

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi Suomen Pankista ja  
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

*Talousvaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä maaliskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 6/1998 vp laiksi Suomen Pankista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö

- johtokunnan sihteeri, varatuomari Heikki T. Hämäläinen ja lakimies Maritta Vehmas, Suomen Pankki
- KHO:n presidentti Pekka Hallberg
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

Valiokunta on saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Suomen Pankista. Lakiin ehdotetaan tehtäviksi muutokset, jotka ovat tarpeen Suomen Pankin liittämiseksi osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää silloin, kun Suomi osallistuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 109 l artiklan mukaisesti euroalueeseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan, kun Suomi osallistuu yhtenäisvaluutan alueeseen. Eräiden Suomen Pankkia koskevien

säännösten on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun laki on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan useiden muutosehdotusten perustuvan väli­littömästi EY:n perustamissopimukseen tai Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöön. Koska laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

säädettiin ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, on tämän katsottava kattavan myös nyt ehdotetut muutokset, eivätkä ne vaikuta enää lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Esityksessä ei perustelujen mukaan muilta osin

ehdoteta muutoksia Suomen Pankin tai pankkivaltuutettujen valtiosääntöoikeudelliseen asemaan. Näihin seikkoihin viitaten esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Hallituksen esitys johtuu Suomen pyrkimyksestä osallistua talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa yhtenäisvaluutan alueeseen ja tähän kytkeytyvästä Suomen Pankin liittämistä osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää (EKPJ).

Osa perustamissopimuksen sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännön edellyttämistä muutoksista kansallisten keskuspankkien asemaa sääntelevään kansalliseen lainsäädäntöön koskee kaikkia jäsenvaltioita. Niiden on perustamissopimuksen 108 artiklan mukaisesti huolehdittava siitä, että kansallinen lainsäädäntö on sopusoinnussa perustamissopimuksen ja perussäännön kanssa viimeistään sinä päivänä, kun EKPJ perustetaan. Hallituksen esityksestä ilmenee, että EKPJ on tarkoitus perustaa touko-kesäkuun vaihteessa 1998. Perustamissopimuksen 108 artiklassa vaaditut muutokset koskevat ennen kaikkea keskuspankin riippumattomuutta ja julkisyhteisöjen keskuspankkirahoituksen kieltöä. Tällaiset muutokset on toteutettu kuluvan vuoden alusta voimaan tulleella lailla Suomen Pankista, jota koskevasta lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunta antoi säätämisvaiheessa lausunnon (PeVL 5/1997 vp).

Osa EMU:n kolmannen vaiheen rahapoliittiseen päätöksentekoon ja kansallisen keskuspankin asemaan liittyvistä oikeudellisista muutoksista koskee vain euroalueeseen osallistuvia jäsenvaltioita. Suurin osa hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista nykyiseen lakiin pohjautuu siihen käsitykseen, että Suomi osallistuu euroalueeseen.

### *Suomen Pankin aseman muutokset perustuslakien kannalta*

Jos Suomi osallistuu euroalueeseen, Suomen Pankista tulee osa EKPJ:tä ja Suomen Pankin asema muuttuu EKP:n päättämän rahapolitiikan täytäntöönpanijaksi (lakiehdotuksen 1 §:n 2 ja 3 momentti sekä 3 §:n 1 momentti). Hallitusmuotoon ei sisälly nimenomaisia säännöksiä rahapoliittisesta päätöksenteosta, mutta sen 73 §:n säännösten Suomen Pankista voi katsoa tietyllä tavalla edellyttävän, että Suomen Pankilla on tässä suhteessa keskeinen asema. Valiokunta pitää riidattomana, että 1. lakiehdotuksen säännökset, jotka muuntavat Suomen Pankin osaksi EKPJ:tä, ovat vastoin hallitusmuodon 1 §:n täysivaltaisuussäännöksiä ja myös 73 §:n säännöksiä.

Pankkivaltuusto menettää esitykseen sisältyvän rahalain kumoamisedotuksen perusteella sen raha- ja valuuttakurssipolitiikan sisältöä koskevan toimivallan, joka sillä 1.1.1998 jälkeen on vielä ollut nykyisen lainsäädännön nojalla. Tämä muutos on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen hallitusmuodon 73 §:n 1 momentin tähden. Sen mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa ja eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana. Perustuslakivaliokunnan nykyisen lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä antaman lausunnon (PeVL 5/1997 vp) perusteella on selvää, että rahalain kumoamisen myötä pankkivaltuuston asema muuttuu tavalla, joka on ristiriidassa sen hallitusmuodon 73 §:n 1 momentissa säädetyn vaatimuksen kanssa, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa.

Näiden perustuslakien kanssa ristiriitaisten sääntelyjen vaikutusta nyt käsiteltävänä olevien lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen tulee arvioida Suomen EU-jäsenyyssratkaisun valossa. Suomen EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin useasta syystä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Voimaansaattamislaila tehty poikkeus perustuslaeista kattaa myös määräykset EMU:n kolmannesta vaiheesta ja EKPJ:stä, mukaan luettuina pelkästään euroalueeseen osallistuvia jäsenvaltioita koskevat määräykset (PeVL 18/1997 vp). Tästä syystä on valiokunnan mielestä kiistatonta, että EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain käsitteleminen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ulottuu niihin rahapoliittisen suvereniteetin rajoituksiin, joita ilmentävät ennen muuta 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 ja 3 momentti sekä 3 §:n 1 momentti.

Erikseen on rahalain kumoamisen ja pankkivaltuustolta sen myötä katoavan rahapoliittisen toimivallan takia arvioitava vielä sitä, missä määrin voimaansaattamislain säätäminen saattoi merkitä euroalueeseen osallistumisen aikana ajankohtaistuvaa poikkeusta myös siitä perustuslain vaatimuksesta, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa. Tämän vaatimuksen kannalta on sinänsä tärkeää, että Suomen Pankki edelleenkin tulee toimimaan eduskuntaan liittyvässä erikoishallinnossa erillään valtioneuvoston alaisesta valtionhallinnosta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, 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” (PeVL 5/1997 vp, s. 4/II). Kannanotolla on, kuten valiokunta mainitsi, merkitystä EKPJ:n perustamisen ja EMU:n kolmannen vaiheen alkamisen välisenä siirtymäaikana.

Esityksen mukainen rahalain kumoaminen ajoittuu siihen hetkeen, kun Suomi osallistuu yhtenäisvaluutan alueeseen. EY:n perustamissopimuksesta sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä johtuu väistämättä, että Suomen osallistuessa yhteiseen rahaan markan ulkoisen arvon

määräämistä tarkoittava, rahalain 4 §:n mukainen menettely ei enää tule kysymykseen. Tässä mielessä rahalain kumoaminen ja samalla pankkivaltuuston nykyisenlaisen valuuttakurssipoliittisen toimivallan lakkaaminen on suora seuraus perustamissopimuksesta. EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain yhteydessä käytetystä supistetusta perustuslainsäätämisyjärjestyksestä johtuu, että pankkivaltuuston aseman muuttuminen ei vaikuta 2. lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valiokunta kiinnitti jo nykyistä Suomen Pankkia koskevaa lakia säädettäessä huomiota siihen valtiosääntöoikeudellisesti keskeiseen vaikutukseen, että ”hallitusmuodon 73 §:n mukainen vaatimus Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa ei enää vakiintuneessa merkityksessä toteudu” (PeVL 5/1997 vp, s. 5/I). Siksi valiokunta piti tärkeänä kehittää lakia Suomen Pankista tuon perustuslainsäätämisen suuntaisesti, ”koska näin voidaan edistää sitä, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa silloinkin, jos pankkivaltuuston tehtävät supistuvat”. Tällaisina kompensoivina säännöksinä voidaan pitää 1. lakiehdotuksen 14 §:n 4 momenttia pääjohtajan ja muiden johtokunnan jäsenten raportointivelvollisuudesta pankkivaltuuston suuntaan sekä pankkivaltuuston ja eduskunnan välistä tiedonkulkua tehostavaa 11 §:n 1 momentin 5 kohtaa. Nämä säännökset vastaavat valiokunnan edellä todetussa lausunnossa mainitsemia keinoja.

Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi myös, että ”perustuslain vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa tukisi, jos eduskunnan valitsema pankkivaltuusto nimittäisi pankin johtokunnan jäsenet”. Hallituksen esityksessä ei ole otettu huomioon kyseistä valiokunnan kannanottoa. Perustuslakivaliokunnan mielestä Euroopan keskuspankkijärjestelmän kansanvaltaisuutta lisäisi, jos johtokunnan jäsenten nimittäminen siirretään pankkivaltuustolle. Käytännössä johtokunnan jäsenet on nimitetty pankkivaltuuston tekemän esityksen mukaisesti.

EY:n perustamissopimuksesta tai EKPJ:n ja EKP:n perussäännöstä ei johdu vaatimuksia sii-

hen, millaisessa menettelyssä kansallinen kannanmuodostus tapahtuu yhteisen rahan oloissa niissä ratkaisuisa, jotka kuuluvat EU:n neuvostolle. Hallituksen esitykseen ei sisälly tästä uusia säännöksiä, joten merkitystä olisi ennen muuta hallitusmuodon 33 a §:llä ja eduskunnan kannalta myös valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännöksillä. Siltä osin kuin tällaista asiaa käsitellään Suomen Pankissa, se kuuluu johtokunnalle osana tämän yleistoimivaltaa. EKPJ:n piirissä käsiteltävien asioiden osalta esityksessä ei ole varattu pankkivaltuustolle minkäänlaista aktiivista roolia. Valiokunnan käsityksen mukaan pankkivaltuuston asemaa EKPJ:ssä tehostavia järjestelyjä, kuten sen ennakkollisen tiedonsaannin turvaavia menettelytapoja, tulisi vielä selvittää.

#### *Voimaantulosäännökset*

1. lakiehdotuksen 31 § on erikoinen. Pykälässä säädetään tavanomaisesti uuden lain voimaantulosta ja nykyisen lain kumoamisesta. Eräät uudet säännökset tulisivat kuitenkin voimaan jo ennen lain voimaantuloajankohtaa. Tähän liittyen säädettäisiin, mitä aikaisemman lain säännöksiä sovelletaan kyseisten säännösten aiennettuun voimaantuloon saakka. Tällainen normisto jättää avoimeksi kysymyksen, eikö aikaisemman lain muita säännöksiä saadakaan soveltaa tuohon asti. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyn johdonmukaisuutta tulee lisätä.

Voimaantulosäännöksen 1 momentissa jätetään nykyisen lain 36 §:n salassapitosäännökset voimaan, kunnes julkisuuslainsäädännön uudistuksessa toisin säädetään. Valiokunnan mielestä samantapaista sääntelytekniikkaa tulee harkita myös nykyisen lain 3 luvun säännöksiin Suomen Pankin virkamiehistä eikä jättää tätä seikkaa sen varaan, että uusi virkamiessäännöstö saadaan aikaan kaavaillussa aikataulussa.

2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä jää epäselväksi, onko rahalain 4 § sovellettavana, kun neuvosto 1.1.1999 tekee perustamissopimuksen 109 l artiklan 4 kohdassa mainitun päätöksen. Valiokunnan käsityksen mukaan asia on syytä selvittää niin, että kyseistä lainkohtaa sovelletaan vielä tuolloin.

#### *Muita seikkoja*

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut Suomen Pankin jäävän niiden hallintoviranomaisten piiriin ulkopuolelle, joille hallitusmuodon periaatteiden mukaan voidaan luovuttaa aineellista lainsäädäntövaltaa, millä puolestaan tarkoitetaan toimivaltaa antaa sellaisia yleisesti sitovia sääntöjä, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja (esim. PeVL 12/1996 vp). 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan Suomen Pankki voi antaa rahalaitoksille ja vastaaville yhteisöille rahan käsittelyä koskevia määräyksiä ja ohjeita. Esityksen perusteluissa tätä nykyisin rahalakiin perustuvaa norminantovaltaa luonnehditaan rahahuoltoon koskevaksi. Valiokunnan käsityksen mukaan kysymyksessä on rajattuun kohdejoukkoon suuntautuva, tavoitteeltaan hyvin käytännöllinen ja luonteeltaan tekninen norminantovalta, eikä sillä ole sellaista aineellista ulottuvuutta, joka antaisi aiheen valtiosääntöoikeudelliseen huomautukseen.

1. lakiehdotuksen 16 § koskee johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättämistä. Pykälän 2 momentin perusteella tasavallan presidentin tekemästä erottamispäätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska tällaista säännöstä saatetaan pitää erikoisena presidentin valtiosääntöisen aseman kannalta, valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely vastaa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa turvattua jokaisen oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja on tätä perusoikeutta toteuttava.

#### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Anneli Jäätteenmäki /kesk  
Marjut Kaarilahti /kok  
Juha Korkea-osaaja /kesk  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /kok

Jorma Kukkonen /sd  
Osmo Kurola /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Paavo Nikula /vihr  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk  
vjäs. Reino Ojala /sd.

## ERIÄVÄ MIELIPIIDE

### *Perustelut*

Kuten valiokunnan enemmistön kannanotossa todetaan, ensimmäisen lakiehdotuksen säännökset Suomen Pankin aseman muuttamisesta ovat riidattomasti vastoin hallitusmuodon 1 §:n täysivaltaisuussäännöksiä ja myös vastoin 73 §:n säännöksiä. Kun Suomen Pankki muuttuisi osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää ja kun eduskunnan pankkivaltuusto menettäisi raha- ja valuuttakurssipolitiikan sisältöä koskevan toimivallan, joudutaan ristiriitaan sen hallitusmuodon 73 §:n 1 momentissa säädetyn vaatimuksen kanssa, että Suomen Pankki toimii eduskunnan hoidossa. Samalla tavalla on selvää, että toinen lakiehdotus rahalain kumoamisesta johtaa ristiriitaan hallitusmuodon 72 §:n kanssa, koska tämän pykälän mukaan Suomen markan ulkoisesta arvosta säädetään lailla.

Valiokunnan enemmistö katsoo kuitenkin, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä eli tavanomaisten lakien tapaan. Tätä perustellaan käsityksellä, että EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislaki kattaa myös määräykset EMU:n kolmannelta vaiheesta ja Euroopan keskuspankkijärjestelmästä.

Mielestäni tällainen tulkinta hallitusmuodosta ja EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislakia on yksipuolinen ja liian pitkälle menevä. Mahdollinen päätös Suomen osallistumisesta euroalueeseen on erillinen ratkaisu, joka puuttuu syvällisesti Suomen kansalliseen suvereniteettiin samalla kun se johtaa ristiriitaan Suomen hallitusmuodon säännösten kanssa. Tällaiseen ratkaisuun liittyviä muutoksia, jotka puuttuvat Suomen hallitusmuotoon ja keskeisten valtiollisten instituutioiden asemaan, ei voi suoraan johtaa EU-liittymissopimuksesta ja sen voimaansaattamislakia eikä tällaisia muutoksia voi tehdä niin, että se johtaisi perustuslakiemme itsestään kumoutumiseen.

EU:hun liittymisen jälkeen on ilmennyt, että kansallisella tahdolla siirtymisessä EMU:n kolmanteen vaiheeseen ja yhteiseen rahaan onkin Ruotsin esimerkin pohjalta suuri merkitys. Yhtään jäsenvaltiota ei tulla kutsumaan vastoin tahtoaan EMU:n kolmannen vaiheen jäseneksi. Eduskunta on itsekin korostanut itsenäisen kansallisen päätöksenteon suverenisuutta ottaessaan itselleen lopullisen päätösvallan Suomen liittymisestä EMU:n kolmanteen vaiheeseen. EU:hun liittymisen jälkeisen muuttuneen tilanteen vuoksi tulisi siten kaikessa EMU:n kolmanteen vaiheeseen liittyvässä lainsäädännössä ottaa EU:n liittymissopimuksen voimaansaattamislakia tulkittu aukko perustuslakeihimme uudelleen harkintaan niin, että hallitusmuotomme suvereniteettia syvästi loukkaavat esitykset voitaisiin käsitellä muussakin kuin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin (PeVL 18/1997 vp) katsonut, että Suomen rahayksikköä koskevan hallitusmuodon 72 §:n muuttaminen edellyttää vaikeutettua säätämisyjärjestystä (VJ 67 §) siitä riippumatta, mitä EU-liittymissopimuksesta seuraa. Tämän kanssa johdonmukaisena olisi edellyttää, että myös nyt käsiteltävänä olevat hallitusmuodon 72 §:n ja 73 §:n kanssa ristiriidassa olevat lakiesitykset käsiteltäisiin vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Lisää painoa tälle vaatimukselle antaa se, että Suomen Pankin aseman muutos on myös vastoin hallitusmuodon 1 §:n täysivaltaisuussäännöstä.

### *Ehdotus*

Edellä olevan perusteella esitän,

*että lakiehdotukset tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 1998

Veijo Puhjo /va-r