

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 53/2001 vp**

Hallituksen esitys laiksi liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoisiksi pankeiksi annetun lain kumoamisesta sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista, laiksi osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista, säästöpankkilaiksi, laiksi talletuspankin toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä, laiksi säästöpankin muuttamisesta osakeyhtiömuotoisiksi pankeiksi annetun lain kumoamisesta sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 180/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että

perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti Pekka Lämsineva.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että osakeyhtiömuotoisten luottolaitosten sulautumiseen, jakautumiseen ja selvitystilaan sovelletaan lähtökohtaisesti osakeyhtiölain säännöksiä sekä osuuskuntamuotoisten luottolaitosten sulautumiseen, jakautumiseen ja selvitystilaan sovelletaan vastaavasti osuuskuntalain säännöksiä. Säästöpankkeihin

ehdotetaan sovellettaviksi vastaavia periaatteita kuin osakeyhtiö- ja osuuskuntamuotoisiin luottolaitoksiin. Talletussuojan alaisiin talletajiin ei kuitenkaan sovelleta näiden lakien mukaista velkojainkuulemismenettelyä, vaan tallettajilla on oikeus irtisanoa talletuksensa määrääjässä

saatuaan tiedon sulautumisesta tai jakautumisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan heti, kun eduskunta on ne hyväksynyt.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään perustuslain säätämisyjärjestyksessä

valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamista. Lakiehdotus voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ns. aukkoteorian nojalla. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarpeellisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Omaisuuksensuojaja

Pakkolunastus. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kiinnitetty huomiota 9. lakiehdotuksen 12 b §:ään. Sen nojalla voidaan pankkituen ehdoksi asetetun tukiehdon soveltamisen asemesta asianomaisen luottolaitoksen osakkeet lunastaa täyttä korvausta vastaan valtion vakuusrahastolle taikka valtion tai rahaston määräysvallassa olevalle omaisuudenhoitoyhtiölle.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan "omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla". Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslaissa säädetty yleisen tarpeen vaatimus ei välttämättä edellytä, että lunastus tapahtuu julkisyhteisön hyväksi (esim. PeVL 4/2000 vp, s. 4/I). Perustuslaista ei siten aiheudu estettä sille, että osakkeet lunastettaisiin omaisuudenhoitoyhtiölle. Valiokunta on lisäksi katsonut, että yleisen tarpeen vaatimusta "tulisi pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin" (PeVL 38/1998 vp, s. 7/II). Käsiteltävänä olevassa tapauksessa yleinen tarve liittyy julkisen tuen antamiseen. Tällaisessa yhteydessä on ns. omistajanvastuun toteuttamiseksi perusteltua, että valtio voi myös hankkia omistusta luottolaitoksesta. Valiokunnan käsityksen mukaan näistä syistä yleinen tarve konkretisoituu riittävästi tässä sääntely-yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että täyden korvauksen vaatimus täyttyy, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 4/2000 vp, s. 4/I). Osakkeiden käyvän hinnan määrittämiseen ja lu-

nastusmenettelyyn sovelletaan ehdotuksen mukaan kuitenkin osakeyhtiölain säännöksiä. Koska täyden korvauksen periaate ilmenee itse 12 b §:stä ja koska menettelynä noudatetaan osakeyhtiössä yleisesti käytettävää lunastusmenettelyä, valiokunta katsoo ehdotuksen olevan tältäkin osin sopusoinnussa perustuslain 15 §:n 2 momentin kanssa.

Ehdotukseen sisältyy lailla säätämisen vaatimuksen ja suhteellisuusperiaatteen kannalta se ongelma, ettei 12 b §:stä selviä, milloin sovelletaan tukiehtoa ja milloin ryhdytään pakkolunastukseen. Lakia tulee täydentää tätä harkintaa ohjaavin kriteerein, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Pakkolunastusmahdollisuus voidaan sitoa esimerkiksi siihen, että tukiehdon soveltamisella ei kyetä riittävästi turvaamaan valtion etua. Sääntökseen on syytä kirjata myös se perusteluissa mainittu seikka, että lunastettaessa osakkeista vain osa on osakkeenomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti.

Lakiehdotuksesta ei myöskään selviä, kuka päättää lunastukseen ryhtymisestä. Valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta ilmenee lain 14 §:stä, jota ei nyt ole ehdotettu muutettavaksi. Valiokunta pitää perusteltuna, että 12 b §:ään liittyvä päätöksenteko osoitetaan valtioneuvoston yleisistunnolle.

Muut seikat. Perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatus omaisuudensuojan kannalta on yleistä merkitystä sillä, että sääntelyn kohteena on rajattu toiminta-ala ja että tällä alalla ammattimaisesti toimivilla oikeushenkilöillä on otto- ja antolainastoiminnan harjoittajina erityistä merkitystä muiden taloudelliselle asemalle.

Sulautumisesta on esityksen perusteella ilmoitettava Rahoitustarkastukselle, joka voi vastustaa sulautumista. Vastustamisesta seuraa, että rekisteriviranomainen ei saa myöntää lupaa sulautumiselle. Rahoitustarkastuksella on esityksen mukaan oikeus vastaavalla tavalla kieltää myös pankin jakautuminen sekä liiketoiminnan luovutus.

Viranomaisen puuttumisvallan avulla pyritään vakavaraisuuden ja tehokkaan valvonnan turvaamiseen. Kysymys on viime kädessä pankin asiakkaiden taloudellisten etujen suojaamisesta. Käsillä on valiokunnan käsityksen mukaan näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä rajoitusperuste (PeVL 52/2001 vp, s. 2/II). Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on tärkeää, että viranomaisen puuttumisen edellytykset tulevat suurelta osalta täsmennetyiksi toimilupaedellytysten sääntelyn kautta. On kuitenkin pidettävä lisäksi asianmukaisena, että myös luottolaitoksen vakavaraisuuden vaarantuminen mainitaan erikseen toimenpiteen vastustamisen perusteena.

Omaisuuksensuojan kannalta on tarkasteltava myös esitykseen sisältyviä säännöksiä tallettajan oikeudesta tietyn edellytyksin irtisanoa talletuksensa alkuperäisten sopimusehtojen estämättä. Tämä mahdollistaa taannehtivan puuttumisen sopimussuhteeseen ja merkitsee velallisenä olevan pankin kannalta velvollisuutta maksaa asiakkaan varat takaisin alkuperäisistä sopimusehdoista riippumatta. Sääntelyn tarkoituksena on itse asiassa järjestää poikkeuksellisissa tilanteissa tallettajien (ja vastaavasti säästöpankin kantarahasto-osuuksien omistajien) saatat. Ehdotukset liittyvät selvitystilaan ja konkurssiin, joten sääntelyn tarkoituksen kannalta on perusteltua, että varallisuussuhteet saadaan lopullisesti selvitettyiksi kohtuullisen ajan kuluessa toiminnan lakkaamisesta. Sääntelyä voidaan pitää sillä tavoin täytäntöönpano-oikeudellisenä, että se valiokunnan käytännön mukaan voidaan omaisuuteen kohdistuvanakin saattaa pääsääntöisesti voimaan tavallisella lailla (PeVL 9/1998 vp).

1. lakiehdotuksen 24 a §:n, 3. lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin ja 128 §:n 1 momentin sekä 5.

lakiehdotuksen 59 §:n 1 momentin rajoitukset koskevat muun muassa tietynlaista lainanantoa samoin kuin määrättyjen kantarahasto-osuuksien hankkimista sekä talletusten ja luottojen ottamista tietyiltä tahoilta. Rajoitusten taustalla on pyrkimys estää esimerkiksi talouden tukeminen tavalla, jota ei voida pitää normaaliin pankkitoimintaan kuuluvana. Ne liittyvät yhteiskunnallisesti hyväksyttävään tarkoitukseen eivätkä varsin lievinä ole ristiriidassa suhteellisuusvaatimuksen kanssa (vrt. PeVL 52/2001 vp, s. 3/II).

Ehdotettuihin lakeihin sisältyy useita säännöksiä, jotka tavalla tai toisella puuttuvat luottolaitoksen oikeuteen käyttää varallisuuttaan. Kysymys on esimerkiksi säästöpankin peruspääoman ja eräiden rahastojen sallituista käyttötarkoituksista sekä erilaisista voitonjaon rajoituksista. Tällaiset säännökset koskevat luottolaitostoiminnan kannalta tavanomaisena ja välttämättömänäkin pidettävää omaisuuden käytön sääntelyä, mikä ei ole ongelmallista omaisuussuojan näkökulmasta.

Elinkeinovapaus

Esitykseen sisältyy säännöksiä, joiden mukaan vähintään puolella pankin perustajista ja hallituksen jäsenistä sekä toimitusjohtajalla ja toiminnimenkirjoittajalla on oltava asuinpaikka tai, jos perustaja on oikeushenkilö, kotipaikka Euroopan talousalueella (2. lakiehdotuksen 2 §, 3. lakiehdotuksen 2,2 § ja 42,3 § sekä 5. lakiehdotuksen 2 §). Rahoitustarkastus voi myöntää pankille luvan poiketa tästä vaatimuksesta. Sääntelyssä on asiallisesti kysymys siitä, että ETA:n ulkopuolelta olevien henkilöiden oikeus ryhtyä tällaiseen toimintaan on tietystä määrin luvanvaraista. Luvanvaraisuuden taustalla on pyrkimys valvoa pankin hallinnon luotettavuutta. Tämä on valiokunnan käsityksen mukaan sellainen hyväksyttävä peruste, jolla ehdotettu luvanvaraisuus on perusteltavissa niin perustuslain 18 §:n 1 momentin kuin 6 §:n 2 momentinkin kannalta.

Poikkeusluvan myöntäminen jää esityksessä täysin Rahoitustarkastuksen harkintaan. Tällainen avoin sääntely ei ole hyväksyttävää perustuslain mukaisen elinkeinovapauden näkökulmasta, vaikka luottolaitostoimintaa onkin pidet-

tävä erityistoimialana, johon liittyy tallettajien ja lainanottajien suojan vuoksi korostettu luotettavuuden vaatimus. Tehokkaan ennakollisen valvonnan tarve sallii kuitenkin jonkinasteisen harkinnan jäämisen poikkeuslupamenettelyyn (vrt. PeVL 28/2001 vp, s. 6—7). Kyseisiä lakiehdotuksia tulee täydentää säännöksiin niistä seikoista, jotka Rahoitustarkastuksen on otettava harkinnassaan huomioon. Tämä on edellytys lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Talletuspankin toiminnan väliaikaista keskeyttämistä koskee 10. lakiehdotuksen 3 §. Valtiovarainministeriö voi sen nojalla ja siinä säädettyin edellytyksin keskeyttää pankin toiminnan enintään kuukauden ajaksi. Keskeyttämistä voidaan jatkaa enintään kuukaudella kerrallaan yhteensä enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Toiminnan keskeyttäminen puuttuu voimakkaasti elinkeinovapauteen. Toimenpide perustuu ehdotuksessa kuitenkin vahvoihin yhteiskunnallisiin intresseihin. Ehdotus ei ole valiokunnan mielestä ongelmallinen elinkeinovapauden kannalta etenkin, kun otetaan huomioon toimenpiteen lyhytkestoisuus ja siitä päättämiseen 4 §:ssä kytkeytyvät kuulemissäännökset.

Pankki ei saa toimintansa keskeytysaikana saman lakiehdotuksen 10 §:n perusteella ottaa vastaan yleisöltä talletuksia eikä muita takaisin maksettavia varoja ilman valtiovarainministeriön lupaa. Pankin toimintaan tällöin kohdistuu muitakin rajoituksia. Kaikki ehdotetut rajoitukset ovat perusteltuja voimakkaiden yhteiskunnallisten intressien vuoksi, eikä niistä säätäminen ole ongelmallista perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Perustuslain 124 §

Säästöpankkitarkastus. Säästöpankkitarkastus on 3. lakiehdotuksen 7 luvun mukaan säästöpankkien keskusjärjestön asettama toimielin, joka tarkastaa ja valvoo säästöpankkeja ja niiden tytäryhtiöitä. Rahoitustarkastus ohjaa ja valvoo säästöpankkitarkastuksen toimintaa. Säästöpankkitarkastuksen voidaan tehtäviensä perusteella sanoa harjoittavan eräänlaista viranomaisvalvontaa täydentävää ja avustavaa toimintaa,

mitä on epäilyksettä pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Säästöpankkitarkastuksen toiminta kohdistuu yksinomaan oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla. Tästä syystä valiokunta pitää perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten kannalta riittävänä, että säästöpankkitarkastuksen ja sen edustajan oikeuksista ja esteellisyydestä on 95 §:n perusteella soveltuvin osin voimassa, mitä rahoitustarkastuslaissa säädetään Rahoitustarkastuksesta ja sen edustajasta. Viitattun lain 3 luvussa ovat säännökset valvontavaltuuksista ja 4 luvussa virkamiehistä. Valiokunta pitää lisäksi selvyysyistä asianmukaisena, että säädetään säästöpankkitarkastuksen palveluksessa olevien olevan tarkastustehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Osuuspankkien keskusyhteisö. Keskusyhteisöllä on 5. lakiehdotuksen 3 §:n 5 momentin mukaan velvollisuus antaa jäsenluottolaitoksille ohjeita niiden toiminnasta tietyissä tarkoituksissa sekä velvollisuus valvoa niiden toimintaa. Keskusyhteisön tehtävistä säädetään muissakin kohdissa. Tehtävien kokonaisuuden perusteella on selvää, että osuuspankkien keskusyhteisö hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Myös osuuspankkien keskusyhteisön toiminta kohdistuu yksinomaan oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla. Lakiehdotuksen 52 §:n viittaussääntely merkitsee, että esimerkiksi rahoitustarkastuslain 17 §:n esteellisyyssäännöksiä ei sovelleta edes valvontatehtäviin. Lisäksi on oleellista, että keskusyhteisön edustajien oikeudellisesta asemasta heidän hoitaessaan muuta julkista hallintotehtävää kuin 50 ja 51 §:ssä tarkoitettua valvontaa ei säädetä mitään. Sääntely ei näiden puutteiden takia täytä perustuslain 124 §:stä johtuvia vaatimuksia. Sääntelyn täydentäminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asiamies. Rahoitustarkastus asettaa 10. lakiehdotuksen 5 §:n nojalla pankkiin, jonka toimin-

ta on keskeytetty, asiamiehen valvomaan keskeytyspäätöksen noudattamista. Asiamies ei välttämättä ole virkasuhteessa Rahoitustarkastukseen. Asiamies hoitaa ennen muuta hänellä olevat valvontavaltuudet huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää (vrt. PeVL 25/2000 vp, s. 1—2). Tästä perustuslainkohdasta johtuvien syiden vuoksi valiokunta pitää edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä sitä, että laissa säädetään asiamiehen esteellisyydestä ja kelpoisuusvaatimuksista. Asianmukaista on lisäksi osoittaa säännöksin, että asiamies on tehtäviään hoitaessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Selvitysmies. Ehdotetuissa laeissa on säännöksiä, joiden mukaan valvova viranomainen asettaa tietyissä tilanteissa erilaisia selvitysmiehiä. Selvitysmiesten toiminta on eri yhteisömuotoja koskevissa säädöksissä normaali tapa yhteisön tilan selvittämiseksi ja mahdollisesti purkamiseksi. Valvovalla viranomaisella ei ole ohjaus- tai valvontavaltaa selvitysmiesten toimintaan, eivätkä he ole erityisessä vastuussa valvo-

valle viranomaiselle. Vaikka luottolaitosten selvitystilaan liittyy vahva julkinen intressi, on selvitysmiesten asettamisessa keskeisesti kysymys siitä, että tätä eri yhteisömuodoissa tavanomaisista menettelyä hyödynnetään myös luottolaitoksissa. Selvitysmiesten toiminnassa ei valiokunnan käsityksen mukaan ole sellaisia julkiselle hallintotehtävälle ominaisia piirteitä, että asia kuuluisi perustuslain 124 §:n piiriin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. ja 3., 5. sekä 9. ja 10. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 2. lakiehdotuksen 2 §:stä, 3. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentista ja 42 §:n 3 momentista, 5. lakiehdotuksen 2 ja 52 §:stä, 9. lakiehdotuksen 12 b §:stä sekä 10. lakiehdotuksen 5 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäsen. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd

Jouni Lehtimäki /kok
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.