

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 43/2004 vp**

**Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiivi)**

*Suurelle valiokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Suuri valiokunta on 10 päivänä marraskuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiivi) asiassa U 57/2004 vp perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen.

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ**

*Ehdotus*

Komissio on 14.7.2004 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuudesta, jolla muutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (2000/12/EY) sekä neuvoston direktiiviä sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävydestä (93/6/ETY). Tarkoitus on saattaa sääntely luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimusten laskennasta ja valvonnasta vastaamaan Baselin kansainvälisen pankkivalvontakomitean kesäkuussa 2004 antamia suosituksia.

*Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotuksen hyväksymistä. Valtioneuvosto kuitenkin edellyttää, että jotenkin rajoitetaan valvontaviranomaisen harkintavaltaa asettaa direktiivin yksityiskohtaisia vaatimuksia korkeampi pääomavaatimus ja että sääntelyvaihtoehtojen valinnan mahdollistavissa direktiivin kohdissa viitataan jäsenvaltion toimivaltaan valvontaviranomaisen toimivallan asemesta. Lisäksi tulee konsolidoidusta valvonnasta vastaavan viranomaisen toimivalta määritellä ehdotettua yksiselitteisemmin. Samoin on täsmennettävä direktiivin soveltamisen kannalta keskeiset määritelmät.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

*Valvontaviranomaisen toimivalta.* Valvontaviranomainen voi direktiiviehdotuksen 136 artiklan perusteella asettaa valvottavalle direktiivin mukaista pääomavaatimusta korkeamman vaatimuksen, jos valvottavan riskienhallinta, riskien kattamiseksi tarvittavan pääoman hallinta ja ylläpito sekä tähän tarvittavat menetelmät eivät täytä direktiivissä säädettyjä ehdotettuja vähimmäisvaatimuksia.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi luottolaitostoiminnan sääntelyä arvioidessaan todennut jonkinasteisen viranomaisvalvonnan olevan välttämätöntä tällaiselle toiminnalle ominaisen yleisövarojen laajamittaisen vastaanottamisen vuoksi ja katsonut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien, ennen muuta rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamista tarkoittavien ja siten myös asiakkaiden suojaan liittyvien perusteiden puoltavan sääntelyä (PeVL 24/2002 vp, s. 2/I, PeVL 16/2003 vp, s. 2/I).

Perusoikeuksiin kohdistuvan sääntelyn yhteydessä on merkitystä myös sääntelyn täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella. Direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa on sen vuoksi syytä varmistua siitä, että direktiivissä on riittävän täsmälliset säännökset viranomaistoimivallan käytöstä. Tältä kannalta jatkovalmistelussa on aiheellista kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksen säännöksiin valvontaviranomaisen toimivallan käytön edellytyksistä ja viranomaisen harkintavallan ohjaamisesta.

*Valtion täysivaltaisuus.* Jäsenvaltioiden toimivaltaisten valvontaviranomaisten tulee direktiiviehdotuksen 129 artiklan 2 kohdan perusteella toimia yhdessä samaan konsolidointiryhmään (käytännössä konserniin) kuuluvien laitosten hakiessa hyväksymistä vakavaraisuusvaatimusten laskennassa käytettävälle laskentamenetelmälle. Viranomaisten tulee sopia hakemuksen hyväk-

symisestä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Muussa tapauksessa konsolidoidusta valvonnasta vastaava viranomainen päättää yksin hakemuksen hyväksymisestä. Emoyrityksen valvonnasta vastaava viranomainen voi näin ollen päättää myös toisessa jäsenvaltiossa olevan tytäryrityksen vakavaraisuusvaatimuksen laskennassa käytettävästä menetelmästä viimeksi mainittua jäsenvaltiota sitovasti. Ehdotus on merkityksellinen valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta on perustuslain esitöiden mukaan tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II).

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Momentilla on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa. Perustuslain esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Valiokunta on todennut Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa tärkeäksi ja jo vakiintuneena pidettäväksi kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muodoksi (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I, PeVL 6/2004 vp, s. 2/II).

Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan aikaisemman kannan mukaisesti sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julki-

sen vallan eri lohkoilla (PeVL 6/2004 vp, s. 2/II).

Direktiiviehdotuksen kohteena olevan toiminnan valvonta on edellä tässä lausunnossa esitetyistä syistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää. Valvottavien yritysryhmien monikansallisuudesta valvonnalle aiheutuvista erityispiirteistä taas johtuu, että valvontaviranomaisten työnjakoa on valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi tarpeen säännellä (PeVL 17/2004 vp, s. 3/I). Myös valvottavien näkökulmasta on valiokunnan mielestä perusteltua, ettei valvonnan eriytyminen eri jäsenvaltioiden viranomaisille estä valvottavia käyttämästä riskienhallinnan kannalta riittävien kehittyneitä menetelmiä.

Direktiiviehdotus vaikuttaa valiokunnan mielestä vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen eikä sen vuoksi muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi, etenkin jos ehdotuksen jatkokäsittelyssä voidaan varmistua siitä, että konsolidoidusta valvonnasta vastaavan viranomaisen toimivaltuudet ovat direktiivin perusteella riittävän tarkasti säänneltyjä ja että valvottavien oikeusturva ei vaarannu.

*Norminasettamisvalta.* Direktiiviehdotus sisältää lukuisia säännöksiä jäsenvaltion viranomaisen toimivallasta, kuten viranomaisen mahdollisuudesta valita sovellettavat vakavaraisuusvaatimuksen laskentaperiaatteet. Tällaisia säännöksiä voidaan valtioneuvoston kirjelmän liitteenä olevan muistion mukaan pitää yleiseltä kannalta ongelmallisena siltä osin kuin sääntelyssä on kysymys norminantovallasta, jota Suomessa voidaan antaa viranomaisille vain perustuslain määrittelemissä rajoissa.

Direktiivi velvoittaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 249 artiklan 3 kohdan perusteella jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen

nähdessä, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Direktiivillä ei valiokunnan mielestä näin ollen ole mahdollista säätää esimerkiksi siitä, millä säädösten tasolla direktiivi tai sen eri säännökset on jäsenvaltiossa pantava täytäntöön.

Suomessa asiasta säädetään perustuslain 93 §:n 2 momentissa. Sen mukaan valtioneuvosto päättää Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunnan hyväksymistä vaativissa päätöksissä on ennen muuta kysymys asioista, joista on perustuslain mukaan säädettävä lailla.

Perustuslaissa ei ole säädetty mahdollisuudesta siirtää valtioneuvostolle 93 §:n 2 momentin perusteella kuuluvaa toimivaltaa muulle viranomaiselle. Käytännössä valtioneuvoston toimivaltaa (esimerkiksi valtaa antaa oikeussääntöjä) on kuitenkin siirretty ainakin ministeriöille ja keskushallinnon viranomaisille (PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Näissä tilanteissa on sovellettu perustuslain 80 §:n säännöksiä lainsäädäntövallan siirtämisestä, asetuksen antamisesta ja lainsäätäjän mahdollisuudesta valtuuttaa pykälässä tarkoitettu muu viranomainen antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista.

Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella asianmukaisena, että norminasettamisvaltaa koskevissa direktiiviehdotuksen säännöksissä viitataan valvontaviranomaisen asemesta jäsenvaltioon.

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

**PeVL 43/2004 vp — U 57/2004 vp**

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Arja Alho /sd	Reino Ojala /sd
jäs.	Leena Harkimo /kok	Klaus Pentti /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Markku Rossi /kesk
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	Ilkka Taipale /sd
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.