksi, joka on asemaltaan tehtävissään riippumaton eduskunnasta, eikä eduskunta saa esimerkiksi antaa sitovia ohjeita pankkivaltuutetuille (PeVL 5/1997 vp, s. 2/II).

*Tietojen saaminen ja luovuttaminen.* 2. lakiehdotuksen 58 a §:n viittaussäännökset Suomen Pankin tietojensaantioikeudesta ja tietojen luovuttamisesta sekä eläkkeenhakijan ja -saajan tietojenantovelvollisuudesta saavat aineellisen sisältönsä valtion eläkelain asianomaisista säännöksistä. Ne on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 15/2002 vp). Ehdotus ei vaikuta käsittelyjärjestykseen.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Arja Alho /sd  
jäsen. Leena Harkimo /kok (osittain)  
Hannu Hoskonen /kesk  
Roger Jansson /r  
Irina Krohn /vihr (osittain)  
Henrik Lax /r

Reino Ojala /sd  
Klaus Pentti /kesk  
Arto Satonen /kok  
Seppo Särkiniemi /kesk  
vjäs. Veijo Puhjo /vas  
Arto Seppälä /sd (osittain)  
Tapani Tölli /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.