

## Talousvaliokunnan mietintö 13/1996 vp

### Hallituksen esitys osuuspankkien yhteenliittymää koskevasi lainsäädännöksi

Eduskunta on lähettänyt 7 päivänä toukokuuta 1996 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 47/1996 vp osuuspankkien yhteenliittymää koskevasi lainsäädännöksi.

Talousvaliokunta on pyytänyt esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä (PeVL 19/1996 vp). Esitystä käsitellessään valiokunta on ottanut huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausunnot 12 ja 13/1996 vp.

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen ja ylitarkastaja Seppo Tanninen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Manne Airaksinen oikeusministeriöstä, johtaja Kaarlo Jännäri rahoitustarkastuksesta, ekonomisti Klaus Tuori Suomen Pankista, erikoistutkija Johanna Juusela kilpailuvirastosta, lakimies Päivi Seppälä kulluttaja-asiamiehen toimistosta, toimitusjohtaja Taisto Joensuu ja pankinjohtaja Heikki Vitie Osuuspankkien Keskusliitosta, toimitusjohtaja Seppo Kylmänen Osuuspankkien Keskuspankista, toimitusjohtaja Paavo Jauhiainen ja oikeustieteen lisensiaatti Aatos Sarvi Siilinjärven Osuuspankista, toimitusjohtaja Risto Kiljunen Etelä-Karjalan Osuuspankista, hallintojohtaja Olli Härmänmaa Postipankki Oy:stä, johtaja Kari Suominen Merita Pankista, toimitusjohtaja Markku Ruutu Säästöpankkiliitosta sekä professori Olli Mäenpää ja professori Mikael Hidén.

#### Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että osuuspankit, osakeyhtiömuotoiset osuuspankit sekä osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimiva liikepankki, jotka kuuluvat jäseninä niitä ohjaamaan oikeutettuun keskusyhteisöön, muodostavat yhdessä keskusyhteisön, keskusyhteisön konsolidointiryhmään kuuluvien yhteisöjen ja jäsenluottolaitosten konsolidointiryhmiin kuuluvien

yhteisöjen kanssa esityksessä tarkoitettun osuuspankkien yhteenliittymän.

Keskusyhteisöön liittyminen on vapaaehtoista. Liittyminen keskusyhteisön jäseneksi tapahtuu tekemällä päätös keskusyhteisön säännöissä tarkoitettujen määräysten ottamisesta luottolaitoksen sääntöihin tai yhtiöjärjestykseen. Päätös on pätevä, jos se on syntynyt vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä.

Jäsenyhteisöllä on oikeus erota keskusyhteisöstä ilmoittamalla siitä kirjallisesti keskusyhteisön johtokunnalle. Eroaminen on mahdollista, jos yhteenliittymälle laskettu vakavaraisuus säilyy lain mukaisena eroamisen jälkeenkin.

Keskusyhteisöstä eronnut tai erotettu jäsenluottolaitos vastaa yhteenliittymään kuuluvan toisen jäsenluottolaitoksen tai keskusyhteisön veloista ja sitoumuksista viiden vuoden ajan eroamisesta tai erottamisesta.

Keskusyhteisöllä on lain mukaan velvollisuus antaa jäsenluottolaitoksille ohjeita niiden toiminnasta maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja riskien hallinnan turvaamiseksi sekä oikeus valvoa niiden toimintaa.

Keskusyhteisöä sekä kaikkia jäsenluottolaitoksia ja niiden konsolidointiryhmiin kuuluvia yhteisöjä valvotaan vakavaraisuuden, maksuvalmiuden ja asiakasriskien osalta konsolidoidusti. Osuuspankkitarkastus nyky muodossaan lakautetaan. Osuuspankkien yhteenliittymää valvovat rahoitustarkastus ja keskusyhteisö. Keskusyhteisön tehtävänä on valvoa, että siihen kuuluvat jäsenluottolaitokset ja niiden konsolidointiryhmät toimivat rahoitusmarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti.

Ehdotuksen mukaan keskusyhteisön johtokunnan puheenjohtaja toimii osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimivan liikepankin johtokunnan puheenjohtajana. Keskusyhteisön hallintoneuvoston jäsenet muodostavat liikepankin hallintoneuvoston jäsenten enemmistön. Keskusyhteisö on luottolaitoslaissa tarkoitettu rahoituslaitos.

Osuuspankkilakiin esitettyjen muutosten johdosta vähäisempiä muutoksia ehdotetaan myös luottolaitoslakiin, rahoitustarkastuslakiin ja kaupparekisterilakiin.

Ehdotuksella sisällytetään Suomen lainsäädäntöön EU:n luottolaitosdirektiivin mukaiset säännökset yhteisvastuuseen perustuvasta osuuspankkien yhteenliittymästä.

### Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotus tekee osuuspankkiryhmälle mahdolliseksi omin voimavaroin ja yhteisvastuullisesti selviytyä pankkikriisin aiheuttamista ongelmista, mikä parantaa koko suomalaisen pankkijärjestelmän vakautta.

Osuuspankkiryhmän uudelleenjärjestely yhteenliittymäksi merkitsee säädösten muuttamista myös siten, että hallitsemattomien riskien ja vahinkojen syntymistä ehkäistään keskitetyn suunnitteluohjaus- ja valvontajärjestelmän avulla.

Esityksen tavoitteena on järjestelmä, jossa osuuspankkeja tarkastellaan ja valvotaan ryhmän yhdistettyjen lukujen perusteella. Konsolidoituun valvontaan perustuen yksittäisille jäsenluottolaitoksille sallittaisiin tilapäinen vakavaraisuusrajan alittaminen ja joustoa asiakasriskiä koskeviin rajoituksiin. Koko yhteenliittymän puitteissa tapahtuvaa riskinottoa rajoitettaisiin.

Samalla edellytetään, että osuuspankkeja ohjataan keskitetysti ja että keskusyhteisöllä on tehtävään riittävät ohjaamismahdollisuudet ja valtuudet.

Järjestelmän ydin on yhteisvastuu, jonka puitteissa jäsenpankit ovat vastuussa toistensa sitoumuksista. Jäsenpankit pysyvät järjestelmässä itsenäisinä.

Käytännössä hallituksen esityksen mahdollistama järjestely merkitsee sitä, että nykyisestä Osuuspankkien Keskusliitosta tulee osuuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisö, OKL-osuuskunta, johon jäsenosuuspankit ja niiden keskusrahallaitoksena toimiva liikepankki, Osuuspankkien Keskuspankki Oy (OKO) voivat kuulua. Yhteenliittymän edellytyksenä on, että OKO on keskusyhteisön jäsen ja lisäksi sen tytäryritys. Lisäedellytyksenä on, että keskusyhteisön johtokunnan puheenjohtaja toimii myös OKO:n johtokunnan puheenjohtajana ja että keskusyhteisön hallintoneuvoston jäsenet muodostavat OKO:n hallintoneuvoston enemmistön.

Suomalaisessa yhteisölainsäädännössä ei ole tavallista, että yksityiskohtaisesti säädetään yhteisön hallintoelinten kokoonpanosta. Tässä tapauksessa valiokunta pitää tätä kuitenkin tarkoituksenmukaisena, koska siten voidaan varmistaa keskusyhteisön valvonta ja ohjaus myös OKO:ssa ja siten saada koordinoitu ohjausvaltuus ulottumaan koko yhteenliittymään. Koordinoivan valvonnan vahvistaminen on myös terveiden, asiansa hoitaneiden jäsenpankkien etu.

Keskusyhteisöön liittyminen on jäsenpankeille vapaaehtoista. Eroamista vaikeuttaa käytännössä vaatimus, että ero on mahdollista vain, jos yhteenliittymän vakavaraisuus säilyy lain edellyttämällä tasolla. Eronnut tai erotettu jäsenpankki on myös viiden vuoden ajan yhteisvastuussa toisten jäsenpankkien sitoumuksista. Lisäksi eronnut tai erotettu jäsenpankki olisi vastuussa tänä aikana perittävistä ylimääräisistä maksuista. Valiokunta pitää säännöksiä tarpeellisina korostamaan yhteenliittymän pysyvää luonnetta ja yhteisvastuuta, joka tälläkin hetkellä toteutuu luottolaitoslain rajoissa Osuuspankkien vakuusrahaoston kautta. Samalla valiokunta katsoo, ettei keskusyhteisö saa perusteetta syrjiä ulkopuolelle jääviä pankkeja.

Pankkikilpailun kannalta esitys ei valiokunnan mielestä ole täysin tasapainoinen. Järjestelmä antaa jäsenpankeille yhtäältä mahdollisuuden saada yhteenliittymästä koituvat edut, poikkeamat vakavaraisuutta ja asiakasriskiä koskevista säännöksistä, toisaalta mahdollisuuden asiakkaiden suuntaan korostaa paikallisuutta ja itsenäisyyttä.

Mahdollisuus poikkeamiin saattaa vääristää paikallista kilpailua itsenäisten säästöpankkien ja osuuspankkien välillä viimeksi mainittujen hyväksi. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että pankkitoiminnan rakenteen keskittyessä valtakunnallinen kilpailu voidaan säilyttää. Yhteenliittymäjärjestelmän yhtenä tavoitteena on, että yhteenliittymän sisällä voidaan ilman valtion tukitoimia tervehdyttää taloudellisiin vaikeuksiin joutuneet osuuspankit. Tämä tulee mahdolliseksi nimenomaan sitä kautta, että yksittäisen jäsenluottolaitoksen vakavaraisuus voi tilapäisesti alittaa luottolaitoskohtaiset vakavaraisuusvaatimukset, kunhan yhteenliittymän vakavaraisuus täyttää lain vähimmäisvaatimukset.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan yhteisvastuuseen perustuvan yhteenliittymäjärjestelmän toteuttamiselle ei ole esteitä muunkaan tyyppisten kuin osuuskuntamuotoisten pankkien piirissä. Hallituksen esityksen mukaan sääs-

töpankeissa ei kuitenkaan ole nähty lain muutosta ajankohtaiseksi.

Jäsenpankkien mahdollisuus keskusyhteisön luvalla poiketa luottolaitoslain mukaisesta asiakasriskien enimmäismäärästä on yksi yhteenliittymäjärjestelmän keskeisiä elementtejä. Poikkeuslupamenettelyn vastapainoksi koko yhteenliittymälle lasketut asiakasriskien enimmäismäärät ovat alemmat kuin luottolaitoslaissa yksittäiselle luottolaitokselle sallitut enimmäismäärät.

Osuuspankkien vakuusrahastolle myöntämistä lainoista, jotka vakuusrahasto on antanut pääomatukena toisille osuuspankeille, on muodostunut omaa pääomaa. Näin muodostuneen oman pääoman eliminointi tapahtuu yhteenliittymäjärjestelyssä keskustasolla, mutta ei yksittäisten pankkien tasolla. Yksittäisen jäsenpankin mahdollisuudet luotonantoon lisääntyvät täten merkittävästi.

Valiokunta korostaa erityisesti keskusyhteisön vastuuta liiallisen riskinoton hillinnässä. Tässä tarkoituksessa on myös varmistettava, että sisäiset valvonta- ja ohjausjärjestelmät ovat tehokkaasti toimivia.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan keskusyhteisön tarvitsemia riskienhallinnan valvonta- ja ohjausjärjestelmiä ollaan parhaillaan valmistelemassa. Lakiesityksessä ei ole täsmällisesti määritelty niitä edellytyksiä, joiden täytyminen on välttämätöntä, jotta yhteenliittymä ylipäätään voi aloittaa toimintansa. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että yhteenliittymän keskusyhteisö valvoo lakiesityksessä tarkoitettulla tavalla yhteenliittymää ja sen jäsenluottolaitoksia ja niiden konsolidointiryhmiä ja että myös rahoitustarkastus kykenee omalta osaltaan valvomaan yhteenliittymää ja keskusyhteisöä.

Valiokunta pitää erityisen tärkeänä sitä, että toimintaa yhteenliittymänä ei aloiteta, ennen kuin riskienhallinta yhteenliittymässä ja sen jäsenluottolaitoksissa on kaikkien riskialueiden osalta järjestetty hyväksyttävällä tavalla. Tämä koskee riskienhallinnan organisoimista niin henkilöstön, järjestelmien kuin laskentaa koskevien ohjeiden osalta.

Rahoitustarkastuksen lausuntoon viitaten valiokunta edellyttää, että ennen kuin valtiovarainministeriö vahvistaa keskusyhteisön säännöt, ministeriön tulee saada rahoitustarkastukselta lausunto siitä, että keskusyhteisön riskienhallinta on järjestetty rahoitustarkastuksen hyväksymällä tavalla ja että rahoitustarkastus on saanut luottolaitostoiminnasta an-

netun lain 10 §:ssä tarkoitettun selvityksen keskusyhteisön omistajista ja hallintohenkilöistä ja varmistunut siitä, että keskusyhteisöä tullaan johtamaan ammattitaitoisesti sekä terveiden ja varovaiden liikeperiaatteiden mukaisesti.

Yhteenliittymäjärjestelmän valmistelu ei ole saanut yksimielistä vastaanottoa osuuspankkiryhmän sisällä. Valiokunnan OKL:ltä saamien tietojen mukaan kielteisesti suhtautuvien pankkien osuus OKL:n äänivallasta on noin 11 %. Mikäli nämä pankit jäisivät yhteenliittymän ulkopuolelle, se heikentäisi yhteenliittymälle laskettavaa vakavaraisuutta noin 0,7 prosenttiyksikköä, eli vakavaraisuus olisi noin 10 %. Jäsenpankkien edustajien kuulemisen perusteella talousvaliokunta ehdottaa 7 a §:n 4 momenttiin säännökset siitä, että keskusyhteisön tulee kohdella jäsenluottolaitoksia ohjeiden annossa ja asiakasriskejä koskevissa lupa-asioissa tasa-vertaisesti.

Edelleen valiokunta tähdentää, että keskityn valvonnan puitteissa jäsenpankeille annettavien ohjeiden ja määräysten tulee olla selkeitä ja että ne tulee laatia molemmilla kansallisilla kielillä.

Yhteisvastuuseen jo nykyäänöstenkin mukaan sitoutuneet asiansa moitteettomasti hoitaneet osuuspankit voisivat yhteenliittymäjärjestelmässä nykyistä paremmin vaikuttaa siihen, ettei yksittäinen osuuspankki liiallisella riskinotolla vaaranna ryhmän vakautta ja aiheuta lisää taloudellisia rasitteita ryhmän muille jäsenille.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että osuuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisö tulisi olemaan ns. toisen asteen osuuskunta, joka mahdollistaa äänivallan jakamisen ja painottamisen osuuskunnan omistajien eli jäsenten kesken siten, että se tukee tervettä omistajavalvontaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että keskusyhteisön hallintoa ja toimintaa järjestettäessä vastuullisesti toimineiden jäsenpankkien vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan.

Aloite yhteenliittymäjärjestelyyn on tullut osuuspankkiryhmän taholta ja se on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että koska sen avulla pyritään vakauttamaan osuuspankkiryhmän toimintaa ja vähentämään toiminnan riskialttiutta, pienenee osuuspankkiryhmän mahdollisuus joutua valtion tukitoimien kohteeksi.

Valiokunta on asiantuntijoita kuultuaan pyytänyt esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunnot on otettu asianmukaisesti huomioon lakiehdotuksen pykälissä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 7 h § ehdotetaan poistettavaksi. Säännös koskee keskusyhteisön oikeutta antaa kilpailunrajoituslain säännöksistä poiketen jäsenluottolaitoksille suosituksia luottolaitostoiminnassa perittävistä tai maksettavista hinnoista tai vastikkeista.

Talousvaliokunta toteaa, että osuuspankeilla on voimassa oleva edellä mainittuja suosituksia koskeva poikkeuslupa kilpailunrajoituslain nojalla. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että myös osuuspankkien keskusyhteisölle annetaan haettaessa vastaavanlainen poikkeuslupa.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että olisi asianmukaista selvittää hallinto-oikeudellisten yleislakien sovellettavuutta keskusyhteisön toiminnassa ja harkita muutoksenhakuoikeuden liittämistä keskusyhteisön julkisissa tehtävissä tekemiin päätöksiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt asianmukaisena mainittujen asioiden selvittämistä tai harkitsemista. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan kytenyt selvitystä sääätämisyhteisöön.

Talousvaliokunta puolestaan toteaa, että perustuslakivaliokunnan huomautus koskee periaatteellisesti merkittävää ja laajakantoista asiaa, koska osuuspankkien yhteenliittymä rakentuu vapaaehtoiselle itsesääntelyperiaatteelle.

Talousvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan asian selvittämisestä ja katsoo, että selvitys on mahdollista tehdä ehdotetun lainsäädännön voimaantulon jälkeenkin. Jos selvityksessä ilmenee siihen tarvetta, tarvittavat muutokset voidaan antaa eduskunnalle erillisenä hallituksen esityksenä.

Valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan huomautus rahoitustarkastuksen ohjaus- ja valvontavallan ulottamisesta keskusyhteisöön on jo otettu huomioon talousvaliokunnan mietinnössä 12/1996 vp (HE 38/1996 vp) rahoitustarkastuslain 2 §:n muutoksena.

### **Yksityiskohtaiset muutosehdotukset**

Valiokunta ehdottaa, että osuuspankkilakiin tehdään seuraavat muutokset:

*Johtolause:* Johtolauseessa ehdotetaan lain 95 § kumottavaksi. Pykälän mukaan osuuspankki saa ainoastaan rahoitustarkastuksen tai

osuuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisön määräämissä rajoissa tai erityisellä luvalla antaa luoton tai takauksen, josta pankin johtokunnan jäsen, toimitusjohtaja, tilintarkastaja tai toimihenkilö vastaa.

Koska määräyksenantovaltuus on avoin, sääätämisyhteisöongelmien välttämiseksi valiokunta ehdottaa, että lain 95 § kumotaan. Vastaavanlaisista säännöistä ei ole myöskään liikepankkilais- ja säästöpankkilaisissa.

*7 a §:* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan keskusyhteisön on ohjeita antaessaan, valvonnassaan, lupia myöntäessään ja muitakin laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan kohdeltava yhteenliittymän jäsenluottolaitoksia tasapuolisesti.

*7 e §:* Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin viitaten keskusyhteisön oikeus määrätä asiakaskokonaisuuden sitoumusten enimmäismäärä ehdotetaan rajattavaksi 5 miljoonaa eua vastaavaan markkamäärään.

*7 f §:* Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti pykälän 1 momentin säännöstä täsmennettäväksi siten, että laista selvästi käy ilmi luottolaitoslain asianomaisten säännösten soveltamisen olevan pääsääntö. Tämä rajaa rahoitustarkastuksen määrystenantovaltaa.

Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan vakavaraisuutta laskettaessa osuuspankkien vakuusrahaston omaan pääomaan kuuluvia varoja käsitellään rahoitustarkastuksen määräämällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan lausuntoihin viitaten valiokunta ehdottaa tämän virkkeen poistettavaksi.

Pykälän 4 momentissa säädetään menettelystä, kun jäsenluottolaitoksen tai sen konsolidointiryhmän omat varat vähenevät alle luottolaitostoimintalaissa säädetyn vähimmäisrajan. Luottolaitoksen on tuolloin viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin vakavaraisuutensa vahvistamiseksi.

Valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että luottolaitoksen tulee viipymättä saattaa vakavaraisuutensa laissa säädetylle tasolle.

*7 h §:* Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnonaan, että ehdotettu mahdollisuus poiketa kilpailunrajoituslain säännöksistä ei ole valtiosäännön kannalta asianmukainen eikä lakien merkitystä koskevien näkökohtien kannalta hyväksyttävä.

Edellä olevan johdosta valiokunta ehdottaa, että mainittu pykälä poistetaan. Tämä aiheuttaa

muutokset jäljessä olevien pykälien numerointiin sekä muutokset 7 k §:ssä sekä 7 l §:n 1 momentissa oleviin viittauksiin.

7 m §: Valiokunta täsmentänyt perustuslaki-valiokunnan ehdotuksen mukaisesti pykälän 2 momentin säännöstä siten, että keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten sekä niiden konsolidointiryhmien tilinpäätöksistä laaditaan yhdistelty tilinpäätös noudattaen soveltuvin osin, mitä luottolaitoksen konsernitilinpäätöksestä on säädetty tai määrätty. Rahoitustarkastus antaa tarkemat määräykset yhdistellyn tilinpäätöksen laadinnasta.

19 §: Pykälässä säädetään osuuspankin luottamus- tai toimihenkilön oikeudesta kuulua toisen talletuspankin hallintoelimiin. Pääsäännön mukaan se on kiellettyä, koska siten turvataan pankkisalaisuuden säilyminen ja estetään liikesalaisuuksien käyttö toisen talletuspankin toiminnassa. Rajoitus ei koske osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimivan liikepankin hallintoneuvostoon kuulumista eikä osuuspankin konsernia. Osuuspankkien toimi- ja hallintohenkilöt voivat myös kuulua hallintoelimiin sellaisessa talletuspankissa, jonka osuuspankkien keskusrahallaitos ja osuuspankit yhdessä omistavat.

Osuuspankkiryhmän sisäisen kehittämisen sekä vaikeuksissa olevien pankkien toiminnan organisoinnin mahdollistamiseksi valiokunta ehdottaa säännöstä muutettavaksi siten, että rahoitustarkastus voi myöntää perustellusta syystä poikkeuksen pykälän pääsäännöstä. Rahoitustarkastus ei saa myöntää lupaa, jos se katsoo, että järjestelyllä pyritään kiertämään 1 momentin kieltoa taikka keskusjärjestö, keskusyhteisö tai keskusrahallaitos pyrkii epäasiallisesti kilpailemaan osuuspankkien kanssa. Lupaa ei saa myöskään myöntää, jos sen myöntäminen vaarantaisi pankki- ja liikesalaisuuden säilymisen.

46 §: Valiokunta ehdottaa pykälään pelkätään kielellistä täsmennystä.

61 §: Myös tähän pykälään valiokunta ehdottaa teknisluonteista täsmennystä.

84 a §: Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että siinä tarkoitetaan jäsenluottolaitoksen omia varoja.

95 §: Johtolauseen kohdalla lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälä poistetaan.

Valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan huomautus rahoitustarkastuksen ohjaus- ja valvontavallan ulottamisesta keskusyhteisöön on jo otettu huomioon talousvaliokunnan mietinnössä 12/1996 (HE 38/1996 vp) rahoitustarkastuslain 2 §:n muutoksena.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

*että 2.—4. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja  
että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

## 1.

**Laki****osuuspankkilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan 28 päivänä joulukuuta 1990 annetun osuuspankkilain (1271/90) 95 §,*

*muutetaan 19 §:n 2 momentti, 41 a §:n 1 momentti, 41 d §:n 1 momentti, 41 g §:n 2 momentti, 41 h §:n 1 momentti, 41 j §:n 3 momentti, 7 luku, 51 §:n 1 momentti, 61 §:n 1 momentti, 91 §, 92 §:n 2 momentti sekä 93 §:n 4 ja 5 kohta (poist.),*

*sellaisina kuin niistä ovat 41 a §:n 1 momentti, 41 d §:n 1 momentti, 41 g §:n 2 momentti, 41 h §:n 1 momentti ja 41 j §:n 3 momentti 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1126/93), 7 luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, 51 §:n 1 momentti 30 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1611/93) ja 92 §:n 2 momentti 21 päivänä huhtikuuta 1995 annetussa laissa (602/95), sekä*

*lisätään lakiin uusi 2 a luku, 19 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitussa 30 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa, uusi 4 momentti, 41 a §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 10 päivänä joulukuuta annetussa laissa, uusi 6 momentti, 41 d §:ään, sellaisena kuin se on viimeksi mainitussa laissa, uusi 3—5 momentti, uusi 8 a luku ja 93 §:ään uusi 6 kohta seuraavasti:*

## 2 a luku

**Osuuspankkien yhteenliittymä**

## 7 a §

(1—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Keskusyhteisö ei saa antaessaan ohjeita, suorittaessaan valvontaa, myöntäessään lupia tai muutoin hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä asettaa jäsenluottolaitoksia keskenään eriarvoiseen asemaan ilman perusteltua syytä.*

## 7 b—7 d §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 7 e §

(1—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*(Poist.) Luottolaitostoiminnasta annetun lain 69 §:n 2 momentissa tarkoitettujen asiakaskonaisuuden (poist.) sitoumuksille, joiden yhteismäärä on suurempi kuin 5 miljoonaa ecua vastaava markkamäärä, on haettava keskusyhteisön lupa. Osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimivan liikepankin ja sen konsolidointiryhmään kuuluvan yhteisön ei kuitenkaan tarvitse hakea tässä tarkoitettua lupaa.*

## 7 f §

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 9 luvun mukaista omien varojen vähimmäismäärää laskettaessa yhteenliittymä rinnastetaan luottolaitokseen. *Rahoitustarkastus antaa tarkemmat määräykset rinnastamisesta.*

Yhteenliittymälle lasketun vakavaraisuuden tulee olla luottolaitostoiminnasta annetun lain 9

luvun mukainen. Vakavaraisuutta laskettaessa yhteenliittymän omista varoista vähennetään jäsenluottolaitoksen tai sen konsolidointiryhmään kuuluvan yhteisön liikkeeseen lasketmat ja osuuspankkien vakuusrahaston merkitsemät pääomatodistukset ja muut oman pääoman ehdoit erät. *(Poist.)*

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Mitä luottolaitostoiminnasta annetun lain 9 luvussa säädetään omien varojen vähimmäismäärästä, ei sovelleta jäsenluottolaitokseen tai sen konsolidointiryhmään. Jos jäsenluottolaitoksen tai sen konsolidointiryhmän omat varat vähenevät alle luottolaitostoiminnasta annetun lain 9 luvussa säädetyn vähimmäismäärän, on luottolaitoksen kuitenkin viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin vakavaraisuutensa saattamiseksi säädetyille tasolle. Keskusyhteisön on asetettava Rahoitustarkastuksen määräämien perusteiden mukaisesti määräaika näille toimenpiteille.

## 7 g §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 7 h §

*(Poist.)*

## 7 h ja 7 i §

(Kuten hallituksen esityksessä 7 i ja 7 j §)

## 7 j §

Osuuspankit ja 41 a ja 42 b §:ssä tarkoitettujen osakeyhtiömuotoiset pankit sekä osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimiva liikepankki voivat

liittyä keskusyhteisön jäseneksi tekemällä päätöksen 7 h §:ssä tarkoitettujen määräysten ottamisesta luottolaitoksen sääntöihin tai yhtiöjärjestykseen. Päätös on pätevä vain, jos sen puolesta on osuuskunnan kokouksessa annettu vähintään kaksi kolmasosaa äänestykseen osallistuneiden äänistä tai jos sitä on yhtiökokouksessa kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa aneetuista äänistä ja kokouksessa edustetuista osakeista.

#### 7 k §

Jäsenluottolaitoksella on oikeus erota keskusyhteisöstä päättämällä sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen 7 h §:ssä tarkoitettujen määräysten muuttamisesta sekä ilmoittamalla siitä kirjallisesti keskusyhteisön johtokunnalle, jos yhteenliittymälle laskettu vakavaraisuus säilyy 7 f §:ssä säädetyn mukaisena eroamisen jälkeenkin. Päätös on pätevä vain, jos sen puolesta on annettu tai sitä kannattaa 7 j §:n mukainen äänen enemmistö. Vakavaraisuuden säilyminen on todettava keskusyhteisön tilintarkastajien varmentamalla laskelmalla.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä 71 §:n 2 ja 3 mom.)

#### 7 l §

(Kuten hallituksen esityksessä 7 m §)

#### 7 m §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä 7 n §:n 1 mom.)

Keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten sekä niiden konsolidointiryhmien tilinpäätöksistä laaditaan yhdistelty tilinpäätös *noudattaen soveltuvin osin mitä luottolaitoksen konsernitilinpäätöksestä on säädetty tai määrätty. Rahoitustarkastus antaa tarkemmat määräykset yhdistellyn tilinpäätöksen laadinnasta.* Yhdistelty tilinpäätös käsittää myös sellaiset yhteisöt, joiden äänivaldasta edellä sanotut yhteisöt omistavat yhdessä yli puolet.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä 7 n §:n 3 mom.)

### 4 luku (uusi)

#### Hallinto

#### 19 §

Osuuspankin hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsen, toimitusjohtaja tai valvoja saa 1 mo-

mentin estämättä olla osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimivan liikepankin hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsen.

*Osuuspankin hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsen, toimitusjohtaja tai valvoja voi rahoitustarkastuksen luvalla olla osuuspankkien keskusjärjestön tai 7 a §:ssä tarkoitettun osuuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisön tai osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimivan liikepankin omistamien talletuspankkien taikka keskusjärjestön, keskusyhteisön tai keskusrahallaitoksen yhdessä osuuspankkien kanssa omistamien talletuspankkien hallintoneuvoston tai johtokunnan jäsen tai varajäsen, toimitusjohtaja, valvoja taikka toimihenkilö.*

#### 6 a luku

### **Osakeyhtiön perustaminen jatkamaan osuuspankin toimintaa sekä osuuspankin muuttaminen osakeyhtiöksi**

41 a, 41 d, 41 g, 41 h ja 41 j §  
(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 7 luku

### **Osuuspankkien yhteenliittymän valvonta**

42—45 §  
(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 46 §

Rahoitustarkastuslain 20 §:ssä tarkoitettu valvontamaksu ja 23 §:ssä tarkoitettu uhkasakko, jotka koskevat osuuspankkien yhteenliittymää, määrätään keskusyhteisölle.

#### 51 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 61 §

Kun osuuskunnan kokous on päättänyt asettaa osuuspankin selvitystilaan, sen on valittava vähintään kaksi selvitysmiestä toimittamaan pankin selvitys. Selvitysmiehistä ainakin yhden on oltava pankin velkojien edustaja. Selvitysmiesten vaalista on viipymättä ilmoitettava Rahoitustarkastukselle, joka määrää lisäksi yhden selvitysmiehen. Osuuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisöön kuuluvalla jäsenluottolaitokselle Rahoitustarkastus määrää selvitysmiehen keskusyhteisön esityksestä.

## 8 a luku

**Osuuspankkien yhteenliittymään kuuluvan jäsenluottolaitoksen selvitystila ja yhteenliittymän purkaminen**

## 84 a §

Jos 2 a luvussa tarkoitettu jäsenluottolaitoksen *omat* varat vähenevät tappioiden johdosta 50 §:ssä tai liikepankkilain 27 §:ssä mainituin tavoin eikä jäsenluottolaitoksen toimintaa saada 51 §:ssä tai liikepankkilain 28 §:ssä tarkoitetuilla tavoin turvatuksi, yhteenliittymän keskusyhteisöllä on oikeus periä yhteenliittymään kuuluvilta jäsenluottolaitoksilta keskusyhteisön säännöissä

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuulikki Hämmäläinen /sd, varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen /kesk, jäsenet Matti Aura /kok, Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vas, Martti Korhonen /vas, Riitta Korhonen /kok, Pekka Kuosmanen /kok (osittain), Leena Luhtanen /sd, Erkki J.

mainituin perustein ylimääräisiä maksuja tilikauden aikana enintään viisi tuhannesosaa jäsenluottolaitosten viimeksi vahvistettujen taseiden yhteenlasketusta loppusummasta käytettäväksi jäsenluottolaitoksen selvitystilän ehkäisemiseksi tarvittaviin tukitoimiin.

84 b—84 e sekä 91—93 §  
(Kuten hallituksen esityksessä)

95 §  
(*Poist.*)

Voimaantulosäännös  
(Kuten hallituksen esityksessä)

Partanen /sd, Kirsi Piha /kok, Vuokko Rehn /kesk, Ola Rosendahl /r, Mauri Salo /kesk (osittain), Sakari Smeds /skl, Osmo Soininvaara /vihr ja Janne Viitamies /sd (osittain) sekä varajäsenet Matti Ryhänen /kesk (osittain) ja Jouko Skinnari /sd (osittain).

**Vastalause**

Hallituksen esityksessä osuuspankkien yhteenliittymää koskevaksi lainsäädännöksi olevia normeja olisi täydennettävä ja eräiltä osin muutettava siten, että omistajavallan ja -valvonnan toteutuminen yhteenliittymässä turvataan. Omistaja on vallan paras vahti, koska omistajalla on riski ja intressi. Asiansa hyvin hoitaneilla osuuspankeilla on tässä asiassa erityisen suuri omistajan riski ja intressi, koska liittyminen osuuspankkien yhteenliittymään toisi tällaisen pankin omilla varoillaan vastuuseen keskusyhteisön veloista ja vastuista ja sen lisäksi kaikkien keskusyhteisöön liittyvien jäsenpankkien veloista ja vastuista.

On ilmeistä, että ilman seuraavassa esitettäviä muutoksia yhteenliittymään ei liittyisi riittävä määrä vakavaraisuudeltaan terveitä osuuspankkeja, mistä olisi seurauksena, että lakiesityksen perustavoitteet jäisivät toteutumatta.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi että seuraavat pykälät hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

*7 a §:n 1 mom. 3 kohta*

Osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimivan liikepankin osakkeista omistavat keskusyhteisö ja jäsenluottolaitokset yhteensä yli 50 prosenttia ja näin omistettujen osakkeiden tuottama äänimäärä on yhteensä yli 50 prosenttia liikepankin koko osakekannan tuottamasta äänimäärästä.

Tähän liittyen saman pykälän 3 momentista tulisi poistaa määräys, jonka mukaan keskusyhteisön hallintoneuvoston jäsenten tulisi aina muodostaa liikepankin hallintoneuvoston jäsenten enemmistö.



*7 a §:n 4 mom.*

Keskusyhteisöllä on velvollisuus antaa jäsenluottolaitoksille ohjeita niiden toiminnasta maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja riskienhallinnan lainmukaisuuden turvaamiseksi sekä velvollisuus tämän lain mukaisesti valvoa niiden toimintaa. Keskusyhteisön tässä tarkoitettujen ohjeiden tulee olla sellaisia, etteivät ne aseta jäsenluottolaitoksia niiden maksuvalmiutta, vakavaraisuutta tai riskienhallintaa koskevien vaatimusten suhteen eriarvoiseen asemaan.

*7 c §:n 2. lause*

Keskusyhteisöllä tulee olla koko yhteenliittymään nähden riittävät riskienvalvontajärjestelmät ja keskusyhteisön tulee vähintään kaksi kertaa vuodessa ilmoittaa jäsenluottolaitoksille jokainen sellainen jäsenluottolaitos, jonka kohdalla voidaan nähdä uhka pankin joutumisesta kriittiseen tilaan. Ilmoitukseen tulee liittää selostus sellaisen jäsenluottolaitoksen toiminnan tervehdyttämishojelmasta ja keskusyhteisön tämän lain 7 a §:n 4 momentin nojalla tällaiselle jäsenluottolaitokselle antamista ohjeista.

*7 e §:n 3 momentin 1. lauseen täydentävä lisäys:*  
... edellyttäen, että tällaisen luvan myöntämisellä ei loukata jäsenpankkien yhdenvertaisuuden periaatetta.

*7 h §:n 1 mom.*

Sen lisäksi, mitä osuuskuntalain 5 §:ssä on säädetty, keskusyhteisön säännöissä on määrättävä,

3) että keskusyhteisöllä on velvollisuus tämän lain 7 a §:n 4 momentin mukaisesti antaa jäsenluottolaitoksille ohjeita niiden toiminnasta maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja riskienhallinnan lainmukaisuuden turvaamiseksi sekä tämän lain mukaisesti valvoa niiden toimintaa ja

4) että keskusyhteisöllä on velvollisuus informoida jäsenluottolaitoksia jokaisen sellaisen jäsenluottolaitoksen tilasta, jonka kohdalla voidaan nähdä uhka pankin joutumisesta kriittiseen tilaan, ja että keskusyhteisöllä on velvollisuus esittää jäsenluottolaitoksille viipymättä selvitys toimenpiteistä, joihin sellaisen jäsenluottolaitoksen kohdalla on ryhdytty sen taloudellisen tilan tervehdyttämiseksi, sekä

5) että keskusyhteisön hallintoneuvoston tehtävänä on

a) vahvistaa osuuspankkilain 7 a §:n 4 momen-

tin mukaisesti jäsenpankeille niiden maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja riskienhallinnan lainmukaisuuden turvaamiseksi annettavan ohjauksen periaatteet sekä samassa lainkohdassa tarkoitettut valvonnan periaatteet samoin kuin periaatteet, joilla toistensa veloista ja sitoumuksista osuuspankkilain 84 a ja 84 b §:n mukaisesti vastuussa olevien jäsenpankkien edustajien tiedonsaanti taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen jäsenpankin tilasta ja sen kehityksestä turvataan,

b) vahvistaa jäsenpankeille annettavan tuen ehdot ja periaatteet,

c) vahvistaa sisäisen valvonnan periaatteet,

d) vahvistaa osuuskunnan, osuuspankkien keskusrahallaitoksena toimivan liikepankin ja näiden tytäryhtiöiden toimesta jäsenpankeille tarjottavia palveluita koskevat periaatteet.

Lisäksi keskusyhteisön säännöissä on määrättävä, että edellä 5 kohdan b-kohdassa tarkoitetuissa periaatteissa on taloudellisiin vaikeuksiin joutuneelle jäsenpankille annettavan tuen muodot vahvistettava ensisijaisesti sellaisiksi, että ne jäsenpankit, joilta tuen antamiseksi keskusyhteisön sääntöjen mukaista ylimääräistä maksua peritään, saavat siten antamansa tuen mukaisessa suhteessa tuettavan jäsenpankin osakkeita ja että, jollei tukea tarvitseva jäsenpankki ole ennestään osakeyhtiö, sen yhteisömuoto muutetaan tuen antamista varten osakeyhtiöksi.

Keskusyhteisön säännöissä on myöskin määrättävä, että edellä 5 kohdan d-kohdassa tarkoitettut periaatteet on vahvistettava sellaisiksi, että palvelutarjonta ulottuu kaikkiin jäsenpankkeihin ja, mikäli palvelusta peritään korvaus, se määrätään niin, että palveluiden yksikköhinnat ovat kaikille jäsenpankeille samat jäsenpankin koosta, sijainnista ja jäsenpankin käyttämien palveluiden määrästä riippumatta.

*7 h §:n 2 mom.*

Kohta 3 tulisi muuttaa seuraavan sisältöiseksi:

3) että keskusyhteisöllä on 7 a §:n 4 momentin mukaisesti oikeus antaa jäsenluottolaitokselle ohjeita sen toiminnasta maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja riskienhallinnan lainmukaisuuden turvaamiseksi sekä oikeus tämän lain mukaisesti valvoa niiden toimintaa.

*7 j §*

Pykälä olisi poistettava, koska liittymisen keskusyhteisön jäseneksi tulisi voida tapahtua normaalien, yleisten yhteisöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti (ei tarvita erityissäännöstä). Vaadittavan määräänemistön suuruuden tulisi

määräytyä yleisen lain mukaisesti ja myös päätösten täytäntöönpantavuuden laillisuuskontrollin tulee tapahtua normaalissa yhteisö-oikeudellisessa järjestyksessä (rekisteriviranomaisen laillisuustarkastus jne.)

Samalla kun 7 j § hallituksen esityksessä olevassa muodossaan poistetaan, olisi sen tilalle otettava seuraava, äänivaltaa keskusyhteisössä ja keskusyhteisön hallintoneuvoston kokoonpanoa koskeva säännös:

Keskusyhteisönä toimivan osuuskunnan säännöissä on määrättävä, että osuusmaksujen perusteella jäsen saa äänestää yhtä monella äänellä kuin hänellä on maksettuja osuusmaksuja, seuraavin poikkeuksin:

1) jäsen, joka on osuuspankkien keskusrahailaitoksena toimiva liikepankki tai sen konserniin kuuluva, saa äänestää osuusmaksujen perusteella ainoastaan yhdellä äänellä;

2) muu jäsen, joka on saanut viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toimintansa tukemiseksi avustusta osuuspankilta, osuuspankkilain 41 a tai 41 b §:ssä tarkoitetulta osakeyhtiömuotoiselta pankilta, osuuspankkien keskusrahailaitoksena toimivalta liikepankilta tai Osuuspankkien vakuusrahastolta taikka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana tullut Valtion vakuusrahaston tukitoimien kohteeksi, saa äänestää osuusmaksujen perusteella enintään kymmenellä äänellä;

3) osakeyhtiömuotoinen jäsen, mikäli keskusyhteisönä toimiva osuuskunta tai osuuspankkien keskusrahailaitoksena toimiva liikepankki tai näiden konserniyhtiö yhdessä tai erikseen omistavat sen osakekannasta yli 10 prosenttia, saa äänestää osuusmaksujen perusteella enintään sadalla äänellä, jollei 1 tai 2 kohdasta johdu pienempää äänimäärää.

Jos jäsenpankin edellisen kalenterivuoden kestäkuun lopussa olleet luottolaitoslain mukaiset ensisijaiset omat varat ovat yli kahdeksan prosenttia jäsenpankin vakavaraisuuslaskennassa käytetystä riskipainotetusta taseesta ilman 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana saatuja avustuksia, saa jäsenpankki ylityksestä lisä-ääniä hallintoneuvoston vahvistaman määräytymisperusteen mukaisesti siten, että jäsenpankeilla on lisä-ääniä yhteensä kaksi kertaa osuusmaksujen perusteella vahvistettujen äänien määrä. 1 momentin 1—3

kohdassa tarkoitetuilla jäsenillä ei ole oikeutta saada tässä tarkoitettuja lisä-ääniä.

Kokouksessa ei kuitenkaan kukaan saa äänestää enemmällä kuin kolmella prosentilla kokouksessa edustetusta äänimäärästä.

Keskusyhteisönä toimivan osuuskunnan hallintoneuvostoon ei voida valita henkilöä, joka ei ole jäsenpankin hallituksen jäsen tai hallintoneuvoston puheenjohtaja. Mikäli keskusyhteisön hallintoneuvostoon valittu henkilö lakkaa ole-masta jäsenpankin hallituksen jäsen tai hallintoneuvoston puheenjohtaja, saa keskusyhteisön sellainen hallintoneuvoston jäsen kuitenkin toimia tehtävässään seuraavan varsinaisen osuuskunnan kokouksen päättymiseen saakka. Keskusyhteisönä toimivan osuuskunnan hallintoneuvostoon ei voida valita sellaisen jäsenpankin hallituksen jäsentä tai hallintoneuvoston puheenjohtajaa, joka jäsenpankki on saanut viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toimintansa tukemiseksi avustusta osuuspankilta, osuuspankkilain 41 a tai 41 b §:ssä tarkoitetulta osakeyhtiömuotoiselta pankilta, osuuspankkien keskusrahailaitoksena toimivalta liikepankilta tai Osuuspankkien vakuusrahastolta taikka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana tullut Valtion vakuusrahaston tukitoimien kohteeksi.

#### 89 a §

Osuuspankkilakiin tulisi vielä lisätä yllä oleva pykälä. Tämän lain 7 a §:ssä tarkoitetun keskusyhteisön toimitusjohtaja, johtokunnan jäsen ja hallintoneuvoston jäsen on velvollinen korvaamaan jäsenluottolaitokselle vahingon, jonka hän tämän lain 7 a §:n 4 momentin perusteella jäsenluottolaitokselle ohjeita sen maksuvalmiuden, vakavaraisuuden tai riskienhallinnan lainmukaisuuden turvaamiseksi antaessaan on tahallisesti tai huolimattomuudesta sille aiheuttanut. Keskusyhteisön toimitusjohtaja, johtokunnan jäsen ja hallintoneuvoston jäsen on velvollinen korvaamaan muille jäsenluottolaitoksille vahingon, jonka hän on näille tehtävässään rikkomalla tämän lain 7 a §:n 4 momentin säännöstä tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut. Vahingon kärsineen jäsenluottolaitoksen johtokunnalla on oikeus päättää korvauskanteen nostamisesta tämän pykälän perusteella jäsenluottolaitoksen lukuun.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1996

Riitta Korhonen /kok

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

Liite

Lausunto 19/1996 vp  
Hallituksen esitys 47/1996 vp

*Talousvaliokunnalle*

Talousvaliokunta on kirjeellään 28 päivältä toukokuuta 1996 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 47/1996 vp osuuspankkien yhteenliittymää koskeväksi lainsäädännöksi erityisesti siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan suoraan osuuspankkien keskusyhteisölle ohjeiden- ja määräystenantovaltaa sekä oikeutta myöntää lupia ja suorittaa valvontaa.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen ja ylitarkastaja Seppo Tanninen valtiovarainministeriöstä, toimitusjohtaja Taisto Joensuu ja pankinjohtaja Heikki Vitie Osuuspankkien Keskusliitosta, professori Mikael Hidén, professori Olli Mäenpää ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan Suomen lainsäädäntöön otettavaksi säännökset EU:n luottolaitosdirektiivien mukaisesta yhteisvastuuseen perustuvasta osuuspankkien yhteenliittymästä. Ehdotettujen säännösten mukaan toistensa puolesta yhteisvastuussa olevat osuuspankit, osuuspankkilaissa tarkoitetut osakeyhtiömuotoiset pankit sekä osuuspankkien keskusrahailtoksena toimiva liikepankki kuuluvat niitä yhdistävään keskusyhteisöön, jolla on ohjaus- ja valvontavaltaa. Eräiden säännösten noudattamisesta vastaisi yhteenliittymäksi sanottu valvonnallinen kokonaisuus, joka muodostuu edellä tarkoitetuista luottolaitoksista ja keskusyhteisöstä. Osuuspankkien keskusyhteisön velvollisuutena olisi antaa ohjeita jäsenluottolaitoksilleen niiden maksuvalmiuden, vakavaraisuuden ja riskien hallinnan turvaamiseksi sekä valvoa niiden toimintaa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1996.

Esitykseen ei sisälly erillisiä säätämisyjärjestysperusteluja.

**Valiokunnan kannanotot***Rahoitustarkastuksen norminanto*

Perustuslakivaliokunta on lausunnossa n:o 12/1996 vp arvioinut valtiosääntöoikeudellista kysymystä aineellisen norminantovallan uskomisesta muun muassa rahoitustarkastukselle, joka jää varsinaisten säädösvallan käyttäjien piiriin ulkopuolelle (ks. myös PeVL 13/1996 vp). Vastaava kysymys ajankohtaistuu käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 7 b §:n 2 momentin 4 kohdassa, 7 f §:n 1 ja 2 momentissa sekä 7 n §:n 2 momentissa.

Aineellisella norminantovallalla tarkoitetaan toimivaltaa antaa yleisesti sitovia sääntöjä eli aineellisia oikeusnormeja, jotka vaikuttavat yksityisten oikeusasemaan tai muutoin koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia seikkoja. Tällainen lainsäädäntövallan delegointi merkitsee sitä, että valtuuden saava toimielin voi enemmän tai vähemmän itsenäisesti asettaa yleisiä aineellisia oikeusnormeja. Tämä ei puolestaan hallitusmuodon 2 §:n vallanjakosäännökset huomioon ottaen suoranaisesti kuulu toimeenpanovallan käytön piiriin, minkä vuoksi lainsäädäntövallan delegoinnille on asetettu melko ahtaat edellytykset. Yleistykseseen pyrkien voidaan sanoa, että mitä täsmällisempi sisällöltään ja rajatumpi soveltamisalaltaan lain valtuutussäännös on ja mitä vähäisempi on delegoitavan säätelyn asiallinen merkitys, sitä alemmalle tasolle säädösvaltaa voidaan siirtää.

Tätä lainsäädäntövallan delegointia koskevaa perusasetelmaa toisaalta hämärtää se, että hallinnollista toimeenpanovaltaa on mahdollista käyttää myös määräysten muodossa, esimerkiksi teknisuonteisina tai muutoin sisällöltään tarkoin rajattuina täytäntöönpanomääräyksinä,

vaikka ne koskisivatkin ulkopuolisia. Siten kaikessa varsinaisten säädösvallan käyttäjien piirin ulkopuolelle uskotussa määräystenantovallassa ei ole kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista valtiosääntöoikeudellisesti merkittävässä mielessä.

Lakiehdotuksen 7 b §:n 2 momentin 4 kohdan säännös vastaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 67 §:ssä olevaa säännöstä, jonka mukaan konsolidoituun kassavarantoon luetaan helposti markkinoitavat saamistodisteet rahoitustarkastuksen määräysten mukaisesti. Tämä määräystenantovalta sopii luonteeltaan hallinnollisen toimeenpanovallan käyttöön.

Ehdotettu 7 f §:n 1 momentti saatetaan ymmärtää niin, että rahoitustarkastus voi rajoituksesta määrätä, miten osuuspankkien yhteenliittymä rinnastetaan luottolaitokseen omien varojen vähimmäismäärää laskettaessa eli miten luottolaitostoiminnasta annetun lain säännöksiä tältä osin sovelletaan yhteenliittymään. Tällaisena valtuus olisi liian avoin otettavaksi tavalliseen lakiin. Valiokunnan käsityksen mukaan valtuutta on mahdollista ja edellä mainitun takia syytäkin täsmentää siten, että laista selvästi ilmenee luottolaitostoiminnasta annetun lain asianomaisten säännösten sovellettavuutta koskeva pääsääntö, jolloin rahoitustarkastuksen määräystenantovalta jää kiistatta teknisuonteiseksi ja siten tavalliseen lakiin soveltuvaksi.

Lakiehdotuksen 7 f §:n 2 momentti koskee omien varojen ja pääoman laskentatapaa. Valtuus sopii hallinnollisen toimeenpanovallan käyttöön.

Ehdotetun 7 n §:n 2 momentin nojalla keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten sekä niiden konsolidointiryhmien tilinpäätöksistä laaditaan yhdistelty tilinpäätös rahoitustarkastuksen antamien määräysten mukaisesti. Valtuus on hyväksyttävissä, kun etenkin otetaan huomioon, että perustelujen mukaan yhdistelty tilinpäätös laaditaan noudattaen soveltuvin osin luottolaitoksen konsernitilinpäätöksen laadintaa koskevia periaatteita. Valiokunnan mielestä on kuitenkin asianmukaista sisällyttää tällainen täsmennys itse lakitekstiin.

#### *Osuuspankkien keskusyhteisön asema*

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa yhtenäisesti valvotun yhteenliittymän muodostaminen osuuspankkikentässä. Yhteenliittymää valvoisivat 42 §:n mukaan rahoitustarkastus ja yhteenliittymään kuuluva keskusyhteisö.

Yhteenliittymän keskusyhteisö toimisi osuuskuntamuodossa eli se olisi yksityisoikeudellinen oikeussubjekti. Keskusyhteisön tehtävät koskisivat yleistä ohjaustoimivaltaa yhteenliittymässä (7 a §:n 1 momentti sekä 42 ja 43 §) ja velvollisuutta valvoa yhteenliittymään kuuluvien pankkien toimintaa (7 a §:n 4 momentti). Keskusyhteisöllä olisi toimivalta antaa ohjeita yhteenliittymään kuuluville pankeille (7 a §:n 4 momentti). Ohjeet olisivat asiallisesti sitovia määräyksiä, ja yhteenliittymään kuuluvat pankit sitoutuisivat noudattamaan niitä (7 i §). Toimivalta käsittäisi myös pankkitoimintariskejä koskevien poikkeuslupien myöntämisen yhteenliittymään kuuluville pankeille (7 e §:n 3 ja 5 momentti sekä 95 §) ja eräältä osin tähän liittyvää määräystenantovaltaa (7 e §:n 5 momentti) sekä kilpailunrajoitusta poikkeavien suositusten antamisen (7 h §).

Keskusyhteisölle kuuluisi näin ollen suhteellisen runsaasti luonteeltaan hallinnollista toimivaltaa, johon sisältyisi myös oikeus tehdä velvoittavia päätöksiä. Keskusyhteisön toimivalta on laadultaan julkisen vallan käyttöön ainakin rinnastettavaa.

Julkisten tehtävien uskomista yksityisoikeudellisille yhteisöille on vakiintuneesti pidetty mahdollisena toteuttaa tavallisella lailla. Nyt kysymys kuitenkin on verraten laajasta julkisten tehtävien lohkosta. Oleellista on, että keskusyhteisön tehtävät ja toimivalta koskisivat sitä pankkiryhmää, jonka osa keskusyhteisö itse olisi, ja että pankkien kuuluminen tuohon yhteenliittymään olisi vapaaehtoisista (7 k ja 7 l §). Lisäksi on otettava huomioon yhteenliittymässä toteutuva yhteisvastuullisuus, jonka asianmukaista ja mahdollisimman riskitöntä järjestämistä yhteenliittymään osallistuvien pankkien kesken keskusyhteisön toimivalta palvelisi. Tältä kannalta arvioituna ehdotuksen tarkoituksena on luoda lainsäädännöllinen rakenne osuuspankkien vapaaehtoiselle itsesääntelyjärjestelmälle. Kun erityisesti otetaan huomioon, että tämä itsesääntelyjärjestelmä ei rajoita rahoitustarkastuksen toimivaltuuksien käyttämistä yhteenliittymään nähden, ei ehdotetun järjestelyn toteuttamiseen sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Valiokunnan mielestä rahoitustarkastuksen ohjaus- ja valvontavallan ulottumisesta keskusyhteisöön tulee kuitenkin säätää nimenomaisesti ainakin 3. lakiehdotuksen 4 §:ssä.

Valiokunta huomauttaa keskusyhteisölle kuuluvien tehtävien julkisesta luonteesta väistämättä seuraavan, että keskusyhteisössä näitä teh-

täviä hoitavat ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Saman syyn vuoksi valiokunta pitää myös hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin säännöksiin viitaten asianmukaisena, että selvitetään hallinto-oikeudellisten yleislakien sovellettavuutta keskusyhteisön toiminnassa. Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin loppuosan takia on asianmukaista harkita muutoksenhakuoikeuden liittämistä keskusyhteisön julkisissa tehtävissä tekemiin päätöksiin. Vielä hallitusmuodon 14 §:n 2 momenttiin viitaten valiokunta korostaa kansalliskielten merkitystä julkisten tehtävien hoidossa.

Keskusyhteisöä koskevista yksittäisistä toimivaltasäännöksistä valiokunta on kiinnittänyt huomiota 7 h §:ään. Sen nojalla keskusyhteisö olisi oikeutettu antamaan suosituksia, joilla poiketaan kilpailunrajoituslain säännöksistä. Keskusyhteisöllä olisi tavallaan kokonaista pankkiryhmiä koskeva lainpoikkeamisvalta. Valiokun-

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain), Juha Korkea-  
 oja

nan mielestä tällainen järjestely ei ole valtiosäännön kannalta asianmukainen eikä lakien merkitystä koskevien näkökohtien kannalta missään tapauksessa hyväksyttävä. Esityksen perusteissa todetut näkökohdat ovat sinänsä ymmärrettäviä, mutta ne tulee ottaa huomioon kilpailunrajoituslain nojalla, sitä tarvittaessa muut-  
 taen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 7 h §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

/kesk, Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Paavo Nikula /vihr, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsenet Valto Koski /sd, Pekka Kuosmanen /kok ja Reino Ojala /sd.

