

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

2 päivänä kesäkuuta 1993

Lausunto n:o 11

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 18 päivänä toukokuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 66 laiksi Suomen Pankin ohjesäännön muuttamisesta talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, johtokunnan sihteeri Heikki T. Hämäläinen Suomen Pankista, pankinjohtaja Christer Ekman Suomen Pankkiyhdistyksen edustajana, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan Suomen Pankin ohjesääntöä muutettavaksi siten, että Suomen Pankilla on rahapolitiikkaan liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi oikeus määrätä talletuspankki, luottolaitos ja ulkomaisen luottolaitoksen Suomessa toimiva sivukonttori pitämään Suomen Pankissa korotonta vähimmäisvarantoa. Sen suuruus olisi enintään 5 prosenttia mainitunlaisella varantovelvollisella olevan vieraan pääoman määrästä. Suomen Pankki määräisi varannon laskentaperusteet sekä antaisi muut varantovaatimuksen soveltamiseksi tarpeelliset määräykset ja ehdot.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan vähimmäisvarantovelvoite merkitsee omistajan määräämisvallan rajoitusta. Rajoitus ei perustelujen mukaan kuitenkaan loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, minkä vuoksi

lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on katsonut, että asiasta on syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esittämä lakiehdotus merkitsee, että pankkien ja muiden laissa tarkoitettujen varantovelvollisten tulee pitää Suomen Pankissa korotonta vähimmäisvarantoa, jos Suomen Pankki niin määrää. Tästä määräyksestä riippuisi myös varantovelvoitteen suuruus laissa säädettävän enimmäismäärän rajoissa. Vähimmäisvaranto tai osa siitä voisi palautua varantovelvolliselle sen mukaan kuin Suomen Pankki pienentää velvoitetta tai poistaa sen kokonaan. Varantovelvoite edistäisi osaltaan keskuspankin maksuvalmiutta.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on antaa Suomen Pankille keinot vaikuttaa kulloistenkin rahapolitiittisten tavoitteiden mukaisesti pankkien luotonantoon. Pankkien kannalta varantovelvoite johtaa siihen, että Suomen Pankissa vähimmäisvarantona pidettävä osa niiden varallisuudesta siirtyy täksi ajaksi niiden määräysvallan ulottumattomiin. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on omistajan käyttövapauden rajoittamisesta. Sitä tulee arvioida hallitusmuodon 6 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Käyttörajoituksen säätämistä on vakiintuneessa lainsäädäntökäytännössä pidetty mahdollisena tavallisella lailla, jos rajoitus ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Lakiehdotuksen taustalla on tärkeä yleinen etu. Muutaman vuoden takaisin kokemuksiin katsoen on pidettävä hyvin tarpeellisenä, että keskuspankin käytössä on tehokkaita keinoja pankkien luotonannon säätämiseksi. Varantovelvoitteen enimmäissuuruus on asetettu lakiehdotuksessa sellaiseksi, että velvoite ei voi muo-

lostua tavanomaisena pidettävää pankkitoimintaa laadullisesti rajoittavaksi. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä myös sillä, että vähimmäisvarantojärjestelmä kuuluu rahapolitiikan välineistöön monissa Suomeen oikeus- ja talousjärjestelmältään verrattavissa maissa ja että myös Suomessa tämäntapainen järjestelmä on ollut vuodesta 1955 lähtien voimassa Suomen Pankin ja rahalaitosten välisten kassavarantosopimusten perusteella. Näihin kaikkiin seikkoihin viitaten valiokunta katsoo, ettei kyseinen määräysvallan rajoitus — ja siihen sisältyvä, nykyisestä sopimusjärjestelmästä poikkeava korottomuus — loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön eikä kysymys siten ole laadullisesti omaisuuden suojaan soveltumattomasta sääntelystä (vrt. PeVL 4/1957 vp).

Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin perusteella omaisuus on turvattu ”lain mukaan”. Esityksen lähtökohtana kuitenkin on, että Suomen Pankilla olisi 1 a §:n 2 momentin nojalla varsin laaja valta säännellä vähimmäisvarantojärjestelmää eli sellaista järjestelmää, jonka sisältämä pankkien määräysvallan rajoitus on sinänsä huomionarvoinen omaisuuden suojaan kannalta ja jonka siten tulisi olla perusteiltaan laissa riittävän yksityiskohtaisesti säännelty. Tähän näkökohtaan liittyy, että perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut Suomen Pankin jäävän niiden hallintoviranomisten piiriin ulkopuolelle, joille hallitusmuodon periaatteiden mukaan voidaan luovuttaa aineellista lainsäädäntövaltaa (PeVL 4/1957 vp ja 1/1984 vp). Näitä aiempia kannanottojaan vastaavasti valiokunta katsoo, että lakiehdotus on sisältämänsä, Suomen Pankin hyväksi tulevan lainsäädäntövallan delegaation vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyksityksessä.

Asian ratkaisevaan käsitteeseen valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jääteenmäki,

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei lakiehdotus sisällä muutoksenhakusäännöksiä eikä niitä ehdotettuun järjestelmään soveltuvasti ole myöskään voimassa olevassa ohjesäännössä. Tämä on valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavaa, sillä laki antaisi Suomen Pankille toimivallan tehdä sellaisia yksittäisten pankkien vähimmäisvarantoa koskevia päätöksiä, joiden yhteydessä oikeussuojan tarve — sellaisena kuin se tavanomaisesti hallinnollisten ratkaisujen osalta ymmärretään — voi ajankohtaistua esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa tarkoitettujen pankkien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan muutoksenhakusäännösten puuttuminen siltä osin kuin Suomen Pankki tekisi päätöksiä, joiden laadulliset ominaisuudet vastaavat hallintovalituslain 1 ja 3 §:ssä tarkoitettuja, myös osaltaan vaatii lakiehdotuksen käsittelyä perustuslainsäätämisyksityksessä. Valiokunta huomauttaa muutoksenhakusäännösten puuttumisen mahdollisesti olevan merkityksellinen seikka myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta.

Lakiehdotuksen 1 a §:n 3 momentin säännökset viivästyskorosta koskevat laissa nyt säädettävän velvollisuuden laiminlyömiseen liitettävää seuraamusta eivätkä ehdotetun sisältöisinä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiosääntöjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.