

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

23 päivänä marraskuuta 1993

Lausunto n:o 29

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä marraskuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 267 laiksi tallettajien saamisten turvaamisesta säästökassatoimintaa harjoittavassa osuuskunnassa talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina valtiosihteeri Eino Keinänen, lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju valtiovarainministeriöstä, EKA:n säästökassan johtaja Heikki Venho, asianajaja Jyrki Tähtinen, professori Mikael Hidén, varatuomari Jyrki Jauhiainen ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tallettajien saamisten turvaamisesta säästökassatoimintaa harjoittavassa osuuskunnassa. Lain mukaan valtiovarainministeriö lunastaisi valtiolle maksukyvyttömäksi tulleen osuuskunnan jäseniltä heidän tileilleen osuuskunnan säästökassaan tehdyt talletukset. Talletuksista lunastetaan vain pääoma. Valtion oikeus käyttää tehokkaasti tilinomistajan oikeuksia maksukyvyttömässä osuuskunnassa varmistettaisiin siten, että tilinomistajan oikeuksien käyttäminen ei edellyttä lunastushinnan maksamista tilinomistajalle.

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

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoiset kohdat koskevat lähinnä ehdotettua lunastusmenettelyä, jolla on merkitystä

omaisuuden perustuslainsuojan kannalta. Lunastusmenettely sinänsä ei olisi ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n säännösten kanssa, sikäli kuin laki rakentuisi niiden periaatteiden varaan, että lunastus tapahtuu vain tilinomistajan omasta vaatimuksesta, mihin lakiehdotuksen jotkut sanamuodot (2.2 § ja 4.1 §) viittaavatkin, ja että toimenpiteeseen kytkeytyy poikkeuksetta lunastushinnan maksaminen, mihin 6 §:n sanonta näyttäisi johtavan.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentista näkyy kuitenkin, että tilinomistajan puhevalta siirtyisi valtiovarainministeriölle jo lain 1 §:n 1 momenttiin nojautuvan päätöksen tekemisestä lähtien; oikeastaan tarkoituksena on ollut, että puhevalta siirtyy ministeriölle viimeistään kyseisestä hetkestä alkaen. Valtiosääntöoikeudellisesti on kysymys siitä, että tilinomistajan puhevalta — joka on hänelle omistusoikeuden haltijana tällaisessa tapauksessa kuuluva keskeinen oikeus — siirtyisi ministeriölle suoraan lain nojalla ja siis jo ennen tilinomistajan omaa disponointia ja mahdollisesti kokonaan sitä ilmankin.

Lakiehdotuksen mukaisen lunastusmenettelyn avulla on tarkoitus turvata säästökassatallettajien talletukset täysimääräisesti kassan ollessa maksukyvytön. Talletukseen perustuvat saamiset turvattaisiin pelkästään pääoman osalta. Oikeus vaatia korkosaatavaa jäisi tallettajalle.

Tilinomistajan puhevallan siirtymistä koskevia ehdotuksia voitaisiin tällaisessa tapauksessa pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina, jos menettely johtaisi kaikkien tilinomistajien talletusten turvaamiseen pääomiensa osalta. Kysymyshän olisi yksiselitteisesti tilinomistajien eduksi tulevasta valtion toimenpiteestä. Lakiehdotuksen ehdollisten sanontojen tarkoituksena kuitenkin on antaa ministeriölle mahdollisuus harkita sitä, että lunastushinta jätettäisiin suorittamatta esimerkiksi joidenkin yksittäisten talletusten osalta.

Tällaiseksi tarkoitettua lunastusmenettelyä ei valiokunnan mielestä hallitusmuodon omaisuus-

densuojasäännökset huomioon ottaen voida säätää tavallisella lailla. Omaisuuden perustuslainturvaan ei ole mahdollista sovittaa sellaista laista aiheutuvaa yhteisvaikutusta, että yhtäältä tilinomistajan puhevalta 5 §:n mukaisesti siirtyisi suoraan lain nojalla ministeriölle ja että toisaalta tällainen tilinomistaja voisi jäädä ilman talletuksensa pääomaa vastaavaa lunastushintasuuritusta, minkä seurauksen edellytykset jäisivät lisäksi täysin sääntelemättä laissa.

Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos sitä täydennetään seuraavissa suhteissa:

— Oleellista on ottaa lakiin täsmälliset säännökset niistä perusteista, joilla lunastushinnan maksaminen voidaan evätä. Vastaavasti lain muissa kohdissa tulee luopua harkinnanvaraisuuteen viittaavista voida-verbin passiivimuodoista.

Valiokunnan aikaisempaa omaisuudensuojaa koskevaa tulkintakäytäntöä jonkin verran seuraten tarkoitettunlaisia perusteita voisivat olla seuraavat: (1) Talletetut varat on hankittu rikoksen avulla tai suoranaisesti rikolliseen toimintaan liittyen tai (2) on perusteltua syytä epäillä talletetuilla varoilla olevan tällainen alkuperä.

— Tällaisten perusteiden soveltamiseen ensiksi mainittua rikostilannetta ehkä lukuun ottamatta saattaisi jäädä jonkin verran käsitteiden väljyydestä johtuvaa tulkinnallista harkinnanvaraisuutta. Sääntelyä olisikin valtiosääntöoikeudellisista syistä tarpeen täydentää vielä säännöksiin siitä, että jonkin tällaisen perusteen soveltamiseen jo lain perusteella liittyisi puhevallan palautuminen alkuperäiselle tilinomistajalle. Puhevalta palautuisi sellaisin vaikutuksin, ettei tällainen tilinomistaja ole mitään osin menettänyt tilinomistukseensa perustuvaa oikeuttaan esittää vaatimuksia, vaikka hänen puhevaltaansa onkin aikaisemmassa vaiheessa käyttänyt ministeriö. Sen tulisi käyttää tilinomistajan puhevaltaa tämänkin tilanne huomioon ottaen.

Viimeksi esittämäänsä liittyen valiokunta huomauttaa, että myös 8 §:ää tulisi nähtävästi täydentää säännöksiin, joiden mukaan tarkoitettu takaus tai muu vakuus on voimassa myös sellaisen tilinomistajan talletuksen pääoman hyväksi, jolta lunastushinta on kokonaan tai osaksi evätty.

Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 11 §:ään. Sen mukaan valtiovarainministeriö antaisi tämän lain soveltamisesta lakia täydentäviä määräyksiä. Ministeriön norminantovaltuus olisi yleisyydeltään laaja ja sisäl-

löltään niin epämääräinen ja ylimalkainen, ettei sellaista voida sisällyttää tavallisessa järjestyksessä säädettävään lakiin. Valiokunnan käsityksen mukaan valtuus on välttämättä muutettava sisällöltään tavanomaiseksi. Tällöin valtuus käsitäisi tarkempien säännösten antamisen.

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan tilinomistajan vaatimus voitaisiin ottaa käsiteltäväksi ennen lain voimaantuloa. Säännös johtaisi muun muassa siihen, että viranomais toiminnalla voisi olla kansalaisiin ulottuvia oikeusvaikutuksia, vaikka itse ne säännökset, joihin nuo vaikutukset oikeastaan pohjautuisivat, eivät olisikaan voimassa, ja joiden voimaantulosta tai sisällöstä ei tarkkaan ottaen ole edes varmuutta.

Valiokunnan mielestä tällainen tilanne on mahdottomuus; sellaista ei voida oikeudellisesti pätevästi saada aikaan kuin vain voimassa olevien säännösten perusteella. Siltä osin kuin ehdotetunlainen säännös on tarpeen, se on muutettava esimerkiksi sellaiseen muotoon, että ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanoa valmisteleviin toimiin.

Lakiehdotuksen 10 §:stä ilmenevän kiellon valiokunta on ymmärtänyt rajoittuvan maksukyvyttömyyden aikaan.

Yhdenvertaisuuden kannalta lakiehdotuksessa on kysymys hyvin poikkeuksellisesta järjestelystä. Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentista johtuu, että lain voimaan tullessa säästökassoissa olevat talletukset ovat turvatut tämän lain mukaisesti ja valiokunnan mielestä tämän tapauksen yhteydessä noudatettavia periaatteita vastaavasti.

Ehdotus ei ole selkeystasoltaan sellainen kuin tällaisen pysyvän, suurehkoa tallettajajoukkoa koskevan lain tulisi olla. Koska on ilmeisen selvää, ettei eduskuntakäsittelyyn nyt käytettävissä olevassa ajassa lakia saada riittävästi parannetuksi, hallituksen tulisi antaa asiasta uusi, sisällöltään ymmärrettävä esitys pian sen jälkeen, kun lain nykyinen päätarkoitus on saavutettu. Viimeistään tuossa vaiheessa lainsäädäntöön tulisi oikeusturvasyistä sisällyttää yleiset säännökset erilaisten talletusten nauttimasta suojasta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä

*järjestyksessä edellyttäen, että valiokun-
nan tekemä valtiosääntöoikeudellinen huo-*

*mautus otetaan asianmukaisesti huo-
mioon.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, vara-
puheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jäätteenmäki,
Kaarilahti, Koskinen (osittain), Laine, M. Lauk-

kanen, J. Leppänen, Näsi (osittain), Varpasuo,
Vistbacka, Vuoristo (osittain), Vähänäkki ja
Väistö.
