

**Talousvaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksestä laeiksi
valtion vakuusrahastosta annetun lain ja talletuspankkien toiminnas-
ta annetun lain 55 §:n muuttamisesta**

Eduskunta on lähettänyt 12 päivänä helmi-kuuta 1993 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 379/1992 vp laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n muuttamisesta.

Talousvaliokunta on pyytänyt esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä (PeVL 2).

Valiokunta ei ole tämän esityksen johdosta kuullut asiantuntijoita, koska valiokunta kuuli laajasti heitä samaa asiaa sisältäneen hallituksen esityksen n:o 364/1992 vp käsitellyn yhteydessä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lähinnä rahaston johtokunnan ja sen jaoston päätöksenteossa ilmenneiden esteellisyyso Ongelmien vuoksi johtokunnan kokoonpanoa muutetaan. Rahastolle palkataan myös päätoiminen johtaja ja muu henkilöstö.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös tukitoimien kohteena olevassa tai tukea hakevassa pankissa toimitettavasta erityistarkastuksesta.

Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan rahasto avustaa valtiovarainministeriötä valtion talousarviossa pankkitukeen varattujen määrärahojen käyttöä koskevien päätösten valmistelussa ja suorittaa tuen käytön valvontaan liittyviä tehtäviä.

Salassapitosäännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että rahastolla on oikeus antaa salassapidettäviä tietoja valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtiovarainministeriölle niiden käsitellessä pankkien tukitoimia. Suomen Pankilla, pankkitarkastusvirastolla ja tukitoimien kohteena olevalla pankilla on salassapitosäännösten estämättä velvollisuus antaa rahastolle sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen sen tehtävien hoitamisessa.

Talletuspankkien toiminnasta annettua lakia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että talletuspankkien vakuusrahasto voi päättää rahaston varojen luovuttamisesta valtion vakuusrahastolle käytettäväksi vakuusrahastoon kuuluvan pankin tukitoimiin.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtion vakuusrahaston hallinto organisoidaan uudelleen laajaksi kehittyneen pankkikriisin ja pankkijärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseksi tarvittavan massiivisen julkisen tuen johdosta.

Rahaston johtokunnan on oltava esteetön ja toimintakykyinen käsittelemään tukitoimia objektiivisesti kaikki näkökohdat huomioon ottaen. Johtokunnan jäsenet eivät saa olla minkäänlaisessa työ- tai luottamustehtäväsuhteessa pankkeihin taikka niiden yhteenliittymiin.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että rahastolla on oma päätoiminen henkilöstö valmistelemassa tukitoimiin liittyviä päätöksiä ja seuraamassa tuen käyttöä ja kohdistumista. Rahaston palveluksessa olevalla henkilöstöllä on laissa säädetyt velvollisuudet ja oikeudet.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakiin lisätään säännös tukitoimien kohteena olevassa tai tukea hakevassa pankissa toimitettavasta erityistarkastuksesta. Valiokunta pitää säännöstä tarpeellisena. Tarkastusta määrättäessä ja toteutettaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, mitä hallituksen esityksen perusteluissa ja talousvaliokunnan mietinnössä n:o 58/1992 vp on sanottu.

Edellä mainitussa mietinnössään talousvaliokunta ”pitää aivan välttämättömänä, että rahoitusjärjestelmä pidetään toimintakykyisenä ja koko taloudellisen toiminnan tarpeiden mukaisena. Tarvittaessa vakaas on taattava julkisen tuen avulla.”

Talousvaliokunta edellyttää, että Suomen valtio takaa sen, että suomalaiset pankit pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan kaikissa olosuhteissa. Tarpeen vaatiessa eduskunta tulee myöntämään riittävät määrärahat ja valtuudet hallituksen käyttöön sitoumusten täyttämiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi. Tämän johdosta valiokunta ehdottaa vastaavasti muu-

tettavaksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 14 §:ssä olevaa viitasta edellä mainittuun säännökseen.

Valiokunta on esitystä käsitellessään ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot.

Edellä olevan perusteella talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

*että 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja
että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

1.

Laki

valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/92) 3 §:n 1 momentti, 4 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentti, 6 §, 8 §, 14 §, 15 §:n 1 momentti ja 18 §, sellaisena kuin niistä ovat 14 § osittain muutettuna 23 päivänä lokakuuta 1992 annetulla lailla (933/92) ja 15 §:n 1 momentti viimeksi mainitussa laissa, sekä

lisätään 1 §:ään uusi 4 momentti, lakiin uusi 6 a ja 6 b § ja 14 a § seuraavasti:

1, 3—6, 6 a, 6 b ja 8 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

14 §

Tukitoimista päättäminen

Rahaston varoista myönnettävistä lainoista ja muista tukitoimista sekä talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n 4 momentissa ja 56 §:n 1 momentissa tarkoitetun suostumuksen

antamisesta ja muista tukitoimiin liittyvistä asioista päättää johtokunta.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

14 a, 15 ja 18 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Louekoski, varapuheenjohtaja Björkenheim, jäsenet Dromberg, Jurva, Jääskeläinen, Korhonen, Koski,

Laivoranta, Linnainmaa, Lipponen, Luhtanen, Saastamoinen ja Vuoristo sekä varajäsen Lehtinen.

Vastalauseita

I

TalOUSvaliokunnan mietinnössä hyväksytään talousvaliokunnan esityksen mukainen pankkituen hallintojärjestely, joka on sekä valtiOSääntöoikeudellisesti että hallinnollisesti seka-va. Pankkituen valvontaa hoitavan viranomais-hallinnon tulisi käsityksemme mukaan kuulua valtioneuvostolle, joka toiminnastaan myös tältä osin on parlamentaarisessa vastuussa eduskun-nalle.

Valtion vakuusrahaston hallintoneuvostona toimii valiokunnan hyväksymän kannan mukai-
sesti edelleen eduskunnan pankkivaltuusto, jon-
ka muihin tehtäviin nähden pankkituen valvonta
on osittain ristiriidassa. Pankkituen hallinto-
organisaation tulisi olla kaikilta osiltaan valtio-
neuvoston alaisuudessa ja vastuulla. Organisaat-

tion tulisi olla muodoltaan yksinkertainen ja
asiallisesti toimiva.

Hyväksyessämme valiokunnan mietinnön
ponnen, jonka mukaan Suomen valtio takaa
suomalaisten pankkien mahdollisuudet hoitaa
sitoumuksensa ajallaan kaikissa olosuhteissa,
edellytämme pankkituen jatkuvan lisäämistar-
peen torjumiseksi,

*että talouspolitiikan suuntaa on muutet-
tava työllisyyttä korostavaksi ja pitkäai-
kaiseen vakautukseen perustavaksi toimin-
naksi, joka auttaa pankkeja ja niiden asi-
akkaita itse selviytymään taloudellisista
ongelmistaan.*

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 1993

Paavo Lipponen
Matti Louekoski

Leena Luhtanen
Raimo Vuoristo

II

Suomen kansan (valtiovallan) edustajana hy-
väksyn talousvaliokunnan ilmaiseman ponnen,
että "Suomen valtio takaa sen, että suomalaiset
pankit pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajal-
laan kaikissa olosuhteissa. Tarpeen vaatiessa
eduskunta tulee myöntämään riittävät määrära-
hat ja valtuudet hallituksen käyttöön sitoumus-
ten täyttämiseen", ja kantamaan siitä vastuun
sillä edellytyksellä, että nykyinen Esko Ahon
hallitus jättää samassa yhteydessä paikkansa ja

maahan muodostetaan parlamentaarisesti ja
työmarkkinapoliittisesti uskottava ja riittävän
laajapohjainen enemmistöhallitus, jonka keskei-
sin tehtävä on kriisiluonteisesti muuttaa maassa
harjoitettava talous- ja yhteiskuntapolitiikka tie-
toisesti työllisyyttä (työn tekemistä) korostavak-
si sekä sitä kautta ja sen avulla ottaa hallituspo-
litiikan tavoitteeksi vahva talous maan surkeasta
tilasta nousemiseksi.

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 1993

Raimo Vuoristo

III

Hallitus on antanut eduskunnalle uuden esi-
tyksen valtion vakuusrahastosta annetun lain
muuttamisesta. Laki poikkeaa monilta osin vuo-
den 1992 valtiopäivillä kiireelliseksi julistamatta
jääneestä, mutta suhteellisen laajan hyväksyn-
nän saaneesta esityksestä (HE 364/1992 vp).
Käsiteltävä lakiehdotus (HE 379/1992 vp) on
huonompi kuin edellä mainittu aikaisempi esi-

tys, kun otetaan huomioon aikaisempaan lepää-
mään jääneeseen esitykseen valiokunnassa teh-
dyt lukuisat parannukset.

Hallitus ja oppositio neuvottelivat perusteelli-
sesti hallituksen esitykseen n:o 364/1992 vp teh-
dyt muutokset ja niistä vallitsi hyvin laaja yksi-
mielisyyys. Lain kiireelliseksi julistaminen kaatui
vain lähinnä SDP:n haluun tehdä asian yhtey-

dessä omaa talouspolitiikkaansa tunnetuksi. SMP oli valmis hyväksymään valiokunnan mietinnön (TaVM 58/1992 vp) mukaisen lain valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta. Tämä johtui siitä, että lakiin saatiin opposition ja hallituksen välisten neuvottelujen ansiosta sisällytetyksi valiokunnassa mm. kaikkien useampijäsenisten eduskuntaryhmien nimeämistä edustajista koostuva hallintoneuvosto, erityistilintarkastukset tuen kohteena olevassa pankissa ja sen asiakasyrityksessä sekä velvoite saattaa löytyvät laittomuudet syyteharkintaan sekä mietintöön kirjattu vaatimus hallitukselle antaa yksityishenkilöiden velkasaneerauslain muutos eduskunnalle pikaisesti niin, että lain toteuttamisen viivästyessä pankkien asuntovelallisten asuntojen pakkorealisointi olisi saatu pysäytetyksi.

Nyt käsitellyssä oleva uusi hallituksen esitys ja valiokunnan hallituspuolueiden voimin hyväksymä mietintö ovat merkittävästi aikaisempia heikommat. Hallitus ei edes halunnut neuvotella opposition kanssa muutoksista lakiin. Tämän takia katsonkin, että valiokunnan tulisi muuttaa lakiesitys siihen muotoon, jonka aikaisempi lepäämään jäänyt esitys sai valiokunnan mietinnössä (TaVM 58/1992 vp). Siihen voitaisiin kuitenkin tehdä joitain parannuksia, jotka perustuvat nyt käsiteltävään lakiesitykseen.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietinnön perustelujen 2. kappale kuuluisi seuraavasti:

"2. Valiokunnan kannanotot

Suomen rahoitusmarkkinat olivat säänneltyjä 1980-luvun puoliväliin asti. Tuolloin rahoitusmarkkinoita alettiin vapauttaa varsin nopeassa tahdissa. Samaan aikaan taloudellinen kasvu kiihtyi vuosikymmenen loppua kohti. Pankit kävivät markkinaosuuskilpailua tarjoamalla avokätisesti luottoja tarpeellisen ja perustellun luototuksen ohella kulutukseen ja sijoitustoimintaan. Helposti saatavilla ollut rahoitus kiihdytti kysyntää, joka nosti nopeasti muun muassa kiinteistöjen ja osakkeiden hintoja. Kohonneita omaisuusarvoja käytettiin luottojen vakuutena.

Kansantalous velkaantui nopeasti. Talouden kasvu pysähtyi ja kääntyi jyrkkään laskuun. Työttömyys lisääntyi ja kiinteistöjen ja osakkeiden arvot laskivat voimakkaasti. Heikentyneen kilpailukyvyn, kohonneiden korkojen ja muiden kotimaisten tekijöiden ohella talouden romahtamiseen vaikuttivat Neuvostoliiton-kaupan voi-

makas supistuminen sekä kysynnän heikkeneminen ja lama myös muissa Suomen ulkomaankaupan kannalta tärkeissä maissa.

Kotitaloudet ja yritykset velkaantuivat pankkien löysän luototuksen johdosta. Pankkitoiminnan riskeihin ei kiinnitetty riittävästi huomiota. Riskien valvonta ainakin jossain määrin oli tehotonta. Kotitalouksien ja yritysten maksuvaikeuksien johdosta niiden luottoja on jäänyt hoitamatta. Tämä on johtanut konkursseihin ja vakuutena olleen omaisuuden realisointeihin. Vakuusarvojen romahtaminen on aiheuttanut ja aiheuttaa edelleen pankeille kestäättömiä luototappioita, jotka ovat johtaneet nykyiseen pankkikriisiin.

Valiokunta pitää aivan välttämättömänä, että rahoitusjärjestelmä pidetään toimintakykyisenä ja koko taloudellisen toiminnan tarpeiden mukaisena. Tarvittaessa rahoitusjärjestelmän vakaus on taattava julkisen tuen avulla. Lähtökohdaksi on pidettävä, että julkista tukea annetaan vain nykyisestä kriisistä selviytymiseksi. Tuen tarve, määrä ja muoto on tarkoin harkittava kussakin tapauksessa erikseen, jotta tukeen sitoutuva julkisten varojen määrä tulee minimoituksi. Tuki ei saa olla vastikkeetonta. Tukeen sitoutuneista ja vastaisuudessa sitoutuvista julkisista varoista on saatava takaisin mahdollisimman suuri osa, kun rahoitusjärjestelmän tervehtyminen sen sallii. Tervehtymisaikaan vaikuttaa olennaisesti maan taloudellisen tilanteen elpyminen.

Julkisen tuen ohella pankkien on tehostettava kannattavuuttaan rationalisoimalla toimintaansa ja karsimalla kustannuksia. Tarpeen vaatiessa on vaihdettava myös toiminnasta vastuussa olevia henkilöitä. Tukitoimenpiteet ja toimialarationalisointi on järjestettävä siten, että toimiva ja neutraali kilpailu koko rahoitusjärjestelmässä turvataan mahdollisimman pitkälle. Pankkien on entistä enemmän keskityttävä perinteiseen ja pitkäjänteiseen pankkitoimintaan. Erityistä huomiota on kiinnitettävä riskien hallintaan. Tehokkaallakaan toimialarationalisoinnilla ja kannattavuuden parantamisella ei kuitenkaan voida välttää julkisen tuen tarvetta.

Valiokunta pitää välttämättömänä varmistua siitä, että nyt päätettävät toimet on tarkoitettu väliaikaisiksi, vain vallitsevan rahoitusjärjestelmän kriisin ratkaisemiseksi. Tämän johdosta valtioneuvoston on tehtävä yksityiskohtainen suunnitelma aikatauluineen rahoitusjärjestelmän tervehtyttämiseksi ja siihen käytettävistä keinoista, julkisen tuen palauttamisesta sekä val-

tiolle koituvista kokonaiskustannuksista. Suunnitelman on ulotuttava siihen ajankohtaan, jolloin rahoitusjärjestelmän tervehdyttyä julkinen tuki on palautettu valtiolle niin suurelta osin kuin se on käytännössä mahdollista. Näin ongelmia ei siirretä suunnittelemattomasti seuraavien vaalikausien hallituksille ja eduskunnille. Tilanteen hallitsemiseksi nyt ja vastaisuudessa valtioneuvoston on tehtävä suunnitelma mitä pikimmin. Valtioneuvoston on annettava suunnitelma tiedonantona myös eduskunnalle vielä tämän vuoden aikana.

Valiokunta edellyttääkin, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle tiedonantona suunnitelmansa rahoitusjärjestelmän tervehdyttämisestä, tervehdyttämiseen käytettävistä keinoista ja julkisen tuen palauttamisesta valtiolle niin, että tiedonanto voidaan käsitellä eduskunnassa vuoden 1993 valtiopäivien syysistuntokaudella.

Rahaston hallinto ja eduskunnan asema

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vakuusrahasto siirretään eduskunnan alaisuudesta valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston alaisuuteen ja että rahastolle perustetaan oma organisaatio. Pankkivaltuudet eivät enää toimisi rahaston hallintoneuvostona.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että parlamentaarinen edustus rahaston hallinnossa säilytetään. Valiokunta ehdottaa, että rahastolle asetetaan parlamentaaristen voimasuhteiden mukainen 17-jäseninen hallintoneuvosto. Samalla ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännös, jolla vahvistetaan ja laajennetaan eduskunnan talousvaliokunnan tiedonsaantioikeuksia vielä siitä, mitä muun muassa valtiopäiväjärjestyksessä on valiokuntien tiedon- ja selvityksensaantioikeuksista säädetty. Säännösten mukaan juuri talousvaliokunta käsittelee rahoitusjärjestelmään liittyviä asioita.

Eduskunnan asema julkisen tuen kontrolloijana on turvattava sen johdosta, että tuen määrä on kokonaisuuden kannalta arvioiden massiivisen suuri. Eduskunnan on pystyttävä seuraamaan tuen tarpeen syitä sekä tuen kohdistumista ja seurausvaikutuksia. Eduskunnan on oltava tietoinen tuen muodoista ja ehdoista sekä pystyttävä tarpeen vaatiessa niihin vaikuttamaan.

Koska tukea hallinnoidaan ja jaetaan talousarvion ulkopuolisen rahaston kautta, eduskun-

nan aseman vahvistamisella on merkitystä myös eduskunnan budjettivallan kannalta.

Talletuspankkien vakavaraisuus

Talletuspankkien toiminnasta annetun lain 4 luvussa säädetään talletuspankkien vakavaraisuudesta. Lain 29 §:n mukaan talletuspankilla on oltava omaa pääomaa vähintään kahdeksan prosenttia laissa ryhmiteltyjen saamisten ja sijoitusten sekä taseen ulkopuolisten sitoumusten yhteismäärästä. Pankkitarkastusvirasto voi 31 §:n nojalla talletuspankin hakemuksesta myöntää määräajaksi luvan siihen, että talletuspankin tai sen konsernin oma pääoma väliaikaisesti alenee alle laissa säädetyn oman pääoman vähimmäismäärän.

Valiokunnan mielestä eräänä osana pankkikriisin ratkaisua voitaisiin harkita säädetystä vakavaraisuusvaatimuksesta tilapäisesti poikettavaksi ainakin niiden talletuspankkien osalta, jotka eivät hanki rahoitusta kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta eivätkä muutoinkaan harjoita kansainvälistä toimintaa. Pankkien omia mahdollisuuksia vakavaraisuutensa parantamiseen voidaan edistää myöntämällä takauksia pankkien liikkeeseen laskemille oman pääoman ehtoisille sitoumuksille. Valtion vakuusrahaston takausten myöntämisedellytykset tähän tarkoitukseen onkin kiireellisesti selvitettävä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että omaisuuserien arvostus- ja todennäköisten luottotappioiden kirjaamiskäytäntöä on saadun selvityksen mukaan tiukennettu. Tämä tulee vaikuttamaan pankkien tulokseen ja rasittamaan entisestään vakavaraisuutta. Valiokunta ehdottaakin harkittavaksi, voitaisiinko kirjaamiskäytäntöä näiden osalta tilapäisesti väljentää pankkien tilanteen helpottamiseksi ja julkisen tuen tarpeen vähentämiseksi.

Leimavero

Valiokunnan käsityksen mukaan leimaverolain säännösten mukaan on oltava mahdollista, että asiakas voi pankin toiminnan loputtua esimerkiksi fuusioon siirtää velkansa lyhyen määraajan, vaikkapa enintään kolmen kuukauden kuluessa leimaverotta kokonaan muuhunkin pankkiin. Säännökset on sillä tavoin tarkasti rajattava, että leimaverovapaus liittyy ainoastaan pankkitoiminnan järjestelyihin. Siirrettäes-

sä velkoja pankista toiseen muussa tapauksessa syntyy uusi luottosuhde, jolloin leimavero on maksettava.

Yksityiskohtaisia huomautuksia ja muutosehdotuksia

1 §. Valiokunta ehdottaa, että tähän pykälään ehdotettu omaisuudenhoitoyhtiöitä koskeva uusi 4 momentti poistetaan.

3 §. Valiokunta ehdottaa, että rahaston hallintoa hoitamaan asetetaan hallintoneuvosto johtokunnan ja johtajan lisäksi.

Hallintoneuvosto koostumuksensa ja asemansa vuoksi valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston alaisena elimenä saattaa olla valtiosääntöoikeudellisesti erikoinen. Asiaa monipuolisesti harkittuaan valiokunta kuitenkin ehdottaa hallintoneuvoston asettamista.

4 §. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto asettaa rahaston hallintoneuvoston eduskuntaryhmiä kuultuaan eduskunnan parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. Hallintoneuvostossa on 17 jäsentä. Heidän tulee edustaa eduskuntaan enemmän kuin yhden edustajan saaneita poliittisia ryhmiä. Hallintoneuvoston toimikausi on vaalikausi. Hallintoneuvoston jäsen ei saa olla minkään pankin, ei myöskään Suomen Pankin tai pankkien yhteenliittymän palveluksessa tai luottamustoimessa.

5 §. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan sanonut virkahallintoperiaatteen asettamista vaatimuksista johtokunnan koostumukselle.

Johtokuntaa asetettaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että johtokunnan jäsenet ovat esteettömiä käsittelemään vakuusrahaston toimivaltaan kuuluvia asioita. Erityisesti on pidettävä huolta siitä, että johtokunnan jäsenet eivät ole minkäänlaisessa työ- tai luottamustehätäsuhhteessa pankkeihin taikka niiden yhteenliittymiin.

6 §. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin perusteluihin viitaten valiokunta ehdottaa, että rahaston johtaja ja henkilö, joka johtajan estyneenä ollessa hoitaa tämän tehtäviä, ovat virkasuhteisia. Rahaston muu henkilöstö on työsopimussuhteessa valtioon.

Se, mitä edellä 5 §:n kohdalla on lausuttu johtokunnan jäsenten esteettömyydestä, koskee myös rahaston johtajaa ja muuta henkilöstöä.

6 a §. Edellä olevan muutoksen johdosta säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että

rahaston työsopimussuhteeseen henkilöstöön sovelletaan valtion työsopimussuhteisen henkilökunnan palvelussuhteen ehtoja.

7 §. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 2 §:n mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto voi tarkastaa valtion avustusta saavien yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtymien varojen käyttöä ja tilinpitoa sen selvittämiseksi, onko varat asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustusta on annettu. Valtioenemistöisen osakeyhtiön toiminnan tarkastuksesta on säädetty erikseen.

Valiokunta ehdottaa, että lakiin lisätään säännös, jonka mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus kattavasti tarkastaa tämän lain mukaisten kaikenmuotoisten tukien käyttöä. Valtion avustuksia huomattavasti merkittävämpiä tulevat olemaan muut tukitoimet rahoitusjärjestelmän tervehtämisessä.

8 §. Edellä olevien muutosten johdosta valiokunta ehdottaa, että esteellisyyssäännökset koskevat myös hallintoneuvoston jäsentä ja johtajan lisäksi muuta virkamiestä.

12 §. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että tukilainaan ja muihin tukitoimiin on asetettava ehdot, joilla pyritään pykälässä asetettuihin tavoitteisiin.

Pankeille annettavan pääomatuen tulee olla vastikkeellista valtioneuvoston määräämällä tavalla. Tuen muotona on ensisijaisesti käytettävä pääomatukea. Pääomatuen muotoina voivat olla pääomasijoitus, kuten osakkeiden ja osuukien hankinta, pääomalainoitus (pääomatodistukset) sekä pankin omaehtoisen pääomalainoituksen tukeminen vakuusrahaston takauksella.

Vastikkeena on ensisijaisesti käytettävä osakkeiden tai muulla tavalla jakautuneen omistuksen hankintaa. Pääomalainoitus ja takaus ovat tähän nähden toissijaisia tukimuotoja. Jos valtion omistusosuus tuen antamisen seurauksena nousee merkittäväksi, pääomatuki voidaan myöntää myös pääomalainana tai pääomanhankintaa tukevana takauksena.

Kun tuelle asetetaan vastikkeellisuuden vaatimus, on tavoitteena tehdä tuesta mahdollisimman vähän houkutteleva tuen varsinaista tarkoitusta kuitenkin vaarantamatta. Tästäkin syystä pääomasijoituksen vastikkeena tulee olla omistus, joka turvaa omistuksen suhteessa vaikutusvaltaa pankin asioiden hoidossa tuen käytön asianmukaiseksi valvomiseksi. Pääomatodistuksina myönnetyn pääomatuen vastikkeena on asianmukainen korko, joka on maksettava ennen osingonjakoa. Pääomalainaa ei makseta

takaisin, mutta se voidaan muuttaa esimerkiksi osakeomistukseksi.

Takaus pääomatukena on käytettävissä takausmaksua ja korkoa vastaan pankin hankkies-sa omatoimisesti pääomaa lainojen avulla. Tavallisesti nämä lainat ovat perpetuaalilainoja, joita niiden luonteen ja käyttötarkoituksen vuoksi ei ole tarkoitettu maksettavaksi takaisin. Pääomalainat voivat olla myös vastuudebentureja tai muita tähän tarkoitukseen kehitettyjä luottoja. Vakuusrahaston lainojen vakuudeksi myöntämiä takauksia ei voida lainojen luonteesta huolimatta kuitenkaan myöntää määräämättömäksi ajaksi, vaan niistä voidaan luopua esimerkiksi kurssikehityksen saavuttaessa tavoittelun tason tai muilla määräaikaan sidotuilla ehdoilla. Takaustukeen tulee liittää maksuvelvollisuuden mahdollisesti langetessa takaajan regres-sioikeus.

Pankkien oman pääoman tarpeen määrä merkitsee nykyisellään väistämättä lainanhankintaa kansainvälisiltä lainamarkkinoilta. Tästä huolimatta tulee pääomaluottoja ja niille myönnettäviä takauksia voida käyttää myös kotimarkkinoilla operoitaessa.

Säännöksen 2 kohdan mukaan valtion myöntämä pankkituen määrä on pyrittävä pitämään mahdollisimman alhaisena. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että pääomatodistusten ja takausten käyttö saattaa tietyissä olosuhteissa olla suoraa omistusta edullisempaa siitä syystä, että niille maksetaan ennen osingon jakamista korkoa tai muuta korvausta. Omistusoikeuden osalta valiokunta toteaa, että pankkien tervehdyttäminen pankkituen avulla antaa omistajalle mahdollisuuden määräysvallan käyttämisen lisäksi olla osallisena osakkeiden tai osuuksien arvonnousussa.

Valiokunta edellyttää,

että vakuusrahaston vaikutusvallan takaavan omistuksen hankinnan tulee olla ensisijainen tuen myöntämisen muoto. Omistusoikeuden noustessa tavoittelutavan merkittävään määräysvaltaan voidaan pääomatodistuksia ja takauksia käyttää joko pääomasijoituksen ohella tai sijasta,

että ennen omistuksen hankintaa, joka voi tapahtua mm. osakeannin kautta, on huolehdittava, että vakuusrahaston omistusosuus tulee oikeaan suhteeseen arvoaan menettäneeseen vanhaan omistukseen nähden. Oikean suhteellisuuden toteuttamiseksi mahdollisesti tarpeelli-

nen oman pääoman nimellisarvon leikkaus on toteutettava ennen rahaston osakemerkintää, ja

että vakuusrahaston omistuksen tasapuolisuuden vuoksi on osakeanti tehtävä vanhaan omistukseen verrattavilla osakkeilla eikä esimerkiksi äänivallaltaan rajatuilla osakesarjoilla, jotta niillä hankittava päätösvalta olisi yhdenvertainen vanhojen omistajien oikeuksiin nähden.

14 §. Edellä 1 §:n kohdalla lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa, että myös tästä pykälästä poistetaan viittaus omaisuudenhoitoyhtiöihin.

14 a §. Valiokunta ehdottaa, että lakiin lisätään erityinen säännös tukitoimien kohteena olevan tai tukea hakevan pankin erityistarkastuksesta. Tarkastus on toimitettava tarpeen vaatiessa rahaston määräämässä laajuudessa.

Erityistarkastus voi olla laajempi kuin tavallinen tilikaudittain tehtävä tilintarkastus. Erityistarkastus voi käsittää myös erityistilintarkastuksen ja varsinaisten tilintarkastajien toiminnan. Tarkastus on teetettävä tarkastuskohdesta täysin riippumattomalla ammattitaitoisella tarkastajalla. Tarkastuksessa ilmenneiden seikkojen johdosta rahaston on tarpeen vaatiessa välittömästi ryhdyttävä asianmukaisiin jatko-toimenpiteisiin syytetoimet mukaan lukien.

18 §. Valiokunta ehdottaa, että salassapitovelvollisuus koskee myös hallintoneuvoston jäseniä ja johtajan lisäksi muuta rahaston virkamiestä.

Valiokunta ehdottaa 2 momenttia täydennettäväksi siten, että rahastolla on oikeus antaa salassa pidettäviä tietoja myös Suomen Pankille, koska Suomen Pankilla on oma tehtävänsä rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamisessa ja ylläpitämisessä.

19 a §. Valiokunta ehdottaa, että hallituksen esityksessä oleva tämän pykälän säännös omaisuudenhoitoyhtiöiden valvonnasta alussa olevaan viitaten tarpeettomana poistetaan.

Poistettavan säännöksen tilalle tähän pykälään valiokunta ehdottaa säännöstä, jossa säädetään valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä tarkoitettun eduskunnan valiokunnan tiedonsaantioikeudesta. Mainitun pykälän mukaan pankkiasiat kuuluvat sille pysyväälle erikoisvaliokunnalle, jolle nämä tehtävät säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Työjärjestyksen 10 §:n 3 momentin mukaan talousvaliokunta käsittelee valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä säädetyt asiat.

Säännöksen mukaan valiokunnalla on oikeus saada pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mu-

kaan valtioneuvostolta selvitys rahaston sekä tukitoimien kohteena olevan pankin toiminnasta. Säännös merkitsee sitä, että valiokunnan esittämä pyyntö velvoittaa valtioneuvoston antamaan pyydetyn selvityksen. Valtioneuvosto on myös velvollinen oma-aloitteisesti antamaan valiokunnalle selvityksen, kun aihetta siihen ilmenee.

Valiokunnalla on oikeus saada myös liikesalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja voidakseen kontrolloida tuen kohdistumista sekä tukitoimien vaikutuksia ja seurauksia. Sen sijaan pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia yksittäistä asiakassuhdetta koskevia tietoja valiokunnalle voidaan antaa vain salaisuussäännöksillä suojattavan suostumuksella.

Valiokunta vielä erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että valiokunta saattaa saada myös sisäpiiritietoja. Sisäpiiriä koskevat säännökset ovat arvopaperimarkkinalain 5 luvussa. Lain mukaan luottamuksellisen yritystiedon väärinkäyttö on kiellettyä. Sisäpiirille on asetettu kaupankäyntirajoituksia sekä ilmoitus- ja rekisteröintivelvollisuuksia. Luottamuksellisen yritystiedon väärinkäytöstä ja luvattomasta hyväksikäytöstä voidaan tuomita rangaistukseen.

Talousvaliokunnalla on vastaavanlainen vaihtolovelvollisuus kuin ulkoasiainvaliokunnalle on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 48 §:ssä.

Tässä kohdassa valiokunta viittaa myös valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ään. Tässä pykälässä säädetään valiokunnan oikeudesta saada tietoja jonkin asian valmistelua varten. Asianomaisen ministeriön tulee antaa valiokunnalle myös sen pyytämä selvitys valiokunnan toimialaan kuuluvasta asiasta. Selvityksen johdosta valiokunta voi antaa ministeriölle lausunnon.

19 b §. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että selvyiden vuoksi lakiin lisätään säännös, jonka mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat on ratkaistava valtioneuvoston yleisistunnossa.”

Edelleen ehdotan, että valiokunnan mietinnössä tulisi lausua seuraavaa:

”Talousvaliokunta edellyttää, että Suomen valtio turvaa sen, että suomalaiset pankit pystyvät hoitamaan sitoumuksensa ajallaan kaikissa olosuhteissa. Tarpeen vaatiessa eduskunta tulee myöntämään riittävät määrärahat ja valtuudet hallituksen käyttöön sitoumusten täyttämiseen.”

Ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/92) *1 §:n 1 ja 3 momentti, 3 §:n 1 ja 3 momentti, 4 §, 5 §:n 1 momentti, 6 §, 7 §:n 2 ja 4 momentti, 8 §, 12 §:n 1 momentti, 14 §, 15 §:n 1 momentti ja 18 §,*

sellaisena kuin niistä ovat 14 § osittain ja 15 §:n 1 momentti muutettuna 23 päivänä lokakuuta 1992 annetulla lailla (933/92) (poist.), sekä

lisätään 5 §:ään uusi 4 momentti, 7 §:ään uusi 5 momentti ja lakiin uusi 6 a, 6 b, 14 a, 19 a ja 19 b § seuraavasti:

1 §

Rahaston tehtävä

Talletuspankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisten turvaamiseksi on *valtiovarainministeriön alaisuudessa* valtion vakuusrahasto, jota tässä laissa kutsutaan rahastoksi. Rahastoon kuuluvat talletuspankit ja ulkomaisten luottolaitosten yleisöltä talletuksia vastaanottavat Suomessa olevat

sivukonttorit, joita jäljempänä kutsutaan pankeiksi.

Rahasto voi merkitä *tai muuten hankkia* rahastoon kuuluvan pankin osakkeita ja osuuksia, antaa pankin ottamille lainoille takauksia ja myöntää muutakin rahoitustukea, jos se on tarpeellista pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi.

(4 mom. *poist.*)

3 §

Rahaston hallinto

Rahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka hallintoa hoitavat hallintoneuvosto, johtokunta ja johtaja.

Valtiovarainministeriö vahvistaa rahaston vuotuisen talousarvion sekä hyväksyy rahaston säännöt.

4 §

Hallintoneuvosto

Rahaston hallintoneuvostossa on enintään 17 jäsentä, jotka valtioneuvosto asettaa eduskunnan vaalikaudeksi. Valtioneuvosto määrää yhden jäsenen puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi.

Hallintoneuvoston tehtävänä on valvoa rahaston hallintoa ja toimintaa. Hallintoneuvoston on:

- 1) tehtävä ehdotus valtioneuvostolle tuen myöntämisen yleisistä periaatteista;
- 2) tehtävä ehdotus valtiovarainministeriölle rahaston säännöiksi;
- 3) tehtävä ehdotus valtiovarainministeriölle rahaston talousarvioksi;
- 4) tehtävä ehdotus valtioneuvostolle lainan ottamisesta rahaston toimintaa varten; sekä
- 5) käsiteltävä muut johtokunnan sille esittämät asiat.

Valtiovarainministeriö määrää hallintoneuvoston jäsenten palkkiot.

Hallintoneuvoston kokoontumisesta, päätösvaltaisuudesta ja päätöksentekomenettelystä määrätään rahaston säännöissä.

5 §

Johtokunta

Rahaston johtokunnassa on enintään viisi jäsentä, jotka valtioneuvosto asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenillä on henkilökohtaiset varajäsenet. Ainakin yhden johtokunnan jäsenen ja tämän varajäsenen tulee olla valtiovarainministeriöstä. Valtioneuvosto määrää yhden jäsenen puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi.

Valtiovarainministeriö määrää johtokunnan jäsenten palkkiot.

6 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 a §

Henkilöstön palvelussuhteen ehdot

Rahaston työsopimussuhteeseen henkilöstöön sovelletaan valtion työsopimussuhteisen henkilökunnan palkka- ja työehdoista kulloinkin voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä. Ennen palkka- ja työehtojen vahvistamista on niiden yleisistä perusteista hankittava valtiovarainministeriön lausunto.

6 b §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

7 §

Tilinpäätös ja tilintarkastus

Rahaston hallinnon ja tilien tarkastamista varten valtiovarainministeriö määrää kalenterivuodeksi kerrallaan vähintään kaksi ja enintään neljä tilintarkastajaa, joista ainakin yhden on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja. Tilintarkastajien palkkiot määrää valtiovarainministeriö.

Tilintarkastajien tulee antaa valtiovarainministeriölle kirjallinen tarkastuskertomus, joka sisältää lausunnot tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta, ehdotuksen rahaston tulosta koskeviksi toimenpiteiksi ja mahdolliset muistutukset, jotka saattavat vaikuttaa tuloslaskelman ja taseen vahvistamiseen. Rahaston tilinpäätöksen vahvistaa valtiovarainministeriö.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa tämän lain mukaista tukea saaneen pankin, vakuusrahaston, muun yhteisön tai säätiön taloutta ja toimintaa sen selvittämiseksi, ovatko rahastolle tuen myöntämiseksi annetut tiedot oikeat ja riittävät sekä onko tukea asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon tukea on annettu. Sama koskee myös sitä, jonka käyttöön saaja on edellä mainittua tukea siirtänyt. Tarkastuksessa tarvittavien tietojen saamiseksi tarkastusvirastolla on oikeus saada virka-apua pankki-tarkastusvirastolta.

8 §

Esteellisyyys

Hallintoneuvoston jäsenen, johtokunnan jäsenen ja varajäsenen, johtajan sekä muun virka-

miehen ja toimihenkilön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylaissa (598/82) säädetään virkamiehen esteellisyysperusteista ja esteellisyyden vaikutuksista.

12 §

Tukiehdot

Tukilainaan ja muihin tukitoimiin on asetettava tukea saavaa vakuusrahastoa ja tuettavan pankin toimintaa ja hallintoa koskevat ehdot. Ehdolla on pyrittävä siihen, että:

1) rahaston myöntämä pääomatuki on vastikkeellista valtioneuvoston määräämällä tavalla;

2) valtiontaloudelle aiheutuva rasitus muodostuu niin vähäiseksi kuin se rahaston tehtävän toteuttamisen kannalta on mahdollista,

3) tuki haittaa mahdollisimman vähän kilpailua yritysten välillä ja rahoitustoiminnassa eikä väärin kiinteistö- ja pääomamarkkinoiden toimintaa,

4) osinkoa pankin osakepääomalle, voitto-osuutta kantarahasto-osuuksille tai korkoa lisä-osuusmaksuille, muille osuusmaksuille ja sijoitusosuuksille saa jakaa vain, jos pankin voitonjakokelpoiset varat siihen riittävät valtion ja valtion vakuusrahaston pääomatodistuksille suoritettavan täyden koronmaksun jälkeen;

5) velkaantuneiden kotitalouksien ja yritysten asemaa helpotetaan niiden niin toivoessa noudattaen yrityssaneerauksesta ja yksityisten henkilöiden velkajärjestelyistä annettujen lakien (/ ja /) periaatetta vakuuksien myyntikielloista ja velkapääoman rajoittamisesta sekä muista velallisen asemaa vahvistavista järjestelyistä.

14 §

Tukitoimista päättäminen

Rahaston varoista myönnettävistä lainoista ja muista tukitoimista sekä 1 §:n 3 momentissa tarkoitettujen osakkeiden ja osuuksien merkitsemisestä, hankkimisesta ja luovuttamisesta päättää valtioneuvosto rahaston johtokunnan esityksestä.

Valtioneuvosto voi määräämissään rajoissa antaa yksittäisten laina- ja muiden tukipäätösten tekemisen ja päätösten tarkemmista ehdoista päättämisen rahaston johtokunnan tehtäväksi.

14 a §

Erityistarkastus

Valtion vakuusrahaston on määrättävä yksi tai useampi tarkastaja suorittamaan tukitoimien kohteena olevan tai tukea hakevan pankin erityistarkastus siinä laajuudessa kuin rahasto määrää.

(2 ja 3 momentti kuten valiokunnan mietinnössä)

15 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

18 §

Salassapitovelvollisuus

Rahaston hallintoneuvoston jäsen, johtokunnan jäsen tai varajäsen, johtaja sekä muu virkamies tai toimihenkilö taikka näiden toimeksiannosta tehtävää suorittava henkilö ovat velvollisia pitämään salassa, mitä he ovat tehtävässään saaneet tietää pankin, sen asiakkaan tai jonkun muun taloudellisesta asemasta tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevasta seikasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta, jollei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaiseeseen.

(2 ja 3 momentti kuten valiokunnan mietinnössä)

19 a §

Eduskunnalle annettavat tiedot

Rahaston toiminnasta annetaan eduskunnalle vuosittain kertomus.

Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä tarkoitetun eduskunnan valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys rahaston toiminnasta sekä tukitoimien kohteena olevan pankin toiminnasta sen estämättä mitä osakeyhtiön liikesalaisuudesta säädetään. Selvitystä ei kuitenkaan voida antaa pankin, sen asiakkaan tai muun henkilön taloudellisesta asemasta tai yksityistä olosuhdetta koskevasta seikasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta, ellei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaiseeseen.

Edellä 2 momentissa tarkoitettun valiokunnan jäsenen on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valtioneuvosto katsoo asian laadun vaativan.

19 b §

Päätöksenteko valtioneuvostossa

Valtioneuvostolle tämän lain mukaan kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 1993

Marita Jurva

IV

Olen katsonut, että rahoitusjärjestelmän ylläpitämiseksi jaettavalle pankkituelle tulee asettaa ehtoja, joiden yhtenä tarkoituksena on varmistaa se, että pankkituki ei muutu pankkien nykyisten omistajien omistuksen turvaavaksi tukesi. Markkinataloudessa ei voi olla niin, että veronmaksaja tukisi pankkien nykyisiä omistajia silloin, kun se koko maan rahoitusjärjestelmän ylläpitämiseksi joutuu estämään pankkien hallitsemattoman ajautumisen konkurssiin.

Me esitimme näitä ehtoja vakuusrahastolain sittemmin kiireelliseksi julistamatta jääneen muutosehdotuksen yhteydessä ja sen jälkeen annetun vuoden 1993 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä.

Tässä yhteydessä on paikallaan huomauttaa, että vaikka pankkien ehdinko liittyy toisaalta Suomen talouden kokemaan voimakkaaseen shokkiin idänkaupan romahtaessa sekä pankkien johdon kyvyttömyyteen selviytyä rahamarkkinoiden liberalisoinnista ja valvontaviranomaisten puutteellisiin mahdollisuuksiin seurata pankkien riskien kasvua, on Ahon hallitus ja Suomen Pankki deflaatiopolitiikallaan omalta merkittävältä osaltaan syyllinen talouden romahdukseen ja sen aiheuttamiin luottotappioihin ja vakuusongelmiin pankeille. Hallitus ei kykene taloutta tästä alhosta nostamaan ja joutaa siksi jättämään paikkansa.

Tämän lain yhteydessä on myös ollut puhetta hallintomallista kuten sanotussa kiireelliseksi julistamatta jääneessäkin laissa (HE 364/1992 vp). Sitä koskevaan talousvaliokunnan mietintöön n:o 58/1992 vp sisältynyt hallintomalli oli sinänsä ongelmallinen siksi, että se muotoiltiin ennen kaikkea ajatellen kaikkien vaaleissa valittujen eduskuntaryhmien mahdollisuutta saada edustajansa siihen, mutta tällöin jäi

vähälle huomiolle se, mitä sanottu hallintoneuvosto olisi tehnyt, elikä siitä tuli 17-jäseninen lausuntoja antava elin.

Tähän lakiin hallintomallia ei ole kannattanut esittää, koska samalla vakuusrahasto siirrettäisiin eduskunnan alaisuudesta valtioneuvostolle, mikä on aivan toisen luokan kysymys kuin hallintoneuvoston kokoonpano.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan, paitsi että 12 §:n 1 ja 2 momentti hyväksyttäisiin näin kuuluvina, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi:

12 §

Tukiehdot

Tukilainaan ja muihin tukitoimiin sekä eduskunnan vuoden 1993 lisätalousarviossa valtioneuvostolle myöntämän pankkitukimäärärahan ja -takauksen käyttöön on asetettava tukea saavaa vakuusrahastoa ja tuettavan pankin toimintaa ja hallintoa koskevat ehdot. Ehdot on määriteltävä siten, että:

1) rahaston myöntämä pääomatuki on vastikkeellista valtioneuvoston määräämällä tavalla;

2) valtiontaloudelle aiheutuva rasitus muodostuu niin vähäiseksi kuin se rahaston tehtävän toteuttamisen kannalta on mahdollista;

3) tuki häiritsee mahdollisimman vähän kilpailua yritysten välillä ja rahoitustoiminnassa eikä väärin kiinteistö- ja pääomamarkkinoiden toimintaa;

4) osinkoa pankin osakepääomalle, voitto-osuutta kantarahasto-osuuksille tai korkoa lisä-osuusmaksuille, muille osuusmaksuille ja sijoitus-

osuuksille saa jakaa vain, jos pankin voitonjakokelpoiset varat siihen riittävät valtion ja valtion vakuusrahaston pääomatodistuksille suoritettavan täyden koronmaksun jälkeen;

5) velkaantuneiden kotitalouksien ja yritysten asemaa helpotetaan niiden niin toivoessa noudattaen yrityssaneerauksesta ja yksityisten henkilöiden velkajärjestelyistä annettujen lakien (/ ja /) periaatteita vakuuksien myyntikielloista ja velkapääoman rajoittamisesta sekä muista velallisen asemaa vahvistavista järjestelyistä.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa vastikkeellinen tuki myönnetään:

a) ensisijaisesti siten, että valtio saa pankin osake- tai osuuspääomasta osakkeita tai osuuksia;

b) valtion osuuden noustua osake- tai osuuspääomasta 45 prosentiksi myös pääomalainoituksena tai vakuusrahaston myöntämänä takauksena pankin omaehtoiselle pääomalainoitukselle.

— — — — —

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 1993

Martti Korhonen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen 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 säädettyssä järjestyksessä. Perustelujen mukaan uudet tehtävät eivät muuta asiallisesti rahaston nykyisiä tehtäviä.

Talousvaliokunnan lausuntopyynnössä mainitut seikat

Lausuntopyynnössä tarkoitettun 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. Pankkialaisuuden alaisuuteen kuuluvia yksittäistä asiakassuhdetta koskevia tietoja valiokunnalle voitaisiin antaa vain asianomaisen suostumuksella. Valiokunnan jäsenten olisi noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valtioneuvosto katsoo asian laadun vaativan.

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

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 ensiksikin viittaa lausuntoonsa n:o 37/1992 vp. Se annettiin lakiehdotuksesta, jonka mukaan vakuusrahasto olisi siirretty eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen.

Mainitussa lausunnossa valiokunta perusti sääntämisyjärjestysarviointinsa 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 vakuusrahastolailla 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 valikaudeksi 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. Vaikuttamismahdollisuudet määräytyisivät tavantomaisten 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 valtioelimenä ei olisi välittömästi osallisena hallintoneuvoston asettamisessa, vaan tähän voisivat vaikuttaa eduskunnassa toimivat, normaalisti puolueittain muodostuneet edustajaryhmät. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen sinänsä eduskunnasta välittyvä, mutta eduskunnan varsinaisesti valtioelimenä sivuuttava vaikuttaminen hallintoneuvostoa asetettaessa ei ole riittävä vastapaino eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen aseman muutokselle. Samaan loppu tulemaan päädytään myös arvioitaessa kumankin 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 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. 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 Jääteenmäki, 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 riittävyyden 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 estettä 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 vaikuttaa 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

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

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 1993

Ben Zyskowicz

Päivi Varpasuo

Riitta Saastamoinen