

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 19/1996 vp

Hallituksen esitys 47/1996 vp

Talousvaliokunnalle

Talousvaliokunta on kirjeellään 28 päivästä toukokuuta 1996 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 47/1996 vp osuuspankkien yhteenliittymää koskeaksi lainsäädännöksi erityisesti siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan suoraan osuuspankkien keskusyhteisölle ohjeiden- ja määräystenantovaltaa sekä oikeutta myöntää lupia ja suorittaa valvontaa.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen ja ylitarkastaja Seppo Tanninen valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja Taisto Joensuu ja pankinjohtaja Heikki Vitie Osuuspankkien Keskusliitosta, professori Mikael Hidén, professori Olli Mäenpää ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan Suomen lainsäädäntöön otettavaksi säännökset EU:n luottolaitosdirektiivien mukaisesta yhteisvastuuseen perustuvasta osuuspankkien yhteenliittymästä. Ehdotettujen säännösten mukaan toistensa puolesta yhteisvastuussa olevat osuuspankit, osuuspankkilaissa tarkoitetut osakeyhtiömuotoiset pankit sekä osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimiva liikepankki kuuluvat niitä yhdistävään keskusyhteisöön, jolla on ohjaus- ja valvontavaltaa. Eräiden säännösten noudattamisesta vastaisi yhteenliittymäksi sanottu valvonnallinen kokonaisuus, joka muodostuu edellä tarkoitetuista luottolaitoksista ja keskusyhteisöstä. Osuuspankkien keskusyhteisön velvollisuutena olisi antaa ohjeita jäsenluottolaitoksilleen niiden maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja riskien hallinnan turvaamiseksi sekä valvoa niiden toimintaa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1996.

Esitykseen ei sisälly erillisiä säätämisyjärjestysperusteluja.

Valiokunnan kannanotot*Rahoitustarkastuksen norminanto*

Perustuslakivaliokunta on lausunnossa n:o 12/1996 vp arvioinut valtiosääntöoikeudellista kysymystä aineellisen norminantovallan uskomisesta muun muassa rahoitustarkastukselle, joka jää varsinaisten säädösvallan käyttäjien piiriin ulkopuolelle (ks. myös PeVL 13/1996 vp). Vastaava kysymys ajankohtaistuu käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 7 b §:n 2 momentin 4 kohdassa, 7 f §:n 1 ja 2 momentissa sekä 7 n §:n 2 momentissa.

Aineellisella norminantovallalla tarkoitetaan toimivaltaa antaa yleisesti sitovia sääntöjä eli aineellisia oikeusnormeja, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja. Tällainen lainsäädäntövallan delegointi merkitsee sitä, että valtuuden saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti asettaa yleisiä aineellisia oikeusnormeja. Tämä ei puolestaan hallitusmuodon 2 §:n vallanjakosäännökset huomioon ottaen suoranaisesti kuulu toimeenpanovallan käytön piiriin, minkä vuoksi lainsäädäntövallan delegoinnille on asetettu melko ahtaat edellytykset. Yleistykseen pyrkien voidaan sanoa, että mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisalaltaan lain valtuutusäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan sääntelyn asiallinen merkitys, sitä alemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää.

Tätä lainsäädäntövallan delegointia koskevaa perusasetelmaa toisaalta hämärtää se, että hallinnollista toimeenpanovaltaa on mahdollista käyttää myös määräysten muodossa, esimerkiksi teknisluonteisina tai muutoin sisällöltään tarkoin rajattuina täytäntönnpanomääräyksinä,

vaikka ne koskisivatkin ulkopuolisia. Siten kaikessa varsinaisten säädösvallan käyttäjien piirin ulkopuolelle uskotussa määräystenantovallassa ei ole kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista valtiosäätöoikeudellisesti merkittävässä mielessä.

Lakiehdotuksen 7 b §:n 2 momentin 4 kohdan säännös vastaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 67 §:ssä olevaa säännöstä, jonka mukaan konsolidoituun kassavarantoon luetaan helposti markkinoitavat saamistodisteet rahoitustarkastuksen määräysten mukaisesti. Tämä määräystenantovalta sopii luonteeltaan hallinnollisen toimeenpanovallan käyttöön.

Ehdotettu 7 f §:n 1 momentti saatetaan ymmärtää niin, että rahoitustarkastus voi rajoituksesta määrätä, miten osuuspankkien yhteenliittymä rinnastetaan luottolaitokseen omien varojen vähimmäismäärää laskettaessa eli miten luottolaitostoiminnasta annetun lain säännöksiä tältä osin sovelletaan yhteenliittymään. Tällaisena valtuus olisi liian avoin otettavaksi tavalliseen lakiin. Valiokunnan käsityksen mukaan valtuuta on mahdollista ja edellä mainitun takia syytäkin täsmentää siten, että laista selvästi ilmenee luottolaitostoiminnasta annetun lain asianomaisten säännösten sovellettavuutta koskeva pääsääntö, jolloin rahoitustarkastuksen määräystenantovalta jää kiistatta teknisuonteiseksi ja siten tavalliseen lakiin soveltuvaksi.

Lakiehdotuksen 7 f §:n 2 momentti koskee omien varojen ja pääoman laskentatapaa. Valtuus sopii hallinnollisen toimeenpanovallan käyttöön.

Ehdotetun 7 n §:n 2 momentin nojalla keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten sekä niiden konsolidointiryhmien tilinpäätöksistä laaditaan yhdistelty tilinpäätös rahoitustarkastuksen antamien määräysten mukaisesti. Valtuus on hyväksyttävissä, kun etenkin otetaan huomioon, että perustelujen mukaan yhdistelty tilinpäätös laaditaan noudattaen soveltuvin osin luottolaitoksen konsernitilinpäätöksen laadintaa koskevia periaatteita. Valiokunnan mielestä on kuitenkin asianmukaista sisällyttää tällainen täsmennys itse lakitekstiin.

Osuuspankkien keskusyhteisön asema

Esiteyksen tarkoituksena on mahdollistaa yhtenäisesti valvotun yhteenliittymän muodostaminen osuuspankkikentässä. Yhteenliittymää valvoisivat 42 §:n mukaan rahoitustarkastus ja yhteenliittymään kuuluva keskusyhteisö.

Yhteenliittymän keskusyhteisö toimisi osuuskuntamuodossa eli se olisi yksityisoikeudellinen oikeussubjekti. Keskusyhteisön tehtävät koskisivat yleistä ohjaustoimivaltaa yhteenliittymässä (7 a §:n 1 momentti sekä 42 ja 43 §) ja velvollisuutta valvoa yhteenliittymään kuuluvien pankkien toimintaa (7 a §:n 4 momentti). Keskusyhteisöllä olisi toimivalta antaa ohjeita yhteenliittymään kuuluville pankeille (7 a §:n 4 momentti). Ohjeet olisivat asiallisesti sitovia määräyksiä, ja yhteenliittymään kuuluvat pankit sitoutuisivat noudattamaan niitä (7 i §). Toimivalta käsittäisi myös pankkitoimintariskejä koskevien poikkeuslupien myöntämisen yhteenliittymään kuuluville pankeille (7 e §:n 3 ja 5 momentti sekä 95 §) ja eräältä osin tähän liittyvää määräystenantovaltaa (7 e §:n 5 momentti) sekä kilpailunrajoituslaista poikkeavien suositusten antamisen (7 h §).

Keskusyhteisölle kuuluisi näin ollen suhteellisen runsaasti luonteeltaan hallinnollista toimivaltaa, johon sisältyisi myös oikeus tehdä velvoittavia päätöksiä. Keskusyhteisön toimivalta on laadultaan julkisen vallan käyttöön ainakin rinnastettavaa.

Julkisten tehtävien uskomista yksityisoikeudellisille yhteisöille on vakiintuneesti pidetty mahdollisena toteuttaa tavallisella lailla. Nyt kysymys kuitenkin on verraten laajasta julkisten tehtävien lohkoista. Oleellista on, että keskusyhteisön tehtävät ja toimivalta koskisivat sitä pankkiryhmää, jonka osa keskusyhteisö itse olisi, ja että pankkien kuuluminen tuohon yhteenliittymään olisi vapaaehtoista (7 k ja 7 l §). Lisäksi on otettava huomioon yhteenliittymässä toteutuva yhteisvastuullisuus, jonka asianmukaista ja mahdollisimman riskitöntä järjestämistä yhteenliittymään osallistuvien pankkien kesken keskusyhteisön toimivalta palvelisi. Tältä kannalta arvioituna ehdotuksen tarkoituksena on luoda lainsäädännöllinen rakenne osuuspankkien vapaaehtoiselle itsesääntelyjärjestelmälle. Kun erityisesti otetaan huomioon, että tämä itsesääntelyjärjestelmä ei rajoita rahoitustarkastuksen toimivaltuuksien käyttämistä yhteenliittymään nähden, ei ehdotetun järjestelyn toteuttamiseen sinänsä ole valtiosäätöoikeudellista estettä. Valiokunnan mielestä rahoitustarkastuksen ohjaus- ja valvontavallan ulottumista keskusyhteisöön tulee kuitenkin säätää nimenomaisesti ainakin 3. lakiehdotuksen 4 §:ssä.

Valiokunta huomauttaa keskusyhteisölle kuuluvien tehtävien julkisesta luonteesta väistämättä seuraavan, että keskusyhteisössä näitä teh-

täviä hoitavat ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Saman syyn vuoksi valiokunta pitää myös hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin säännöksiin viitaten asianmukaisena, että selvitetään hallinto-oikeudellisten yleislakien sovellettavuutta keskusyhteisön toiminnassa. Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin loppuosan takia on asianmukaista harkita muutoksenhakuoikeuden liittämistä keskusyhteisön julkisissa tehtävissään tekemiin päätöksiin. Vielä hallitusmuodon 14 §:n 2 momenttiin viitaten valiokunta korostaa kansalliskielten merkitystä julkisten tehtävien hoidossa.

Keskusyhteisöä koskevista yksittäisistä toimivaltasäännöksistä valiokunta on kiinnittänyt huomiota 7 h §:ään. Sen nojalla keskusyhteisö olisi oikeutettu antamaan suosituksia, joilla poiketaan kilpailunrajoituslain säännöksistä. Keskusyhteisöllä olisi tavallaan kokonaista pankkiryhmiä koskeva lainpoikkeamisvalta. Valiokun-

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain), Juha Korkeaoja

nan mielestä tällainen järjestely ei ole valtiosäännön kannalta asianmukainen eikä lakien merkitystä koskevien näkökohtien kannalta missään tapauksessa hyväksyttävä. Esityksen perusteissa todetut näkökohdat ovat sinänsä ymmärrettäviä, mutta ne tulee ottaa huomioon kilpailunrajoituslain nojalla, sitä tarvittaessa muut-
taen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 7 h §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

/kesk, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Paavo Nikula /vihr, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsenet Valto Koski /sd, Pekka Kuosmanen /kok ja Reino Ojala /sd.

