

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 24/2002 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 33/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen, valtiovaraministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— lainsäädäntöneuvos Risto Eerola.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Luottolaitostoimintana pidetään esityksen mukaan myös yleistä maksujenvälitystä ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskua. Myös muita kuin talletuspankkeja koskevaa talletusten vastaanottokieltoa ehdotetaan muutettavaksi. Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin lisätään säännös asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan toimilupajärjestelmän laajentamista, Rahoitustarkastuksen lisääntyvää määräystenanto-oikeutta ja osuuskuntalain säästökassatoimintaa koskevien säännösten kumoamista viiden vuoden siirtymäajan jälkeen. Ehdotetut lait voidaan esityksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen mielestä on kuitenkin tarpeen pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Elinkeinovapaus*

*Luvanvaraisuus.* Luottolaitosten nykyisen toimilupajärjestelmän laajentamista merkitsee 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 2 kohta. Sen mukaan lakia sovelletaan myös yleiseen maksujenvälitykseen ja sähkörahadirektiivin mukaiseen sähköisen rahan liikkeellelaskuun. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, josta kuitenkin on poikkeuksellisesti mahdollista erään edellytyksin poiketa tämänpäisen luvanvaraisuuden muodossa (ks. esim. PeVL 19/2002 vp, s. 2/I).

Luottolaitostoiminnalle ominaisen yleisövarojen laajamittaisen vastaanottamisen vuoksi toiminnan jonkinasteinen viranomaisvalvonta on välttämätöntä. Yleistä luvanvaraisuutta puoltavat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, ennen muuta rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamista tarkoittavat ja siten myös asiakkaiden suojaan liittyvät perusteet. Myös luvanvaraisuuden ehdotetut laajennukset ovat samalla tavoin hyväksyttäviä. Lupaharkinta on lain nykyisen 11 §:n perusteella sidottua harkintaa. Ehdotettu toimilupasääntelyn laajennus ei valiokunnan käsityksen mukaan ole merkityksellinen perustuslain kannalta.

*Toimintarajoitukset.* 1. lakiehdotuksen 2 d ja 2 e § koskevat luottoyhteisön ja maksuliikkeyhteisön toimintarajoituksia. Näiden sinänsä suhteellisen vähäisinä pidettävien rajoitusten taustalla on pyrkimys suojata asiakkaiden taloudellisia etuja, minkä vuoksi nekkään eivät valiokunnan mielestä ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

*Kiellot.* Rahoitustarkastus voi 3. lakiehdotuksen 15 b §:n nojalla enintään kolmeksi kuukaudeksi kieltää sijoituspalveluyritystä tai luottolaitosta tarjoamasta eräitä sijoitus- ja säilytys- sekä hoitopalveluja sekä vastaanottamasta määrättyjä varoja. Tämä on mahdollista, jos Rahoitustar-

kastuksella on sijoituspalveluyrityksen tai luottolaitoksen tilan perusteella aihetta epäillä, että tätä ilmeisesti uhkaa maksukyvyttömyys ja että sijoittajien korvausrahassto voi ilmeisesti joutua korvaamaan sijoittajien saamiset.

Näille elinkeinovapautteen puuttuville kielloille on painavia ja erityisesti sijoittajien oikeuksien turvaamisen näkökulmasta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Kiellon määräaikaisuus ja sen edellytysten täsmällisyys ovat merkityksellisiä suhteellisuusvaatimuksen toteutumiseksi. Ehdotus ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden kannalta.

#### *Omaisuuksensuoja*

*Säästökassatoiminta.* Säästökassatoimintaa nykyisin harjoittavien osuuskuntien toimintaa koskeva osuuskuntalain 21 luku kumotaan 4. lakiehdotuksen perusteella 10 vuoden siirtymäkautta käyttäen. Tämän jälkeen säästökassatoimintaan sovelletaan luottolaitostoiminnasta annettua lakia.

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa säädetään samalta säästökassan jäseneltä vastaanotettujen, vaadittaessa takaisin maksettavien jäsen-sijoitusten enimmäismääräksi 31.12.2007 jälkeen 6 000 euroa. Enimmäismäärä on siirtymäkauden päättyessä 4 momentin perusteella 3 000 euroa, joka vastaa 1. lakiehdotuksen 2 a §:n 3 momentin säännöstä. Näiden määräaikojen päättyessä on säästökassatoimintaa harjoittavan osuuskunnan talletettava ylimenevä osuus ns. maksutalletuslain mukaisesti.

Ehdotukset merkitsevät puuttumista osuuskuntien ja niiden jäsenten välisiin sopimuksiin. Sopimussuhteiden pysyvyys kuuluu perustuslain 15 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatun omaisuudensuojan piiriin. Sopimussuhteiden koskemattomuus ei kuitenkaan ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 5/2002 vp). Esityksessä ehdotettu luottolaitostoiminnan uudelleen järjestely on tarkoitukseltaan sillä tavoin hyväksyttävä kuin perusoikeu-

teen kohdistuvalta rajoitukselta vaaditaan. Suhteellisuusperiaatteen kannalta on oleellista, että sopimussuhteisiin puuttumisen vaikutukset jäävät ehdotettujen siirtymäaikojen vuoksi verraten vähäisiksi. Valiokunta pitää järjestelyä valtiösääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Valiokunta on vielä kiinnittänyt huomiota ehdotuksen nimenomaiseen säännökseen maksutalletuslain 3 ja 7 §:n soveltamatta jättämisestä, mikä merkitsee sitä, että omistusoikeus ei voi siirtyä pelkästään osuuskunnan tallettamisvelvollisuuden seurauksena. Sääntely ei näin ollen ole tältäkin osalta ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvautun omaisuuden suojan kannalta. Jäsensijoittajalle on tärkeää, että määräaikojen päättymisestä ja siihen liittyvästä osuuskunnan talletusvelvollisuudesta on ilmoitettava hänelle.

*Peruspankkipalvelut.* Talletuspankki saa 1. lakiehdotuksen 50 a §:n mukaan kieltäytyä tavanomaisen talletustilin avaamisesta ja tilin käyttöön tarkoitettujen välineiden myöntämisestä sekä maksujenvälitystä koskevan toimeksiannon hoitamisesta vain, jos kieltäytymiselle on painava peruste. Tässä peruspankkipalvelujen saatavuutta edistämään tarkoitettussa sääntelyssä on pankin näkökulmasta kysymys sille laissa säädettävästä pääsääntöisestä sopimuspakosta, mikä muodollisesti merkitsee rajoitusta pankin valtaan päättää uusista sopimussuhteista.

Ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävä peruste, kun otetaan huomioon tarkoitettujen pankkipalvelujen suuri merkitys nykyajan yhteiskunnassa. Valiokunta katsoo, että samasta syystä sääntelystä ei ole suhteellisuusvaatimuksenkaan kannalta huomautettavaa. Ehdotus on omaisuuden suojan näkökulmasta toteutettavissa tavallisella lailla.

#### *Norminantovaltuudet*

Rahoitustarkastuksen määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asial-

linen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaiseen valtuuteen kohdistuu asetuksenantovaltuuksiin verrattuna yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Valtuuden tulee perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla lisäksi soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain näkökulmasta muiden viranomaisten norminantovalta on poikkeuksellista. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä esimerkiksi viranomaisen norminantovallasta mainittiin tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II ja PeVM 10/1998 vp, s. 23/II). — Valiokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 2 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa sekä valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä (esim. PeVL 19/2002 vp, s. 5). Määräystenantovaltuuksia on kaiken kaikkiaan tulkittava supistavasti (PeVL 26/2001 vp, s. 6/I).

Monet ehdotetuista valtuutussäännöksistä ovat sellaisia, että ne perustuslain kannalta soveltuvat muun viranomaisen norminantovallan perustaviksi, etenkin kun kyseiseen toimintaan liittyy runsaasti ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä (PeVL 16/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 1. lakiehdotuksen 25 §:n 3 momenttiin. Se koskee luottolaitoksen velvollisuutta ilmoittaa Rahoitustarkastukselle niistä säännöksessä yksilöidyistä tapauksista, joissa liiketoimintaa aiotaan harjoittaa asiamiehen välityksellä. Momenttiin sisältyvässä valtuutussäännöksessä perustetaan Rahoitustarkastukselle valta antaa tarkempia määräyksiä ilmoituksen sisällöstä sekä siitä, milloin asiamiehen välityksellä harjoitettavaa liiketoimintaa voidaan pitää niin vähäisenä, että ilmoitus voidaan jättää tekemättä.

Ehdotuksen ongelmana on, että laista kävisi vain välillisesti ilmi mahdollisuus jättää ilmoitus tekemättä. Valtuutukselta vaadittavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta sääntelyä on asianmukaista tarkentaa. Lisäksi saman lainkohdan viimeisessä virkkeessä jää epäselväksi, ulottuuko se myös kyseiseen nor-

minantovaltuuteen. — Vastaavat ongelmat sisältyvät 1. lakiehdotuksen 68 §:n 3 momenttiin sekä 2. lakiehdotuksen 16 b §:n 3 momenttiin ja 29 §:n 3 momenttiin.

Rahoitustarkastus voi 1. lakiehdotuksen 68 §:n 3 momentin ja 2. lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentin perusteella antaa määräyksiä näissä säännöksissä tarkoitetuille riskienhallintajärjestelmille ja muulle sisäiselle valvonnalle sekä luotettavalle hallinnolle asetettavista vaatimuksista. Aiemman käytäntönsä (PeVL 52/2001 vp, s. 4) mukaisesti valiokunta katsoo, että valtuutus tarkoittaa lähinnä määräysten antamista sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä luotettavan hallinnon järjestämiseen liittyvistä teknisluonteisista yksityiskohdista. Näin ymmärrettyinä valtuudet eivät ole ongelmallisia.

#### *Muita seikkoja*

1. lakiehdotuksen 2 c §:n 2 momentin rajoitussäännös talletus-sanan käytöstä markkinoinnissa koskettaa perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattua sananvapautta. Sananvapauden suoja kattaa myös markkinoinnin, vaikkakaan markkinointi ei valiokunnan käytännön mukaan kuulu sananvapauden ydinalueelle (PeVL 19/2002 vp, s. 3/I).

Ehdotettu rajoitus on hyvin tarpeellinen yksilöiden taloudellisen suojan kannalta, koska vain talletuksiksi määritellyjä takaisin maksettavia varoja voidaan korvata talletussuojarahastosta. On näin ollen tärkeää, että yleisö kykenee erotamaan, pidetäänkö varoja talletuksina. Rajoituksella on hyväksyttävä peruste, eikä se ole

vastoin suhteellisuusperiaatetta, minkä lisäksi rajoituksen sisältö ilmenee laista riittävän täsmällisesti. Ehdotus ei ole ongelmallinen sananvapauden kannalta.

Peruspankkipalveluista 1. lakiehdotuksen 50 a §:ssä ehdotettua sääntelyä on aiheellista arvioida myös asiakkaan asemasta käsin. Sääntely kohdistuu asiakkaan oikeuksiin. Tällaisen sääntelyn on perustuslain 80 §:n 1 momentin takia täytettävä riittävän täsmällisyyden vaatimukset. Pankin kieltäytymisperusteet on kuitenkin yksilöity ehdotuksessa varsin väljästi. Niistä ei ilmene se perusteluista välittyvä kuva, että kieltäytymisen tulee liittyä asiakkaaseen tai hänen aiempaan käyttäytymiseensä eikä esimerkiksi siihen, että asiakkaan tilille ohjautuu tuloja epäsäännöllisesti tai vain satunnaisesti. Ehdotusta on syytä tarkentaa. Pankkipalvelujen yksilöille suuren tärkeyden vuoksi valiokunta pitää asianmukaisena, että heillä on lähtökohtaisesti oikeus avata tavanomainen talletustili sekä käyttää sitä maksujenvälitykseen ja saada sen käyttämiseen automaattikortti. Toisaalta sellainen väljyys sääntelyssä on tärkeää, että pankki voi kieltäytyä tilin avaamisesta esimerkiksi todennäköisen rahanpesuepäilyn perusteella.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Saara Karhu /sd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.