

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**Lausunto 5/1997 vp****Hallituksen esitys 261/1996 vp***Talousvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 18 päivänä helmikuuta 1997 hallituksen esityksen 261/1996 vp laiksi Suomen Pankista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen, lainsäädäntöneuvos Martti Anttinen ja vanhempi hallitussihteeri Seppo Tanninen valtiovarainministeriöstä, eduskunnan pankkivaltuuston puheenjohtaja, kansanedustaja Ilkka Kanerva, johtokunnan jäsen Matti Louekoski, varatuomari Heikki T. Hämäläinen ja lakimies Maritta Vehmas Suomen Pankista, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Teuvo Pohjolainen, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori. Valiokunta on lisäksi saanut emeritusprofessori Jouko Pauniolta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Suomen Pankista. Sillä uudistettaisiin kokonaisuudessaan säännökset Suomen Pankista mutta ei muutettaisi sen valtiosääntöoikeudellista asemaa.

Suomen Pankin toimielimiä olisivat edelleen pankkivaltuusto ja johtokunta sekä tilintarkastajat. Eduskunta valitsisi pankkivaltuustoon yhdeksän pankkivaltuutettua. Pankkivaltuuston tehtävät jakautuisivat valvontatehtäviin, keskeisiin hallintotehtäviin ja muihin tehtäviin. Johtokuntaan kuuluisi puheenjohtaja ja enintään viisi

muuta jäsentä, jotka tasavallan presidentti nimitää. Johtokunnan tehtävänä olisi huolehtia Suomen Pankille laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja pankin hallinnosta, jollei asiaa ole säädetty pankkivaltuuston tehtäväksi tai rahoitustarkastuslaista muuta johdu. Eduskunta valitsisi viisi tilintarkastajaa tarkastamaan Suomen Pankin tilinpäätöstä ja kirjanpitoa sekä hallintoa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös rahalakia siten, että Suomen Pankin esityksen tekemisestä valtioneuvostolle markan ulkoisesta arvosta päättää johtokunta.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että Suomen Pankista ehdotettuun lakiin ei sisälly säännöksiä, joilla poikettaisiin hallitusmuodon tai valtiopäiväjärjestyksen Suomen Pankkia koskevista säännöksistä. Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellinen asema säilyisi siten muuttumattomana. Lisäksi todetaan, että rahapoliittiset päätökset siirtyisivät pankkivaltuustolta johtokunnalle. Tämä ehdotus ei kuitenkaan merkitse puuttumista eduskunnan elimen päätösvaltaan, vaan Suomen Pankin omien toimielinten päätösvallan järjestelyä. Koska hallitusmuodon 73 §:n 2 momentin mukaan Suomen Pankkia hoidetaan siten kuin lailla säädetään, voidaan ehdotettu päätöksenteon järjestely säätää tavallisena lakina. Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään myös 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaista vähimmäisvarantoa, jota koskevat säännökset lisättiin voimassa olevaan lakiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Perustelujen mukaan lakiehdotus ei anna Suomen Pankille uutta tai laajempaa määräyksenantovaltuutta kuin voimassa oleva laki.

Näillä perusteilla esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että säätämisyjärjestyk-

sestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Pankkivaltuuston asema

Hallitusmuodon 73 §:n 1 momentissa säädetään: ”Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana.” Saman pykälän 2 momentin mukaan Suomen Pankkia hoidetaan niin kuin siitä lailla säädetään ja 3 momentti koskee päättämistä pankin voittovarojen käyttämisestä. Valtiopäiväjärjestyksen 83 § sääntelee lähinnä eduskunnan suorittamaa pankkivaltuutettujen ja pankin tilintarkastajien valintaa.

Perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin ottanut yksityiskohtaisesti kantaa hallitusmuodon 73 §:n sisältöön. Lähinnä voidaan viitata rahalain muutoksen yhteydessä vuonna 1996 ilmaistuun käsitykseen, jonka mukaan silloisessa esityksessä ehdotettu eduskunnan pankkivaltuuston asema markan ulkoista arvoa koskevassa päätöksenteossa vastasi hallitusmuodon 73 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n säännöksiä (PeVL 7/1996 vp). On oleellista, että tuossa lausunnossa tarkoitettu pankkivaltuuston asema eli päättäminen markan ulkoista arvoa koskevasta Suomen Pankin esityksestä valtioneuvostolle merkitsee osallistumista Suomen Pankin päätöksentekoon eikä muodosta pelkästään valvonnallista tehtävää.

Hallitusmuodon 73 §:n 1 momentin sanamuoto puoltaa sellaista tulkintaa, että eduskunnan ja Suomen Pankin välisessä suhteessa on kaksi valtiösääntöoikeudellisesti merkityksellistä osaa: (1) Suomen Pankki paitsi toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa (2) myös pankkivaltuutettujen valvomana. Tämän tulkinnan mukaan perustuslain edellytys Suomen Pankin toimimisesta ”eduskunnan takuulla ja hoidossa” toisin sanoen merkitsee jotain enemmän kuin erillinen vaatimus pankkivaltuutettujen valvontatehtävästä.

Hallituksen esityksessä pankkivaltuutettujen asemaa järjestellään uudelleen. Pankkivaltuuteilla pestyttäisiin valvonta- ja suppeassa mielessä hallintotehtäviä. Merkittävin muutos nykytilaan olisi se, että pankkivaltuustolta siirrettiisiin johtokunnalle ne varsinaiset rahapoliittiset tehtävät, jotka pankkivaltuustolle nykyisin kuuluvat. Merkittävimmät näistä tehtävistä ovat Suomen Pankin peruskorosta ja muista

Suomen Pankin soveltamista koroista päättäminen (1. lakiehdotuksen 13 § verrattuna 16 §:ään) sekä Suomen Pankin esityksen tekeminen johtokunnan ehdotuksesta valtioneuvostolle markan ulkoista arvoa koskeviksi päätöksiksi (2. lakiehdotus).

Näiden muutosten jälkeenkin eduskunnan ja Suomen Pankin välinen suhde vastaa valiokunnan käsityksen mukaan sitä perustuslain vaatimusta, että Suomen Pankki toimii eduskunnan pankkivaltuutettujen valvomana. Ongelmaksi jää, miten pankkivaltuuston tehtäviin ehdotettuja muutoksia on arvioitava sen vaatimuksen kannalta, että Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa.

Suomen Pankin toimimisen ”eduskunnan takuulla” on vakiintuneesti tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä pankin taloudellisista velvoitteista, jos pankki ei itse niistä kykene suoriutumaan. Esitys ei vaikuta tähän seikkaan, joten selvitetäväksi jäävät esityksen vaikutukset siihen, että Suomen Pankki toimii ”eduskunnan hoidossa”.

Eduskunnan hoidossa toimimisen selkeä muodollinen merkitys on siinä, että Suomen Pankin tulee toimia eduskuntaan liittyvässä erikoishallinnossa erillään säännönmukaisesta valtionhallinnosta. Eduskunnan valitsema pankkivaltuusto muodostaa tärkeimmän pysyväisluonteisen toiminnallisen kytkennän eduskunnan ja Suomen Pankin välillä. Tässä yhteydessä on syytä mainita lisäksi eduskunnan valitsemat tilintarkastajat.

Pankkivaltuutettujen yksittäisistä valvonta- ja muista tehtävistä — niiden antamisesta ja muuttamisesta — on eri aikoina käytännössä säädetty tavallisilla laeilla. Nykyisin pankkivaltuustoa voidaan toimivaltansa puolesta luonnehtia eduskunnan asettamaksi Suomen Pankin valvontaelimeksi ja Suomen Pankin rahapoliittista päätösvaltaa osaltaan käyttäväksi toimielimeksi. Asemaltaan pankkivaltuusto on tehtävissään riippumaton eduskunnasta. Eduskunta ei esimerkiksi saa antaa sitovia ohjeita pankkivaltuutetuille.

Etenkin pankkivaltuuston tehtävät rahapoliitiikan alalla ovat vaihdelleet ja kehittyneet ajan kuluessa, etupäässä niitä muutoksia vastaavasti, joita on tapahtunut keskuspankin toimintaympäristössä. Pankkivaltuuston kulloinenkin rahapoliittinen rooli, olkoonkin vain tavallisen lain säännöksiin perustuva, heijastaa valiokunnan mielestä väistämättä myös perustuslain asettamia vaatimuksia, sellaisina kuin ne kunakin ajan-kohtana ymmärretään. Pankkivaltuutettujen ny-

kyinen rahapoliittinen toimivalta on siten valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna tullut täyttämään vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa. Valiokunta pitääkin pankkivaltuutettujen nykyisenlaisia rahapoliittista toimivaltaa sellaisena järjestelyinä, joka hyvin keskeisesti turvaa mainittua perustuslain vaatimusta. Vastaavasti pankkivaltuuston rahapoliittisten tehtävien ehdotetusta vähentämisestä muodostuu valtiosääntöoikeudellisesti oleellinen kysymys.

Suomen Pankin rahapoliittisen päätösvallan siirtäminen pankkivaltuustolta johtokunnalle on huomattava muutos näiden toimielinten välisissä toimivaltasuhteissa. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta muutos merkitsee niiden järjestelyjen olennaista heikkenemistä, jotka ovat olleet takaamassa Suomen Pankin toiminnan pysymisen perustuslaissa säädetyn vaatimuksen mukaisesti eduskunnan hoidossa.

Pankkivaltuustolle nykyisin kuuluvaan rahapoliittiseen valtaan liittyy erityissäännöksenä hallitusmuodon 72 §, jonka mukaan lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään. Valiokunta on aiemmin todennut, että tämän perustuslainkohdan tarkoituksena on jättää lainsäätäjän harkintaan, miten markan ulkoista arvoa koskeva päätöksenteko järjestetään (PeVL 7/1996 vp). Tämän kannan mukaisesti valiokunta katsoo, että hallitusmuodon 72 § ei vaikuta 2. lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Kyseinen rahalain 4 §:n muuttamista tarkoittava lakiehdotus kuitenkin muodostuu Suomen Pankin asemaa sääntelevän hallitusmuodon 73 §:n vastaiseksi, koska valuuttakurseja koskevaan päätöksentekoon ei eduskunnan ja Suomen Pankin välille jäisi sellaisia toiminnallisia erityisyyteksiä, jotka täyttäisivät perustuslaissa säädetyn vaatimuksen pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa. Sellaisten yhteyksien puuttumisen vuoksi on muidenkin pankkivaltuuston rahapoliittisten tehtävien siirtäminen 1. lakiehdotuksen mukaisesti johtokunnalle valiokunnan käsityksen mukaan vastoin hallitusmuodon 73 §:n säännöksiä.

Koska 1. ja 2. lakiehdotus ovat tällä tavoin ristiriidassa perustuslain kanssa ja koska muutoksia perustellaan Suomen Euroopan unionin jäsenyydestä lähtien, on selvítettävä, mitä näiden lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen vaikuttaa se, että Suomen unioniin liittymistä tarkoittavan sopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin poikkeuksena perustuslaista ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

EU:n jäsenyyden vaikutus käsittelyjärjestykseen

EY:n perustamissopimuksessa ovat määräykset talous- ja rahaliiton (EMU) perustamisesta kolmessa vaiheessa. Pääomaliikkeiden vapauttamista tarkoittava ensimmäinen vaihe alkoi 1.7.1990. Toinen vaihe alkoi 1.1.1994, jolloin aloitti toimintansa Euroopan rahapoliittinen instituutti (ERI). Sen tehtävänä on mm. valmistella EMU:n kolmannessa vaiheessa voimaan tulevaa Euroopan keskuspankkijärjestelmää (EKPJ) ja siirtymistä yhteiseen rahaan. Perustamissopimus sisältää EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisen ehdot ja aikataulun. Kolmannessa vaiheessa rahapoliittinen päätösvalta siirtyy kansallisilta keskuspankeilta Euroopan keskuspankille ja siirrytään yhteiseen rahaan.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan (s. 33/II), että EMU:n toisen vaiheen aikana jäsenvaltioiden on aloitettava kansallisen keskuspankin aseman itsenäistäminen ja kiellettävä julkisen sektorin keskuspankkirahoitus. Tämä velvoite perustuu EY:n perustamissopimuksen 108 artiklaan, jossa kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamisen aikataulu on sidottu viimeistään siihen päivään, jona Euroopan keskuspankkijärjestelmä perustetaan, sekä keskuspankin riippumattomuuden osalta lisäksi 107 artiklaan ja keskuspankkirahoituskiellon osalta 104 artiklaan (ks. myös 109 e artiklan 3 ja 5 kohta).

Suomen unioniin liittymissopimusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin eräänlaisena yleisarviona (HE 135/1994 vp, s. 76/II): ”Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellisen aseman eduskunnan pankkina voidaan jo nykyään katsoa olevan sopusoinnussa (EY:n) perustamissopimukseen sisältyvien riippumattomuutta korostavien määräysten kanssa.” Kansallisen keskuspankin riippumattomuutta koskevan 107 artiklan perustelujen mukaan (em. HE s. 410/II) ”Suomen Pankin perustuslaissa säädetty asema on jo nyt sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa”. Lisäksi tässä kohdassa todettiin pankkivaltuuston valvontatehtävää tarkoittaen, että ”pankkivaltuutettujen hallitusmuodossa ja valtiopäiväjärjestyksessä säädetty asema ei ole ristiriidassa perustamissopimuksen tai (EKPJ:n) perussäännön kanssa”. Esityksessä tarkasteltiin myös pankkivaltuutettujen asemaa päätöksentekolimenä (s. 411/I): ”EKPJ:n muodostaminen aiheuttaa jo sinänsä muutoksia Suomen Pankin tehtäviin sekä sitä kautta myös pankkivaltuustolle kuuluviin tehtäviin ja johtaa niiden uudel-

leen määrittelyyn laissa. Lisäksi pankkivaltuuston mahdollisuus toimia päätöksentekovelimenä Suomen Pankissa on ristiriidassa 107 artiklan kanssa, jonka mukaan kansallinen keskuspankki ei pyydä eikä ota vastaan ohjeita jäsenvaltion hallitukselta eikä muultakaan taholta... Perustamissopimuksen edellyttämä keskuspankin riippumattomuus toteutuu, mikäli päätöksentekovalta kansalliselle keskuspankille kuuluvissa operatiivisissa asioissa keskitetään Suomen Pankin johtokunnalle, joten pankkivaltuuston roolin muuttuminen edellyttää tältäkin osin pankkivaltuutettujen tehtävien uudelleen määrittelyä lainsäädännössä.” Perustamissopimuksen 109 artiklaan liittyen perusteluissa käsiteltiin vielä rahalain 4 §:ää ja todettiin (s. 413/I), että EMU:n kolmannessa vaiheessa ei sen hetkistä kansallista päätöksentekojärjestelmää enää voida noudattaa, joten lainsäädäntöä on muutettava.

Liittymissopimusesityksen perusteluista on luettavissa, että nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaisia pankkivaltuuston tehtävien muutoksia ei perusteluja laadittaessa pidetty perustuslain kannalta merkittävinä. Liittymissopimusesityksessä ei toisin sanoen hallitusmuodon 73 §:n säännöstä Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan takuulla ja hoidossa tulkittu samoin kuin perustuslakivaliokunta on edellä tehnyt. Tämä on tavallaan ymmärrettävää, koska valiokunta ei ole tätä aikaisemmin käsitellyt kyseistä perustuslainkohtaa yksityiskohtaisesti. Tästä tulkintaerosta huolimatta on katsottava, että koska liittymissopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/1994 vp), niin voimaansaattamislailta perustuslakiin tehdyt poikkeukset kattavat nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetun perustuslain kanssa ristiriidassa olevat säännökset siltä osin kuin ne johtuvat välittömästi liittymissopimuksesta.

Pankkivaltuuston toimivallan supistamista perustellaan hallituksen esityksessä EY:n perustamissopimuksen 107 artiklaan pohjautuvasta keskuspankin itsenäisyys -vaatimuksesta käsin. ERI on antanut hallituksen esityksen valmistelun aikana Suomen Pankkia koskevasta lakiluonnoksesta lausunnon (Opinion of the European Monetary Institute, 17th May 1996, CON/96/05). Siinä mainitaan, että pankkivaltuuston uusi tehtäväluettelo ei sisällä rahapoliittista toimivaltaa ja että johtokunta on Suomen Pankin ylin rahapoliittinen päätöksentekovelin. Lausunnossa katsotaan, että lakiluonnos ei ole ristiriidassa perustamissopimuksen kirjaimen ja hengen

kanssa, jos pankkivaltuuston valvontavalta ei vaikuta johtokunnan yksinomaiseen rahapoliittiseen toimivaltaan.

ERI:n lausuntoon ja jo Suomen liittymissopimuksen perusteluissa esitettyyn viitaten valiokunta katsoo, että pankkivaltuuston rahapoliittisten tehtävien supistaminen jäljempänä käsiteltävää asiaryhmää lukuun ottamatta johtuu välittömästi liittymissopimuksesta eikä tämä tehtävien muutos liittymissopimuksen voimaansaattamislain vaikeutetun käsittelyjärjestyksen vuoksi enää vaikuta käsittelyjärjestykseen.

Erikseen on kuitenkin arvioitava rahalain muuttamista tarkoittavaa 2. lakiehdotusta. Sen mukaan markan ulkoista arvoa koskevasta Suomen Pankin esityksestä valtioneuvostolle päätetään johtokunta siitä lukien, kun EKPJ on perustettu EY:n perustamissopimuksen 109 l artiklan mukaisesti. Tämän lakiehdotuksen erillinen arvioiminen on tarpeen, koska siinä ehdotetun muutoksen yhteys Suomen unioniin liittymissopimuksen on tulkinnanvarainen. Asiasta voidaan esittää kaksi tulkintavaihtoehtoa.

EY:n perustamissopimuksen 109 artiklasta ilmenee, että valuuttakurssipolitiikka on Euroopan keskuspankin perustamisen jälkeen yhteisötasolla EU:n neuvoston ja siten jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätösvallassa. Nykyinen Euroopan valuuttajärjestelmä (EMS) ja siihen kuuluva valuuttakurssijärjestelmä (ERM) pohjautuvat Eurooppa-neuvoston päätöslauselmaan vuodelta 1978 ja jäsenvaltioiden keskuspankkien sopimukseen vuodelta 1979. Vaikka EMS ja ERM vaikuttavat EY:n perustamissopimuksen EMU:a koskevien määräysten taustalla, niillä ei ole välittömiä kiinnekohtia perustamissopimuksessa. Näihin seikkoihin vedoten on katsottavissa, että Suomeen ei kohdistu EU:n jäsenyydestä johtuvia sopimusvelvoitteita siitä, miten kansallinen kanta muodostetaan ERM:n oloissa tai Euroopan keskuspankin perustamisen jälkeen yhteisötason valuuttakurssiratkaisuja varten. Asialla voi olla merkitystä EKPJ:n perustamisen ja EMU:n kolmannen vaiheen alkamisen välisenä siirtymäaikana.

Keskuspankin itsenäisyyttä koskeva vaatimus voidaan toisaalta ymmärtää sillä tavoin laajalaisesti, että se ulottuu myös jäsenyyteen liittyvien sopimusvelvoitteiden suoraan kattamien kysymysten ulkopuolelle. Tällainen, keskuspankin itsenäisyyttä jonkinlaisena institutionaalise- na seikkana pitävä suhtautuminen sopii yhteen hallituksen esityksestä näkyvän käsityksen kanssa.

Valiokunta katsoo, että selvien sopimusmääräysten puuttuessa on perusteltua tulkita asiaa edellä ensiksi esitettyyn tapaan. Valiokunta myös viittaa pitäneensä ERM-vaihetta tarkoittaneen valuuttakurssia koskevan kansallisen kannan muodostusmekanismin säätämistä kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvana seikkana (PeVL 7/1996 vp). Samaan suuntaan itse asiassa viittaa myös ERI:n aiemmin mainittu lausunto. Siinä nimittäin ERI kylläkin piti 2. lakiehdotuksen mukaista muutosta tervetulleena, koska se vahvistaisi johtokunnan asemaa poliittisesta ohjauksesta vapaana päätöksentekooelimenä, mutta huomionarvoista on, että ERI ei luonnehtinut 2. lakiehdotuksen mukaista muutosta perustamis- sopimuksesta johtuvaksi.

Edellä esitettyyn viitaten ja mainitsemiensa perusteiden vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä mutta 2. lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyksessä. Jälkimmäisen lakiehdotuksen osalta on syytä huomata, että mikäli Suomi osallistuu yhteiseen rahaan, rahalakia joudutaan vielä joka tapauksessa muuttamaan. 2. lakiehdotuksessa tarkoitettua uudistuksen käsittely voitaisiin hyvinkin lykätä tähän yhteyteen.

Ehdotettujen muutosten keskeinen valtiosääntöoikeudellinen vaikutus on, että hallitusmuodon 73 §:n mukainen vaatimus Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa ei enää vakiintuneessa merkityksessä toteudu. Valiokunta pitää tämän takia tärkeänä kehittää lakia Suomen Pankista mainitun perustuslainsäätämisen suuntaisesti, koska näin voidaan edistää sitä, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa silloinkin, jos pankkivaltuuston tehtävät supistuvat. Onkin syytä harkita nimenomaisten säännösten antamista esimerkiksi Suomen Pankin johtokunnan säännöllisestä raportoinnista pankkivaltuustolle ja edelleen pankkivaltuuston ja talousvaliokunnan välisen kertomusmenettelyn kehittämistä. Lisäksi pankkivaltuutettujen valvontatehtävän merkitys korostuisi, jos laissa ehdotettua 2 §:n 1 momenttia täsmällisemmin kyetään säätämään tavoitteena olevan vakaan rahan arvon asettamistavasta ja jos tämän tavoitteen saavuttamista tarkoittavan toiminnan seuranta säädetään nimenomaisesti pankkivaltuuston asiaksi. Esityksessä rahapolitiikan tavoitteen asettaminen jää yksinomaan johtokunnalle. Ottamatta tässä vaiheessa kantaa asian valtiosääntöoikeudelliseen puoleen valiokunta vielä viittaa esimerkinomaisesti siihen johtokunnan ja pank-

kivaltuuston keskinäisen aseman muuttumisesta luonnostaan esille tulevaan seikkaan, että perustuslain vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa tukisi, jos eduskunnan valitsema pankkivaltuusto nimittäisi pankin johtokunnan jäsenet.

Hallituksen esitys liittyy paljolti EMU:n toisen vaiheen aikaisiin jäsenyysoikeuksiin. EMU:n kolmannen vaiheen kysymykset tulevat myöhemmin esille eduskunnassa, jolloin tähän vaiheeseen siirtymistä koskevat valtiosääntöoikeudelliset seikat tulevat perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi.

Vähimmäisvaranto

Vähimmäisvarantojärjestelmästä on nykyisin säädetty perustuslainsäätämisyksessä vuonna 1993 säädetyllä lailla perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 11/1993 vp). Valiokunta piti vaikeutetun säätämisyksessä käyttämistä aiheellisena, koska järjestelmään sisältyi Suomen Pankin hyväksi tuleva lainsäädäntövallan delegoiminen omaisuuden perustuslainsuojan kannalta huomionarvoisella alalla ja koska Suomen Pankin yksittäistapauksellisiin päätöksiin ei liittynyt muutoksenhakumahdollisuutta.

Valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan (esim. PeVL 21/1995 vp) tällaista perustuslaista säädettyä poikkeusta voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muutos ei laajenna alkuperäistä perustuslakipoikkeusta. Lisäksi on pidetty mahdollisena, että sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät alkuperäisen poikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi.

Suomen Pankkia koskevan lakiehdotuksen 7 §:n mukainen vähimmäisvarantojärjestelmä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen muutoksenhakumahdollisuuden kannalta, kunhan ehdotuksen 42 §:n 1 momentin viittaus muutetaan koskemaan 7 §:n 1 ja 4 momenttia. Ehdotuksen mukainen lainsäädäntövallan delegointi vastaa vuoden 1993 lain mukaista kokonaisjärjestelyä, joten tältäkin osin ehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 7 §:n mukainen vähimmäisvarantovelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvä

sanktiointi eroaa nykyisestä laista. Velvollisuutensa laiminlyöneen varantovelvollisen olisi Suomen Pankin vaatimuksesta maksettava laiminlyönnistä saamansa taloudellinen hyöty enintään puolitoistakertaisena Suomen Pankille. Esityksen perustelujen mukaan lähtökohtana on sanktion asettaminen enimmäismääräisenä, mutta se voitaisiin määrätä lievempänä, jos laiminlyönti on johtunut esimerkiksi tahattomasta virheestä.

Ehdotettu seuraamus voi muodostua merkittävästi raskaammaksi kuin voimassa olevassa laissa säädetty sanktio. Seuraamuksen taloudellisen luonteen ja sen määräämiseen liittyvän tahallisuus-tuottamus-arvioinnin huomioon ottaen sanktiosta päättäminen tulee asiallisesti lähelle tuomiovallan käyttämistä. Tällaista järjestelyä ei voidakaan pitää yleisesti julkisten tehtävien hoitamiseen soveltuvana. Järjestely on valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin hyväksyttävissä tässä asiayhteydessä pankkijärjestelmän erityispiirteiden takia, etenkin kun asiaan liittyviä oikeusturvajärjestelyjä voidaan pitää riittävinä.

Muita seikkoja

Suomen Pankkia koskevan lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentissa säädetään kielletyistä työtaistelutoimenpiteistä ja 2 momentissa kiellettyyn työtaistelutoimenpiteeseen ryhtymisen vaikutuksista. Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 10 a §:n 2 momentista seuraa pidättyvä suhtautuminen siihen, että lailla annetaan virkaehtosopimusjärjestelmästä riippumattomia säännöksiä työtaistelutoimenpiteiden sallittavuudesta. Esimerkki esityksessä ehdotettua oikeasuhtaisemmasta sääntelystä löytyy tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 56 §:stä. Valiokunta pitää tällaista sääntelyä asianmukaisena tässäkin yhteydessä.

Lakiehdotuksen 38 § koskee eduskunnan talousvaliokunnan tietojensaantioikeutta Suomen Pankkiin nähden. Valtiosääntöisperäisenä lakisystemaattisena periaatteena on noudatettu sitä, että säännökset eduskunnan valiokunnista sekä niiden tehtävistä ja toimivallasta sijoitetaan valtiopäiväjärjestykseen tai eduskunnan työjärjestykseen. Valiokunta onkin eräässä yhteydessä todennut olevan välttämätöntä, että nyt ehdotetun kaltaisia säännöksiä ei sijoiteta valtiopäivä-

järjestyksen ulkopuolelle (PeVL 2/1993 vp). Valiokunta katsoo, että ehdotettu säännös tulee joko sijoittaa valtiopäiväjärjestykseen, lähinnä sen 50 §:ään, tai muotoilla Suomen Pankin velvollisuudeksi toimittaa valiokunnalle kaikki tiedot, joita se tarvitsee tehtäviensä hoitamiseksi. Kummassakin tapauksessa säännös muodostaisi riidattoman oikeudellisen perusteen esityksen yleisperusteluissa mainitulle Suomen Pankin pääjohtajan ja muiden johtokunnan jäsenten kuulemiselle talousvaliokunnassa.

Lakiehdotuksen 42 §:n muutoksenhakusääntösten mukaan valitusmahdollisuus ei ulotu Suomen Pankin päätökseen, jolla on 39 §:n nojalla asetettu uhkasakko tietojenantovelvoitteen tehosteeksi. Valiokunnan käsityksen mukaan uhkasakon asettaminen on yleiseltä laadultaan sellainen päätös, joka hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa tarkoitetuin tavoin koskee velvoitetun oikeuksia ja velvollisuuksia ja joka siksi tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (vrt. uhkasakkolain 24 §). Vaikkakin joissain erityistapauksissa saattaa olla perusteita tästä lähtökohdasta poikkeamiseen, ei sellaisia valiokunnan mielestä liity 39 §:n soveltamiseen. Tältä osin tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on poistaa 42 §:n 1 momentista uhkasakon tuomitsemiseen viittaava sivulause.

Rahoitustarkastus toimii Suomen Pankin yhteydessä (rahoitustarkastuslain 1,1 §). Valiokunta pitää perusteltuna, että tästä seikasta on maininta myös Suomen Pankista annettavassa uudessa laissa, esimerkiksi voimassa olevan lain 1 §:n 2 momentin tapaan.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 1. ja 3.—5. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain edellyttäen, että valiokunnan sen 42 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, ja

että 2. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Juha Korkea-
oja /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koski-

nen /kok, Jorma Kukkonen /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsenet Jouko Jääskeläinen /skl ja Reijo Kallio /sd.
