

**Talousvaliokunnan mietintö n:o 13 hallituksen esityksestä laiksi
valtion vakuusrahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunta on lähettänyt 3 päivänä huhtikuuta 1992 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 32 laiksi valtion vakuusrahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Talousvaliokunta on saanut esityksestä perustuslakivaliokunnan eduskunnan määräyksen nojalla antaman lausunnon (PeVL 4). Lausunto on tämän mietinnön liitteenä.

Esityksen johdosta talousvaliokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Jorma Aranko pankkitarkastusvirastosta, pankinjohtaja Esko Ollila Suomen Pankista ja osastopäällikkö Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että talutuspankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisten turvaamiseksi perustetaan valtion vakuusrahasto. Rahastoon kuuluvat talletuspankit ja ulkomaisten luottolaitosten yleisöltä talletuksia vastaanottavat sivukonttorit.

Rahaston varoista voidaan myöntää tukilainoja liikepankkien ja Postipankki Oy:n, säästöpankkien sekä osuuspankkien vakuusrahastoille. Rahasto voi myös antaa takauksia näiden vakuusrahastojen ottamille lainoille. Lainan ja takauksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakijana olevaan vakuusrahastoon kuuluva yksi tai useampi pankki on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustustalainan tai avustuksen myöntäminen vakuusrahastosta on pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi tarpeellista eivätkä vakuusrahaston omat varat tarkoitukseen riitä.

Rahasto voi merkitä 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.

Rahastoon kuuluvat ne varat, jotka rahaston toiminnasta kertyvät ja jotka valtion talousarviossa rahastolle myönnetään. Rahasto voi ottaa toimintaansa varten lainaa, jos sen omat varat eivät riitä tarvittavien tukilainojen myöntämiseen tai muihin tämän lain mukaisiin tukitoimiin. Rahastolle otetun lainan määrä saa olla samanaikaisesti rahaston omien varojen ja sen antamien takausten kanssa enintään 20 miljardia markkaa. Jos rahaston varat eivät riitä lainanhoitokulujen suorittamiseen tai rahaston takausvelvoitteiden täyttämiseen, suoritetaan puuttuva määrä valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta.

Tukilaina ja muu takaisin maksettava rahoitustuki voidaan jättää kokonaan tai osittain takaisin primäritä, jos eduskunta niin päättää. Jollei eduskunta ole valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä muuta päättänyt, rahaston on tuloutettava valtion talousarviossa myönnettyt määrärahat takaisin valtiolle valtioneuvoston päättämällä tavalla.

Rahastoon kuuluvien pankkien on vuosittain suoritettava rahastolle vuosimaksu, joka voi olla enintään yksi kymmenestuhannesosa rahastoon kuuluvien pankkien viimeksi vahvistettujen taseiden yhteenlasketusta loppusummasta. Vuosimaksun tulee perustua pankin toiminnassaan ottamiin riskeihin ja sen laskentaperusteen on oltava sama kaikille rahastoon kuuluville pankeille.

Rahaston hallintoa hoitavat pankkivaltuutetuista koostuva hallintoneuvosto, kuusijäseninen johtokunta ja asiamies.

Hallituksen esityksen mukaan valtion vakuusrahasto on itsenäinen julkisoikeudellinen valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n mukainen eduskunnan vastattavana oleva rahasto. Hallitus katsoo, että laki valtion vakuusrahastosta voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valtion vakuusrahaston perustamiseen liittyen ehdotetaan muutettavaksi myös eräitä muita lakeja. Muun muassa talletuspankkien toiminnasta annetun lain vakuusrahastoja koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että kannatusmaksun vähimmäismäärä korotetaan viisinkertaiseksi ja enimmäismäärä kaksinkertaiseksi.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että valtion vakuusrahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jollaisen perustaminen hallitusmuodon mukaan on yleisesti kielletty. Näin ollen lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo, että lain 9 §:n mukaista vuosimaksua on pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veronluonteisena maksuna. Koska laki ei täytä hallitusmuodon 61 §:n veroa koskevia säännöksiä, lakiehdotus on tämänkin vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Pankkien heikosta kannattavuudesta ja alentuneesta vakavaraisuudesta johtuen laki valtion vakuusrahastosta on saatava voimaan pikaisesti. Tämän vuoksi talousvaliokunta ehdottaa, että laki valtion vakuusrahastosta säädetään kiireellisenä.

Pankkien on parannettava kannattavuuttaan toimintaansa tehostamalla ja kiinnittämällä vastaisuudessa erityistä huomiota riskien hallintaan

ja johtamisjärjestelmiin. Pankkitoiminnan lähtökohtana on oltava, että pankit eivät joudu turvautumaan yhteiskunnan tukeen. Valtion vakuusrahaston on oltava viimeinen keino pankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisten turvaamisessa. Vakuusrahaston olemassaolo ei saa kannustaa pankkeja riskinoton lisäämiseen. Valiokunta korostaa, että jos vakuusrahastosta joudutaan tukemaan pankkeja, peruseriaatteen on oltava, että rahastosta myönnettyt varat on perittävä takaisin rahastoon ja talousarviossa myönnetty määrärahat on tuloutettava takaisin valtiolle.

Pankkivaltuutetut valvovat Suomen Pankin hallintoa ja liikettä sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa. Pankkivaltuutetut toimivat Suomen itsenäisyyden juhlarahaston hallintoneuvostona. Nyt ehdotetaan, että pankkivaltuutetut toimivat myös valtion vakuusrahaston hallintoneuvostona. Näiden ohella pankkivaltuutetuille on kaavailtu vielä lisää tehtäviä uudistettavassa rahoitustarkastuksessa. *Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää, ovatko pankkivaltuutettujen nykyiset ja mahdollisesti tulevat tehtävät sopuoinnussa keskenään. Jos epäkohtia havaitaan, hallituksen tulee selvittää, miten tehtävät järjestetään uudelleen ja mitä muutoksia ne aiheuttavat säädöksiin.*

Talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että 2.—5. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana

1.

Laki

valtion vakuusrahastosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1—20 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että ensimmäinen lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Louekoski, varapuheenjohtaja Väistö ja jäsenet Björkenheim, Dromberg, Jansson, Jurva, Jääskeläinen,

Korhonen, Laivoranta, J. Leppänen, Linnainmaa, Lipponen (osittain), Luhtanen, Paloheimo, Saastamoinen (osittain) ja Vuoristo sekä varajäsen Tiuri.

Vastalause

Ehdotamme, että perusteluissa lausutaan lisäksi seuraavaa:

”Valtion vakuusrahaston perustamista on pidettävä rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamiseksi välttämättömänä toimenpiteenä. Valtion takuun järjestämistä pääasiassa yksityisen liiketoiminnan turvaamiseksi on kuitenkin pidettävä lain tarkoittamassa laajuudessa poikkeuksellisenä. Markkinataloudessa pankkien on periaatteessa itse huolehdittava vakavaraisuudes-

taan siinä määrin, että toiminnan jatkuvuus turvataan. Pankkitarkastusta ja Suomen Pankin valvontaa tehostamalla tulee myös edistää tätä tavoitetta. Valtion vakuusrahaston tarkoituksenmukaisuus on rahoitusmarkkinoiden vakauduttua otettava uudelleen tarkasteltavaksi ja muutettava lainsäädäntöä siten, että veronmaksajien riskit pankkitoiminnan turvaamiseksi pyritään purkamaan.”

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 1992

Eero Paloheimo
Leena Luhtanen

Raimo Vuoristo
Martti Korhonen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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.

Käsiteltyään 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 vakuusrahaan.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa 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 lainanotto-säännökset 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 säätämisyjärjestykseen 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 säädettyssä 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 säädettyvän 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 säädetty verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrittäessä on sidottua harkintaa. Laissa on lisäksi säädetty, 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 säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

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

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

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

