

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
19 päivänä helmikuuta 1993
Lausunto n:o 2

Talousvaliokunnalle

Talousvaliokunta on kirjeellään 17 päivältä helmikuuta 1993 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 379/1992 vp laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n muuttamisesta.

Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoa erityisesti siitä, mitä vaikuttaisi ensimmäisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, jos sitä muutettaisiin niin, että nykyisin eduskunnan vastattavana oleva valtion vakuusrahasto siirrettään valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston alaisuuteen, ja samalla eduskunnan asemaa vahvistettaisiin lisäämällä lakiin samanlainen eduskunnalle annettavia tietoja koskeva säännös kuin talousvaliokunnan mietinnössä n:o 58/1992 vp on (19 a §) tai lisäämällä lakiin tällainen säännös ja lisäksi samanlainen rahaston hallintoneuvostoa koskeva säännös kuin mainitussa mietinnössä on (4 §).

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Kaarlo Tuori.

Käsittelyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtion vakuusrahastosta annettua lakia muutettavaksi rahaston johtokunnan kokoonpanoa ja rahaston henkilöstöä koskevien säännösten osalta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset erityistarkastuksen tekemisestä tukitoimien kohteena olevassa pankissa sekä rahaston osallistumisesta pankkitukimäärärahojen käyttöä koskevien päätösten valmisteluun ja tällaisen tuen käytön valvontaan.

Talletuspankkien toiminnasta annettua lakia muutettaisiin niin, että talletuspankkien vakuusrahastot voivat luovuttaa varojaan valtion vakuusrahastolle käytettäväksi asianomaisen talletuspankin vakuusrahastoon kuuluvan pankin tukitoimiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan heti sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin viimeistään 1 päivänä maaliskuuta 1993.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan 1. lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä ja päädytään siihen, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Perustelujen mukaan uudet tehtävät eivät eiväät muuta asiallisesti rahaston nykyisiä tehtäviä.

Talousvaliokunnan lausuntopyynnössä mainitut seikat

Lausuntopyynnössä tarkoitettujen tietojensaantipykälän mukaan talousvaliokunnalla olisi oikeus saada pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan valtioneuvostolta selvitys vakuusrahaston sekä tukitoimien kohteena olevan pankin toiminnasta. Valiokunta olisi oikeutettu saamaan myös liikesalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Pankkisalaisuuden alaisuuteen kuuluvia yksittäisiä asiakkassuhdetta koskevia tietoja valiokunnalle voitaisiin antaa vain asianomaisen suostumuksella. Valiokunnan jäsenten olisi noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valtioneuvosto katsoo asian laadun vaativan.

Lausuntopyynnössä tarkoitettujen hallintoneuvostopykälän mukaan valtioneuvosto asettaisi vakuusrahaston 17-jäsenisen hallintoneuvoston, jonka toimikausi olisi vaalikauden mittainen. Talousvaliokunnan mietinnön perustelujen mukaan hallintoneuvosto asetettaisiin parlamentaari-

risten voimasuhteiden mukaan ja sen jälkeen, kun eduskuntaryhmiä on kuultu.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta yhtyy esityksestä ilmenevään käsitykseen, että ehdotetunlaisten uusien tehtävien antaminen valtion vakuusrahastolle ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Talousvaliokunnan lausuntopyynnössä esitetyn kysymyksen osalta perustuslakivaliokunta ensiksiin viittaa lausuntoonsa n:o 37/1992 vp. Se annettiin lakiehdotuksesta, jonka mukaan vakuusrahasto olisi siirretty eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen.

Mainitussa lausunnossa valiokunta perusti säättämisyjärjestysarviointinsa siihen, että valtion talousarvion ulkopuoliseksi rahastoksi perustettu valtion vakuusrahasto merkitsee tämän ominaisuutensa takia poikkeamista budjetin täydellisyysperiaatteesta ja kaventaa eduskunnan budjettivaltaa. Tuolloin ehdotetusta rahaston hallintomallin muutoksesta valiokunta totesi: "Kun voimassa olevan lain mukaista perustuslakipoikkeusta, joka kohdistuu budjetin täydellisyysperiaatteeseen, tarkastellaan eduskunnan finanssivallan kokonaisuudesta käsin, on eduskunnan pankkivaltuutetuille nykyisin kuuluvaa rahaston hallintoneuvostotehtävää pidettävä valiokunnan mielestä seikkana, joka omalta osaltaan supistaa voimassa olevalla lailla tehdyn perustuslakipoikkeuksen laajuutta. Lakiehdotuksen mukaan pankkivaltuutetut eivät enää toimi rahaston hallintoneuvostona. Tämän muutoksen vastapainoksi eduskunnalle tai sen toimielimelle ei tule lakiehdotuksen mukaan minkäänlaista erityisasemaa valtion vakuusrahastoa koskevassa päätöksenteossa tai sen hallinnossa. Näin ollen myös esityksessä ehdotettu pankkivaltuutettujen aseman muutos laajentaa voimassa olevalla vakuusrahastolaille tehtyä perustuslakipoikkeusta siten, että lakiehdotus on tästäkin syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä."

Tämän valiokunnan kannanoton ja talousvaliokunnan lausuntopyynnössä esitetyn johdosta on arvioitava, antaisiko tarkoitettu eduskunnan talousvaliokunnan tietojensaantioikeus yksin tai yhdessä sen kanssa, että valtioneuvosto asettaa rahastolle eduskunnan vaalikaudeksi 17-jäsenisen hallintoneuvoston, eduskunnalle tai sen toimielimelle sellaisen aseman vakuusrahastoa koskevassa päätöksenteossa tai sen hallinnossa,

joka olisi riittävä vastapaino sille, että pankkivaltuutetut eivät enää toimisi rahaston hallintoneuvostona.

Talousvaliokunnan tietojensaantia turvaava sääntely ei toisi eduskunnalle mitään uusia keinoja vaikuttaa vakuusrahaston toimintaan. Vaihtamismahdollisuudet määräytyisivät tavansaomaisten parlamentaaristen mekanismien mukaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä ei ole riittävä vastapaino pankkivaltuutettujen aseman muutokselle.

Vakuusrahaston hallintoneuvostoa koskevan sääntelyn mukaan valtioneuvosto asettaisi rahaston hallintoneuvoston. Talousvaliokunnan mietinnön perusteluissa todetaan, että hallintoneuvosto asetettaisiin parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti sen jälkeen, kun eduskuntaryhmiä on kuultu. Siten eduskunta valtioneuvoston asettamisessa, vaan tähän voisivat vaikuttaa eduskunnassa toimivat, normaalisti puolueittain muodostuneet edustajaryhmät. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen sinänsä eduskunnasta välittyvä, mutta eduskunnan varsinaisesti valtioneuvoston sivuuttava vaikuttaminen hallintoneuvostoa asettaessa ei ole riittävä vastapaino eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen aseman muutokselle. Samaan loppu tulemaan päädytään myös arvioitaessa kummankin lausuntopyynnössä mainitun keinon yhteisvaikutuksen riittävyyttä tässä suhteessa. Lausuntopyynnössä mainitut muutokset vaativat näin ollen perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Valiokunta on erikseen arvioinut, millainen eduskunnan tai sen toimielimen erityisasema olisi riittävä vastapaino sille, että pankkivaltuutetut eivät enää toimisi vakuusrahaston hallintoneuvostona. Riittävää tältä kannalta valiokunnan mielestä olisi, että eduskunta itse valitsee kokoonpanoltaan lausuntopyynnössä tarkoitettua kaltaisen hallintoneuvoston. Kun otetaan huomioon, että rahaston nykyinen hallintoneuvosto on eduskunnan asettama, tällainen valintatehtävä ei olisi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta sellainen uusi tehtävä, jollaisen antamista eduskunnalle on joissain yhteyksissä pidetty mahdollisena vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta huomauttaa, että jos tällaiseen hallintoneuvostomalliin päädyttäisiin, hallintoneuvoston tehtävät olisi vielä harkittava. Valiokunnan käsityksen mukaan tehtävien tulisi olla pikemminkin hallituksen esitykseen kuin talous-

valiokunnan mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen mukaisia.

Valiokunta on kiinnittänyt vielä toisesta näkökulmasta huomiota lausuntopyynnössä viitattuun talousvaliokunnan tietojensaantioikeutta koskevaan 19 a §:n 2 ja 3 momenttiin. Tätä ehdotusta on tarkasteltava myös suhteessa valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ään, joka ”muodostaa valiokunnan tietojensaantioikeutta sääntelevän kokonaisuuden” (PeVM 7/1990 vp). Ehdotus on eri syistä ongelmallinen kyseisen perustuslainkohdan ja yleisemminkin valtiosääntöperiaatteiden kannalta. Tässä yhteydessä riittää todeta, että varsinkin 19 a §:n 3 momentin soveltaminen voisi johtaa ristiriitaan valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n kanssa. Näin ollen 19 a §:n 2 ja 3 momentin säätäminen on mahdollista vain perustuslain-sääntämismääräyksessä. Valiokunnan mielestä on kuitenkin välttämätöntä, ettei tämänkaltaisia säännöksiä sijoiteta valtiopäiväjärjestyksen ul-

kopuolelle. Lopuksi valiokunta viittaa valiokunnan tietojensaantioikeudesta lausuntoonsa n:o 37/1992 vp.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että valtion vakuusrahastosta annetun lain 4 §:n sekä 19 a §:n 2 ja 3 momentin muuttaminen talousvaliokunnan mietinnöstä n:o 58/1992 vp ilmenevällä tavalla on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä mutta 4 §:n muuttaminen voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos 4 § saa tässä lausunnossa mainitun sisällön.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jäätteenmäki, Kekkonen, Koskinen, Laine, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet von Bell, Kautto ja Saastamoinen.

Eriävä mielipide

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan siitä, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyden arvioiminen olisi lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttava seikka. Enemmistön kanta pohjautuu siihen, mitä valiokunnan lausunnossa n:o 37/1992 vp esitettiin vakuusrahaston hallinnosta. Juuri tältä osin aikaisempi lausunto sai sisältönsä äänestyksen jälkeen.

Valtion vakuusrahasto perustettiin alun alkaen valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä tarkoitetuksi eduskunnan vastattavana olevaksi rahastoksi. Kyseinen perustuslainkohta ei ole — kuten valiokunta totesikin lausunnossaan n:o 4/1992 vp — sellainen peruste, johon nojautuen voitaisiin perustaa rahastoja eduskunnan vas-

tattaviksi. Kyseisestä perustuslainkohdasta ei myöskään voi muodostua esteitä siirtää poikkeuslailla perustettua vakuusrahastoa eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Tällaisen siirron esteenä ei ole mikään muukaan perustuslainkohta. Näin muodoin katsomme — kuten katsoimme valiokunnassa päätettäessä valiokunnan lausunnosta n:o 37/1992 vp — että ei ole valtiosääntöoikeudellista perustetta asettaa eduskunnan tietynlaisia mahdollisuuksia vaikuttamaan vakuusrahaston päätöksentekoon tai hallintoon tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytykseksi.

Edellä olevan perusteella katsomme, että valiokunnan lausunnon ponsiosan toisen kappaleen tulisi kuulua seuraavasti:

”Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että valtion vakuusrahastosta annetun lain 4 §:n muuttaminen talousvaliokunnan

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 1993

Ben Zyskowitz

Päivi Varpasuo

Riitta Saastamoinen

mietinnöstä n:o 58/1992 vp ilmenevällä tavalla voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä mutta 19 a §:n 2 ja 3 momentin muuttaminen on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.”