

RIKSDAGENS GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 17 september 1993
Utlåtande nr 17

Till Ekonomiutskottet

När riksdagen den 15 september 1993 remitterade regeringens proposition nr 130 med förslag till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond till ekonomiutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Pekka Laajanen vid finansministeriet, direktören Heikki Koivisto vid statens säkerhetsfond, verkställande direktören Taisto Joensuu vid Andelsbankernas Centralförbund, direktören Jukka Räihä vid Sparbanksförbundet, direktören Erkki Kontkanen vid Bankföreningen i Finland, professorn Mikael Hidén och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att lagen om statens säkerhetsfond skall ändras genom att lagen kompletteras med stadganden om fondens möjligheter att äga eller förvalta aktier i ett egendomsförvaltningsbolag vars syfte är att köpa, på annat sätt förvärva eller sköta egendom och ansvarsförbindelser som tillhör en bank som är föremål för statens eller fondens stödåtgärder. Till lagen skall också fogas stadganden om statsrevisorernas och statens revisionsverks granskningsrätt.

Statsrådets allmänna sammanträde skall inom ramen för de anslag och fullmakter som beviljas för ändamålet i statsbudgeten besluta om statens deltagande i åtgärderna för att bilda ett bolag och i dess verksamhet samt om hur förlusterna av verksamheten skall täckas.

Propositionen ansluter sig till statens fjärde tilläggsbudget. Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart den har antagits och stadfästs.

Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen påverkar de föreslagna

ändringarna inte syftet med eller omfattningen av säkerhetsfondens verksamhet, fondens organisation eller beloppet av dess disponibla medel och inte heller kompetens- eller ansvarsfördelningen mellan riksdagen, statsrådet och fonden. Fonden grundar sig på en lag som stiftats i den ordning 67 § riksdagsordningen stadgar. Sålunda gäller ändringarna inte omständigheter som skulle påverka fondens statsförfattningsrättsliga status.

Dessutom konstateras det i motiveringen i fråga om lagstiftningsordningen med hänvisning till ordalydelsen i 71 § regeringsformen att de föreslagna stadgandena om statsrevisorernas och revisionsverkets granskningsrätt inte torde förutsätta grundlagsordning. På grund av att ärendet ger rum för tolkning har regeringen emellertid ansett det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om lagstiftningsordningen.

Utskottets ställningstaganden

Statsförfattningsrättslig bedömning

Lagen om statens säkerhetsfond stiftades i grundlagsordning. I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet utgått från att en lag som kommit till som en avvikelse från grundlag kan ändras i vanlig lagstiftningsordning om den nya lagen inte utvidgar den avvikelse från grundlagen som genomfördes genom den lag som skall ändras. Genom de nu föreslagna ändringarna utvidgas inte det undantag från grundlagen som gjorts genom den gällande lagen. Därför kan lagförslaget bedömt från denna utgångspunkt behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Enligt det 5 mom. som föreslås bli fogat till lagens 7 § har statsrevisorerna och statens revisionsverk en i stadgandet närmare angiven rätt att granska fonden och de enheters ekonomi och

verksamhet som fått stöd och finansiering enligt säkerhetsfondslagen. I propositionens motivering anses det vara tolkbart om momentet kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Att ärendet ger rum för tolkning kan föranledas av att fonden enligt 3 § säkerhetsfondslagen är en sådan under riksdagens garanti stående fond som avses i 83 § riksdagsordningen och att fondens förvaltning och räkenskaper enligt 7 § i lagen granskas av de av riksdagen utsedda revisorer som avses i 83 § 5 mom. riksdagsordningen.

I 71 § regeringsformen har omfattningen av såväl statsrevisorernas som statens revisionsverks granskningsrätt angetts med hjälp av begreppet statshushållningen. I regeringens proposition nr 262/1990 rd, som ledde till en revidering av 6 kap. regeringsformen, gavs begreppet ett omfattande innehåll. I detta avseende förblev situationen oförändrad. Före revideringen hade det ansetts möjligt att utsträcka granskningsrätten till bl.a. fonder som står utanför budgeten och sådana som får statligt ekonomiskt stöd för sin ekonomi och verksamhet.

Trots hänvisningen i 3 § i den lag som gäller säkerhetsfonden är fonden inte direkt jämförbar med de fonder som ursprungligen avsågs i 83 § riksdagsordningen (se GrUU 4/1992 rd). Fonden är snarare en utanför budgeten stående fond som finansieras genom sedvanlig statlig medelansskaffning. Den verkar ej heller organisatoriskt i samband med Finlands Bank utan det ankommer tvärtom på fonden att biträda finansministeriet vid beredningen av beslut och att utföra vissa övervakningsuppdrag.

Statsrevisorernas rätt att granska statshushållningen grundar sig på 71 § regeringsformen. Statsrevisorerna utses på samma sätt som de revisorer som avses i 83 § 5 mom. riksdagsordningen av riksdagen och agerar på sätt och vis på riksdagens vägnar. Med beaktande av dessa omständigheter och det som ovan konstaterats om fondens ställning kan inte den hänvisning till 83 § riksdagsordningen som har tagits in i säkerhetsfondslagen — som trots att den kommit till i kvalificerad lagstiftningsordning är en vanlig lag med tanke på sin hierarkiska ställning — utgöra ett hinder för att på föreslaget sätt genom en vanlig lag stadga om statsrevisorernas grundlagsfästa granskningsrätt.

Statens revisionsverks granskningsrätt hänför sig på samma sätt som statsrevisorernas till statshushållningen. Då det som ovan konstaterats om säkerhetsfondens ställning beaktas i föreliggande fall finns det enligt utskottets uppfattning med tanke på grundlagen inte något

hinder för att utsträcka ämbetsverkets granskningsrätt till fonden.

Utskottet ägnar uppmärksamhet åt att det i 7 § 5 mom. inte särskilt nämns egendomsförvaltningsbolag och deras holdingbolag, som granskningsrätten enligt motiveringen avses omfatta. Det är skäl att överväga om momentets ordalydelse borde preciseras till denna del.

Andra omständigheter

Utskottet upprepar vad det anförde i sitt utlåtande nr 37/1992 rd om rätt för riksdagens utskott att få upplysningar och om denna rättighets förhållande till t.ex. bank- och affärssekretessen. Utskottet påpekar också att varken gällande ordalydelse i 18 § 2 mom. eller ordalydelsen i propositionens ändringsförslag motsvarar det som utskottet anförde i ovan nämnda sammanhang.

Utskottet understryker här att ett egendomsförvaltningsbolag som staten har bestämmanderätten över i så stor utsträckning som möjligt bör ge offentlighet åt vad det äger. I sin vidaste bemärkelse gäller detta krav de fastigheter och aktier som bolaget äger. Bolaget bör t.ex. registrera sitt aktieinnehav. Ett sådant bolag bör t.ex. publicera branschvisa uppgifter i sammandrag om sina skuldförhållanden.

På grund av bankstödet ojämförligt stora statsekonomiska och allmänna samhällseliga betydelse borde de normer som bankstödet bygger på och de procedurer och tillvägagångssätt normerna tillåter ägnas mycket stor uppmärksamhet. Normerna har av olika orsaker kommit till liksom bit för bit och i allmänhet alltid under stor brådska.

Utskottet poängterar behovet av en övergripande utvärdering av bankstödet och normerna för det. Det kan t.ex. nämnas att villkoren för bankstödet på grund av regeringens proposition nu förefaller att bli nämnda endast i motiveringen till årets första tilläggsbudget. Med beaktande av ärendets betydelse bör det stadgas i lag om villkoren. Det är snarare den formella organisationen för beslutsfattande — lagen om statens säkerhetsfond — än värde målsättningarna, de strategiska alternativen och de praktiska tillvägagångssätten för stödet till bankerna som hittills gett upphov till förslagen att reglera bankstödet. Dylika omständigheter har främst behandlats i motiveringarna till propositionerna.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Kaarilahti, Kekkonen, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen,

Nikula, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Komi och Lamminen.
