

Pankkivaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksen johdosta laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuuskuntalain muuttamisesta

Eduskunta on 19 päivänä maaliskuuta 1982 lähettänyt pankkivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 28 laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuuskuntalain muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valiokunta on pyytänyt hallituksen esityksestä lakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Antti Hartikka sekä vanhempi hallitussihteeri Maija-Leena Sarkko valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Jussi Linna pankkitarkastusvirastosta, toimitusjohtaja Matti Ali-Melkkilä Suomen Säästöpankkiliitosta, johtaja Taisto Joensuu Osuuspankkien Keskusliitosta, pääjohtaja Heikki Tuominen Postipankista, osastopäällikkö Eero Prepula Keskukskauppakamarista sekä puheenjohtaja Carl Gustaf Hällström KHT-Yhdistyksestä.

Hallitus ehdottaa säästöpankkilakia ja osuuspankkilakia muutettavaksi siten, että näiden pankkien toiminta olisi periaatteessa samansisältöisten säännösten alaista kuin liikepankkien, joita koskevia säännöksiä on äskettäin muutettu. Kun säästöpankeilla ei ole taustalainsäädäntöä, ehdottaa hallitus edelleen säästöpankkilakiin lisättäväksi sellaisia yhteisöoikeudellisia säännöksiä, jotka sisältyvät sekä uuteen osakeyhtiölakiin että osakeyhtiömuotoisia pankkeja koskeviin viimeaikaisiin lain muutoksiin. Osuuspankkilain tarkistamisen osalta on hallitus kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että kun osuuspankkien toimintaan sovelletaan taustalainsäädäntönä osuuskuntalakia, olisi tarkoituksenmukaista uudistaa osuuspankkilain säännökset yhdenmukaisiksi osuuskuntalain osittaisuudistuksen tuomien säännösmuutosten kanssa.

Hallitus ehdottaa säästöpankkilakia ja osuuspankkilakia muutettavaksi pankin perustamista

koskevien säännösten osalta siten, että yhteisöperustajien käsitettä ja perustajien kelpoisuusvaatimuksia täsmennettäisiin sekä kelpoisuusvaatimuksiin lisättäisiin poikkeuslupamenettelyä koskevia säännöksiä. Samoin vaadittaisiin pankkien perustamisen yhteydessä laadittavaksi perustamiskirja ja säästöpankin kantarahaston ja osuuspankin osuuspääoman vähimmäismääräksi pankkia perustettaessa määrättäisiin 500 000 markkaa. Lisäksi säästöpankkilakiin ehdotetaan tehtäväksi perustamista koskevia vähäisempiä, lähinnä teknisiä tai kielellisiä täsmennyksiä ja muutoksia.

Säästöpankin ja osuuspankin hallintoelinten tehtävänjakoa koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi muun muassa sivukonttoreiden ja toimipisteiden perustamista koskevien säännösten osalta. Lisäksi säästöpankin ja osuuspankin hallintoelinten jäsenten kelpoisuusvaatimuksia ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi osakeyhtiömuotoisten pankkien hallintoelinten jäsenten kelpoisuusvaatimusten kanssa.

Hallitus ehdottaa säästö- ja osuuspankkien tilintarkastusta ja tilintarkastajia koskevia säännöksiä muutettavaksi siten, että eräät uuden osakeyhtiölain ja muutetun osuuskuntalain mukaiset säännökset tulisivat sovellettaviksi myös säästö- ja osuuspankkeihin. Lisäksi hallitus ehdottaa, että tilintarkastusyhteisöjen käyttö säästöpankin ja osuuspankin tilintarkastajana tehtäisiin mahdolliseksi. Siten keskukskaupparin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastusyhteisö voisi toimia tilintarkastajana. Samoin paikallispankkien keskusjärjestöjen omistaman valtiovarainministeriön hyväksymän tilintarkastusyhteisön käyttö tilintarkastajana tulisi mahdolliseksi.

Hallitus ehdottaa, että pankkitoimintaan kuulumattomia elinkeinoja harjoittavien yhteisöjen osakkeiden ja osuuksien omistusrajoituksia koskevat poikkeussäännökset säädettäisiin

pysyviksi ja pankkien osakkeiden omistusrajotus eräissä laissa tarkoitetuissa yhtiöissä koskisi sekä osakkeiden lukumäärää että niiden tuottamaa äänimäärää.

Säästöpankkien ja osuuspankkien luotonannossa noudatettavaa pääperiaatetta, jonka mukaan luottoa saadaan antaa ainoastaan turvaavaa vakuutta vastaan, ehdotetaan lievennettäväksi. Siten paikallispankkien sallittaisiin antaa niiden toimintaa palveleville ja pankkien omistamille kiinteistöyhteisöille luottoa ilman turvaavaa vakuutta. Samoin suhtauduttaisiin tällaisten yhteisöjen puolesta annettuihin takauksiin.

Pankkisalaisuutta koskeviin säännöksiin hallitus ehdottaa tehtäväksi eräitä lisäyksiä, jotka olisivat yhdenmukaisia liikepankkilakiin ja kiinnitysluottopankkilakiin otettujen erityissäännösten kanssa.

Hallitus ehdottaa lievennettäväksi nykyisiä pankkien vakuusrahastojen sijoitusrajoituksia siten, että rahaston pääomia voitaisiin valtiovarainministeriön luvalla sijoittaa laissa säädettyyn enimmäismäärään saakka myös muihin kohteisiin kuin saataviksi Suomen Pankilta tai liikepankeilta taikka kotimaisiin obligaatioihin. Ehdotuksen mukaan tällaisina sijoituksina voisivat tulla kysymyksen esimerkiksi kiinteistöt ja kiinteistöyhteisöjen osakkeet ja osuudet.

Pankkien sulautumissäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että osuuspankkilakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan kaksi pank-

kia tai useammat pankit voivat yhdistyä perustamalla uuden pankin. Samoin tehtäisiin mahdolliseksi sellaisen yhtiön sulautuminen säästöpankkiin tai osuuspankkiin, jossa pankki omistaa kaikki osakkeet. Kun pankkien sulautuminen ja jakautuminen ovat taloudellisesti huomattavia toimenpiteitä, ehdottaa hallitus vaadittavaksi, että pankkien sulautumiseen olisi aina saatava valtiovarainministeriön suostumus.

Valiokunta on käsitellyt asian ja todennut hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset tarkoituksenmukaisiksi. Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta on päättänyt asettua puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina. Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että pankkitoimintaa koskevat säännökset ovat nykyisin hajaantuneina lukuisiin lakeihin, mikä on omiaan vaikeuttamaan niiden perusteella tapahtuvaa niin valvontakuin pankkitoimintaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää, olisiko pankkilainsäädännön kokonaisuudistus tarpeellinen ja olisiko kokonaisuudistusta suunnittelemaan perustettava komitea.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta päättäisi hyväksyä hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset muuttamattomina.

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 1982

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Sundqvist, varapuheenjohtaja Pekonen, jäsenet Hakala, Hau-

tala, Häggblom, Hämäläinen, Kortesalmi, Lehtinen, Maijala ja Särkijärvi sekä varajäsen Aaltio.

Vastalause

Emme hyväksy hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta, että valtiovarainministeriö voisi hyväksyä ns. paikallispankin tilintarkastajaksi paikallispankkien keskusjärjestön omistaman tilintarkastusyhteisön. Ehdotuksen hyväksyminen hajaannuttaisi tilintarkastajien hyväksymisjärjestelmää maassamme. Edellä esitetyn johdosta yhdyimme lakivaliokunnassa asian käsittelyn kuluessa esitettyyn lakivaliokunnan lausunnon liitteenä olevaan eriävään mielipiteeseen.

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 1982

J. Juhani Kortessalmi
Matti Hakala

Ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvät ensimmäinen ja toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin lakivaliokunnan lausunnon liitteenä olevaan eriävään mielipiteeseen sisältyvällä tavalla muutettuna, sekä

että hallituksen esitykseen sisältyvät kolmas ja neljäs lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Sampsa Aaltio
Jouni J. Särkijärvi

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,

13 päivänä toukokuuta 1982

Lausunto n:o 2

Pankkivaliokunnalle

Pankkivaliokunta on 23 päivänä maaliskuuta 1982 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 28 laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuuskuntalain muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Antti Hartikka valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntösihteeri Pauline Koskelo oikeusministeriöstä, ylijohtaja Jussi Linnamo pankkitarkastusvirastosta, vs. osastopäällikkö Matti Sarin patentti- ja rekisterihallituksesta, toimitusjohtaja Matti Ali-Melkkilä Suomen Säästöpankkiliitosta, johtaja Taisto Joensuu Osuuspankkien Keskusliitosta, toimitusjohtaja Risto Piepponen Suomen Pankkiyhdistys ry:stä, osastopäällikkö Esko Prepula Keskuskauppaamaria ja oikeustieteen lisensiaatti, kuluttajasiames Gerhard af Schultén.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on säästöpankkilain ja osuuspankkilain tarkistaminen yhtäältä osakeyhtiömuotoisia pankkeja koskeviin lakeihin tehtyjen muutosten ja toisaalta osuuskuntalakiin tehtyjen muutosten pohjalta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia mm. pankkien perustamista koskeviin säännöksiin, hallintoelinten tehtävänjakoon, tilintarkastukseen, eräisiin omistusrajoituksiin, pankkiseläisyyteen, pankkien sulautumiseen ja vahingonkorvaus- ja rangaistussäännöksiin. Esityksessä on pyritty noudattamaan pankkien tasapuolisen kohtelun periaatetta. Pankkien erilaisesta luonteesta sekä sovellettavista taustalaeista johtuen säännöksissä on kuitenkin eräitä eroavaisuuksia.

Lakivaliokunta on käsitellyt asian tarkastelun ehdotettuja säännöksiä ensisijassa taustalakeina sovellettavien osakeyhtiölain ja osuuskuntalain säätämisen yhteydessä omaksuttujen periaatteiden noudattamisen sekä lakitekniikan kan-

nalta. Tämän perusteella valiokunta esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa lainmuutosten hyväksymistä esittäen kuitenkin seuraavat yksityiskohtaiset huomautukset.

Säästöpankkilaki

6 §. Pykälän 5 kohdan perustelut (s. 6 ja 11) ja säädösteksti poikkeavat toisistaan. Perustelujen mukaan säännöksen sisältönä olisi määrätä siitä, "missä järjestyksessä päätetään" toimitusjohtajan ja hallituksen välisestä tehtävänjaosta ja oikeudesta edustaa pankkia. Pykälätekstin mukaan tehtävänjaosta ja edustamisoikeudesta määrätään nimenomaan säästöpankin säännöissä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on, että säästöpankkilain ja osuuspankkilain säännökset tässä suhteessa vastaisivat toisiaan. Näin ollen hallituksen esityksen perustelut ovat puheena olevan 5 kohdan osalta erheelliset.

21 §. Pykälän 5 momentiksi siirtyvä tilintarkastajien esteellisyttä koskeva säännös rakentuu tuomarin jääviyssäännösten pohjalta. Asianomainen oikeudenkäymiskaaren säännös ei enää vastaa säännösten selkeydelle asetettavia vaatimuksia, on vaikeasti tulkittava ja laadittu tuomitsemisnäkökohtia silmällä pitäen. Eräissä asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että tämä säännös tulisi kirjoittaa uudelleen osakeyhtiölain ja osuuskuntalain selkeitä ja nykyaikaisia esteellisyssäännöksiä soveltuvin osin noudattaen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osakeyhtiölain esteellisyssäännöksiä joudutta-

neen lähitulevaisuudessa jonkin verran tarkistamaan. Näin ollen ja kun säästöpankkilain esteellisyssäännöksistä ei ole aiheutunut tulkintavaikeuksia, valiokunta ei pidä puheena olevan säännöksen nykyaikaistamista vielä tässä vaiheessa välttämättömänä.

80 §. Pykälän uuteen 3 momenttiin sisältyvät arvostussäännökset noudattavat osakeyhtiölain vastaavia säännöksiä (OYL 13:2). Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että osakeyhtiölain säännöksen sanamuoto on käytännössä osoittautunut epäonnistuneeksi. Tätä koskeva muutosehdotus on lähes valmis ja annettaneen eduskunnalle vielä tänä keväänä.

Valiokunta pitää uutta 3 momenttia periaatteessa tarkoituksenmukaisena ja tarpeellisenä. Mikäli osakeyhtiölain säännösten muuttaminen tulee vaikuttamaan myös säästöpankkilain säännöksiin, hallitus huolehtinee siitä, että myös säästöpankkilakia esitetään vastaavasti muutettavaksi.

Osuuspankkilaki

14 b §. Pykälän 1 momenttiin sisältyy viittaus osuuskuntalain 88 §:n 1 ja 2 momenttiin. Tämän viittaussäännöksen osalta valiokunta korostaa, että se on tarpeen ennen kaikkea esteellisyssäännösten osalta. Edelleen sitä tarvitaan niiden osuuspankin tilintarkastajien osalta, jotka eivät ole ammattitilintarkastajia. Näiden osalta osuuskuntalaissa oleva vaatimus kirjanpidon ja taloudellisten asiain tuntemuksesta on tarpeellinen ja asianmukainen. Sen sijaan viittauksella ei ole pyritty ohjaamaan ammattitilintarkastajan ammattipätevyyttä, koska tämä on muulla tavoin varmistettu.

Edellä sanotun perusteella lakivaliokunta kunnioittaen esittää lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Lakivaliokunnan puolesta:

Ingvar S. Melin

Kaisa Vuorisalo

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Melin, varapuheenjohtaja Elo, jäsenet Eenilä, Jaakonsaari,

Kuoppa, Mäkyne, Nieminen, Petäjäniemi, Pohto, Pukkio, Rautiainen, Rytönen, Skinnari ja Starast.

Eriävä mielipide

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi säästöpankkilain, osuuspankkilain, osakeyhtiölain ja osuuskuntalain muuttamisesta ehdotetaan, että ns. paikallispankin tilintarkastajaksi voitaisiin hyväksyä myös valtiovarainministeriön hyväksymä paikallispankkien keskusjärjestöjen omistama tilintarkastusyhteisö. Tämä

säännös sisältyy säästöpankkilain 21 §:n 2 momenttiin sekä osuuspankkilain 14 b §:n 1 momenttiin.

Tämä säännös hajaannuttaisi tilintarkastajien hyväksymisjärjestelmää maassamme. Eduskunta on mm. vuonna 1978 vastauksessaan hallituksen esitykseen uudeksi osakeyhtiölainsää-

dännöksi lausunut lakivaliokunnan mietinnön n:o 4/1977 vp. perusteella seuraavaa: "Eduskunta edellyttää edelleen, että hallitus selvittää, miten tilintarkastajien auktorisointia voitaisiin yhtenäistää ja kehittää ottaen huomioon lakisäätöisen tilintarkastuksen jatkuva lisääntyminen". Selvitystä ei ole suoritettu ja siksi esitetty säännös on eduskunnan aikaisemman kannan vastainen.

Säännös merkitsisi myös poikkeamista uuden osakeyhtiölain, liikepankkilain, kiinnitysluottopankkilain ja osuuskuntalain tilintarkastussäännöksistä, vaikka säästö- ja osuuspankkilait on tarkoitettu näiden mukaisiksi. Lisäksi po. säännös on tarpeeton, koska säästöpankkien ja osuuspankkien keskusjärjestöjen omistamat tilintarkastusyhteisöt voivat tulla Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymiksi tilintarkastusyhteisöiksi.

Tilintarkastuksen riippumattomuus saattaa myös joutua kyseenalaiseksi mainitun säännöksen myötä.

Hallitus esittää lisäksi säästöpankkilain 21 §:n 3 momentissa sekä osuuspankkilain 14 b §:n 2 momentissa, että paikalliskassan taseen loppusumman ylittäessä valtiovarainministeriön määräämän rajan tilintarkastusyhteisöksi voitaisiin valita myös valtiovarainministeriön hyväksymä tilintarkastusyhteisö. Tämä säännös edellä esitetyn lisäksi merkitsisi poikkeamista liikepankkilain tilintarkastussäännöksistä siten, että tilintarkastajille asetettaisiin alhaisemmat vaatimukset, vaikka säästöpankki tai osuuspankki kokonsa ja toimintansa puolesta on rinnastettavissa liikepankkiin.

Edellä olevan perusteella katsomme, että valiokunnan olisi tullut lausunnossaan ehdottaa

1) että ensimmäisen lakiehdotuksen (säästöpankkilaki) 21 § tulisi muuttaa näin kuuluvaksi:

21 §

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa.)
Säästöpankin tilintarkastajan on oltava Suomessa asuva Suomen kansalainen. Tilintarkastajaksi voidaan valita myös Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastusyhteisö (poist.).

Jos säästöpankin taseen loppusumma ylittää valtiovarainministeriön määräämän rajan, vähintään yhden tilintarkastajan on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö (poist.), ellei valtiovarainministeriö myönnä yksittäistapauksessa poikkeusta.

(4—7 mom. kuten valiokunnan lausunnossa.)

ja

2) että toisen lakiehdotuksen (osuuspankkilaki) 14 b § tulisi muuttaa näin kuuluvaksi:

14 b §

Osuuspankin tilintarkastajaksi voidaan valita myös Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastusyhteisö (poist.). Tilintarkastajaksi valitun yhteisön on ilmoitettava pankin johtokunnalle, kenellä on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta. Tämän henkilön on oltava Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja. Hänellä on oltava osuuskuntalain 88 §:n 1 ja 2 momentissa mainittu kelpoisuus.

Jos osuuspankin taseen loppusumma ylittää valtiovarainministeriön määräämän rajan, on vähintään yhden tilintarkastajan oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö (poist.), jollei valtiovarainministeriö myönnä yksittäistapauksessa poikkeusta. Osuuskuntalain 88 §:n 3 momentin säännökset eivät koske osuuspankkia.

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 1982

Toivo Mäkyne
Eva-Maija Pukkio

Tuulikki Petäjäniemi
Urho Pohto