

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

9 päivänä huhtikuuta 1992

Lausunto n:o 4

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 3 päivänä huhtikuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 32 laiksi valtion vakuusrahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, johtokunnan jäsen Esko Ollila Suomen Pankista, professori Mikael Hiden, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltäessä asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan talletuspankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisten turvaamiseksi perustettavaksi valtion vakuusrahasto. Siihen kuuluisivat talletuspankit ja ulkomaisten luottolaitosten yleisöltä talletuksia vastaanottavat sivukonttorit. Kunkin pankin olisi edelleen kuuluttava pankkiryhmänsä vakuusrahastoon.

Rahaston varoista voitaisiin myöntää tukilainoja ja takauksia liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahastolle, säästöpankkien vakuusrahastolle ja osuuspankkien vakuusrahastolle. Rahasto voisi merkitä rahastoon kuuluvan pankin osakkeita ja osuuksia, antaa pankin ottamille lainoilla takauksia ja myöntää muutakin rahoitustukea, jos se on tarpeellista pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi. Rahasto voisi ottaa toimintaansa varten lainaa. Lainan määrä voisi olla rahaston omien varojen ja sen myöntämien takausten kanssa kulloinkin enintään 20 miljardia markkaa. Lainan ottamisesta ja sen ehdoista päättäisi valtioneuvosto.

Rahaston hallintoa hoitaisivat hallintoneuvosto, jonka muodostaisivat eduskunnan pankkivaltuutetut, sekä johtokunta ja asiamies.

Esityksessä ehdotetaan eräin osin muutettavaksi talletuspankkien toiminnasta annetun lain säännöksiä vakuusrahastoista.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan hetken jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin viimeistään toukokuussa 1992.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään valtion vakuusrahastoa koskevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä. Koska rahasto olisi valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä tarkoitettu eduskunnan vastattavana oleva rahasto, olisi eduskunnan pankkivaltuutettujen katsottava rahaston hallintoneuvostona toimiessaan hoitavan sitä valvontatehtävää, johon heidät on määrätty. Laissa ei siten annettaisi pankkivaltuutetuille sellaista uutta tehtävää, joka ei kuulu heille valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n nojalla. Perustelujen mukaan lakiehdotuksen lainanotosäännökset täyttävät hallitusmuodon 64 §:ssä säädetyt edellytykset. Lisäksi esityksessä todetaan, että rahaston ollessa eduskunnan vastattavana ja valvottavana oleva rahasto se ei kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa. Esityksessä katsotaan näin ollen, että laki valtion vakuusrahastosta voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että säätämisjärjestykseen liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi asiasta hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valtion vakuusrahastoa koskevaa lakiehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti perustettavan rahaston oikeudellisen aseman ja rahastoon kuuluvien pankkien rahastolle suorittaman vuosimaksun oikeudellisen luonteen kannalta.

Valtion vakuusrahaston oikeudellisen aseman osalta lakiehdotus näyttää rakentuvan sille ajatukselle, että valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 1 momentin säännös eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallinnon valvonnan kuulumisesta eduskunnan pankkivaltuutetuille on riittävä oikeudellinen peruste perustaa nyt säädettävässä laissa valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä tarkoitetuksi rahastoksi määriteltävä valtion vakuusrahasto. Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n kyseistä säännöstä ei kuitenkaan sen paremmin aikaisemmin kuin vastikään toteutetussa perustuslakien valtionaloussäännösten uudistuksen yhteydessäkään pidetty säännöksenä, johon nojautuen voitaisiin perustaa valtion tavanomaisin varainhankintakeinoin rahoitettavia rahastoja eduskunnan vastattaviksi. Kuluvan vuoden maaliskuun alussa voimaan tulleella valtionaloussäännösuudistuksella on yleisesti kielletty perustamasta valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja (HM 66 § verrattuna tämän pykälän entiseen 2 momenttiin). Perustuslakivaliokunta katsookin, että koska valtion vakuusrahasto olisi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan on rahastoon kuuluvien pankkien suoritettava vuosittain rahastolle vuosimaksu, jonka suuruuden määrää rahaston johtokunta laissa säädettävän enimmäismäärän rajoissa. Tällaisen vuosimaksun oikeudellista luonnetta tulee valiokunnan käytännön mukaan arvioida hallitusmuodon veroja ja veronluonteisia maksuja koskevan 61 §:n ja maksuja koskevan 62 §:n perusteella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut veron ja veronluonteisen maksun olevan valtiolle menevä rahasuoritus, joka ei ole maksun tavoin korvaus jostakin hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettusta palvelusta (esim. PeVL 13/1990 vp).

Lakiehdotuksen 9 §:n mukainen vuosimaksu ei ole vastike mistään valtion viranomaisten virkatoimista tai palveluista. Maksu ei myöskään perustu esimerkiksi yksityisoikeudelliseen

sopimussuhteeseen eikä muuhunkaan sellaiseen erityisperusteeseen. Vuosimaksua on siksi pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veronluonteisena maksuna, minkä vuoksi lakiehdotusta on arvioitava hallitusmuodon 61 §:n kannalta.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta säädetään lailla. Tämän säännöksen on vakiintuneessa lainsäädäntökäytännössä katsottu vaativan, että laissa, jotta se voitaisiin käsitellä verolain säätämisyjärjestyksessä, on säädettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Laissa on lisäksi säädettävä, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa.

Lakiehdotuksessa on pelkästään säädetty vuosimaksun enimmäissuuruuden laskentaperusteesta ja niistä lisäseikoista, joiden tulee vaikuttaa eri pankeille määrättävän vuosimaksun suuruuteen. Tällainen sääntely jättää vuosimaksun suuruuden määräävälle rahaston johtokunnalle varsin laajan harkintavallan, mikä ei ole sopusoinnussa sen valtiosääntöoikeudellisen vaatimuksen kanssa, että veron suuruuden perusteet tulee säätää laissa täsmällisesti. Laista lisäksi puuttuvat säännökset maksuvelvollisen oikeussuojakeinoista vuosimaksun määräämispäätökseen nähden. Näistä syistä lakiehdotus on ristiriidassa hallitusmuodon 61 §:n kanssa, minkä vuoksi se on tästäkin syystä käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kos-

kinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula, Näsi, Vistbacka ja Väistö sekä varajäsenet Komi ja Vuoristo.