

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 7/2009 vp**

Hallituksen esitys laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä helmikuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 5/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Teuvo Pohjolainen
- yliassistentti Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valtion vakuusrahastosta ja luottolaitostoiminnasta annettuja lakeja muutettaviksi. Lakia valtion vakuusrahastosta ehdotetaan täydennettäväksi siten, että siihen lisätään säännökset vakavaraisuusongelmiin joutuneen talletuspankin velvoittamisesta tukihakemuksen tekemiseen valtion vakuusrahastolle. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännös, joka oikeuttaa valtioneuvoston eräin edellytyksin rajoittamaan määrääjäksi rahoitusmarkkinoilla toimivien toimiluvan ja sääntöjen mukaisista toimintaa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvautun omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta. Perusteluissa viitataan myös perustuslain 87 §:ään talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Lakiehdotukset voidaan hallituksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta esityksestä on sen mielestä kuitenkin ollut tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tukihakemukseen velvoittaminen

Valtioneuvosto voi 1. lakiehdotuksen 11 a §:n nojalla velvoittaa tiettyjen edellytysten täyttyessä vakavaraisuusongelmiin joutuneen pankin tekemään valtion vakuusrahastolle hakemuksen valtioneuvoston tarpeelliseksi katsoman rahoitustuen saamiseksi.

Sääntelyllä on liityntä perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Valtioneuvoston päätös tukihakemukseen velvoittamisesta on sidottu 11 a §:n 1 momentissa mainittuihin edellytyksiin, joiden on täytyttävä samanaikaisesti. Sääntelylle on osoitettavissa perusoikeuden rajoittamisen kannalta hyväksyttävä painava yhteiskunnallinen tarve, sillä päätös voidaan tehdä vain, jos pankin selvitystila tai konkurssi voi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta tärkeää on, että säännös voi tulla sovellettavaksi vain siinä tilanteessa, että pankin vakavaraisuuden saattaminen hyväksyttävälle tasolle ei enää olisi mahdollista pankin omin toimenpitein ja ainoaksi keinoksi toiminnan jatkamiselle jäisi julkisista varoista annettava tuki. Ehdotus ei ole tältä osin perustuslaissa turvatuun omaisuudensuojan näkökulmasta ongelmallinen. Perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta 11 a §:n 1 momentin 1 kohdan edellytys on kuitenkin syytä sitoa siihen, että vakavaraisuuden voidaan "perustellusta syystä" odottaa heikentyvän. Sama perustellun syyn vaatimus on syytä lisätä myös momentin 3 kohtaan.

Pakkolunastus

Tukitoimiin voidaan 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan liittää tuettavan pankin ja omistusyhteisön liiketoimintaa ja hallinnon järjestämistä koskevia ehtoja. Tukiehtojen sisällöstä on säädetty tarkemmin lain 12 a §:ssä, jota nyt ei ehdoteta muutettavaksi. Tukiehtoja voidaan asettaa sekä silloin, kun pankki itse on päättänyt hakea rahoitustukea (11 §), että valtioneuvoston

velvoitettua pankin hakemuksen tekemiseen (11 a §).

Pankkituen ehdoksi asetetun tukiehdon soveltamisen asemesta tuen kohteena olevan Suomesa toimiluvan saaneen pankin osakkeet ja pääomallinat sekä muun kuin osakeyhtiönä toimivan pankin liiketoiminta voidaan lakiehdotuksen 12 b §:n nojalla lunastaa valtioneuvoston päätöksellä täyttä korvausta vastaan rahastolle tai omaisuudenhoitoyhtiölle, jos valtion etu ei ole riittävästi turvattavissa edellä mainitulla lain 12 a §:n mukaisella tukiehdolla. Lakiehdotuksen 11 a §:n 2 momentin sisältämän viittaussäännöksen perusteella lunastaminen voi samoin edellytyksin tulla kysymykseen myös valtioneuvoston velvoitettua pankin tekemään tukihakemuksen, jos tukihakemusta ei ole tehty valtioneuvoston asettamassa kohtuullisessa määräajassa.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan "omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla". Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevan lain 12 b §:ää kyseisen perustuslain säännöksen näkökulmasta (PeVL 53/2001 vp, s. 2). Valiokunta tarkasteli säännöstä muun muassa perustuslaissa säädetyn yleisen tarpeen vaatimuksen samoin kuin lailla säätämisen vaatimuksen ja suhteellisuusperiaatteen kannalta. Muutettavaksi ehdotetussa 12 b §:ssä on asianmukaisesti otettu huomioon valiokunnan tuolloin esittämät näkemykset.

Valiokunta katsoi samassa yhteydessä 12 b §:n olleen sopusoinnussa myös täyttä korvausta koskevan vaatimuksen kanssa, koska täyden korvauksen periaate ilmenee itse pykälästä ja koska menettelynä noudatetaan osakeyhtiössä yleisesti käytettävää lunastusmenettelyä. Lain 12 b §:n 1 momenttia ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että siinä tarkoitettuna täytenä korvauksena pidetään osakkeelle (vastaavasti pääomallainoille ja liiketoiminnalle) lunastuspäätöksen tekohetkellä arvioitua käypää arvoa sen jälkeen, kun osakepääomasta on laskennallisesti vähennetty taseen osoittamat jo vahvistetut tap-

piot sekä tulevaisuudessa kolmen vuoden aikana kirjattaviksi tuleviksi arvioidut tappiot. Tarkoituksena tällöin on, että osakkeen käypä arvo vastaisi mahdollisimman hyvin osakkeen tosiasiallista arvoa pankissa, jonka ei ole mahdollista jatkaa toimintaansa ilman julkista tukea. Kirjattaviksi tuleviksi arvioitujen tappioiden selvittämiseksi pankissa on suoritettava erityistarkastus. Menettelyssä noudatetaan muutoin osakeyhtiölain 18 luvun 2—11 §:n säännöksiä. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että kysymyksen lunastushinnasta ratkaisevat Keskuskauppakamarin lunastuslautakunnan valitsevat välimiehet, joiden ratkaisuun voidaan hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen. Valiokunnalla ei ole sääntelystä huomauttamista perustuslain 15 §:n 2 momentin täyden korvauksen vaatimuksen kannalta.

Valtioneuvoston päätökseen itse lunastusoikeuden olemassaolosta ei saa lakiehdotuksen 12 b §:n 5 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla. Lunastuspäätöksen edellytyksenä on, että valtion etu ei ole riittävästi turvattavissa lain 12 a §:n mukaisella tukiehdolla. Lisäksi edellytetään, ettei osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta loukata ilman painavaa syytä. Valituskiellon asettaminen tällaiselle yksityisen oikeuksia koskevalle päätökselle on ongelmallista sekä omaisuuden pakkolunastukseen liittyvän oikeusturvavaatimuksen että perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Kysymyksessä ei ole sellainen vähäinen poikkeus, jollaisia on mahdollista säätää perustuslain mukaiseen muutoksenhaun pääsääntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 74/II). Valituskieltoa ei voida valiokunnan mielestä perustella myöskään sillä esityksen perusteluissa esiin tuodulla näkökohdalla, että lunastettua taloudellista kokonaisuutta ei päätösten täytäntöönpanon jälkeen olisi enää yleensä mahdollista palauttaa ennalleen. Lakiehdotuksen 12 b §:n 5 momentin valituskielto onkin poistettava, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kiireellisen päätöksen turvaamiseksi lakiin on tällöin mahdollista ottaa säännökset, joiden perusteella valtioneuvoston päätös voidaan panna täytäntöön muu-

toksenhausta huolimatta ja asia käsitellään kiireellisenä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Rahoitusmarkkinoiden toiminnan rajoittaminen

Valtioneuvosto voi 1. lakiehdotuksen 19 b §:n nojalla ja siinä säädetyin edellytyksin rajoittaa rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten toimiluvan ja sääntöjen mukaista toimintaa samoin kuin päättää arvopaperikauppaa koskevista rajoituksista ja kielloista enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Ehdotettu sääntely mahdollistaa voimakkaankin puuttumisen perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja perustuslain 18 §:ssä suojattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tämänkaltaisen toiminnan yhteydessä katsonut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien, ennen muuta rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseen ja siten myös asiakkaiden suojaan liittyvien perusteiden puoltavan sääntelyä (ks. esim. PeVL 43/2004 vp, s. 2/I).

Toimintaa voidaan rajoittaa vain Suomen rahoitusmarkkinoiden tai rahoitusmarkkinoilla toimivien vakaan ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi. Sääntelyn taustalla on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä vahva yhteiskunnallinen intressi. Merkityksellistä on, että toimenpiteet on sidottu välttämättömysedellytykseen ja suhteellisen lyhyeen määräaikaan, minkä lisäksi niistä päättäminen on kytketty kuulemissäännöksiin (ks. PeVL 53/2001 vp, s. 4/I). Valitusoikeutta ei ole rajoitettu, joten valtioneuvoston päätökseen voidaan hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Valiokunnan mielestä määräaika koskevaa sääntelyä on kuitenkin asianmukaista täydentää esityksen perusteluissa mainituilla seikoilla päätöksen keston rajaamisesta mahdollisimman lyhyeksi ja velvollisuudella kumota rajoitukset välittömästi niiden käyttöönoton perusteen poistuttua. Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta ei ole myöskään täysin ongelmantonta, että rajoitusten ja kieltojen sisältö jää varsin avoimeksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että 19 b §:n 1 momentin molempia kohtia täydenne-

tään ainakin esimerkkiluettelolla niistä rajoitus- ja kieltotoimenpiteistä, joita valtioneuvosto voi säännöksen perusteella asettaa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 12 b §:n 5 momentista tekevä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Elisabeth Naucclér /r	Antti Vuolanne /sd.
	Ville Niinistö /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.