

Talousvaliokunnan mietintö 2/1996 vp

Hallituksen esitys laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on lähettänyt 12 päivänä maaliskuuta 1996 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 6/1996 vp laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta on antanut eduskunnan määräyksen perusteella esityksestä lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä (PeVL 4/1996 vp).

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Auni-Maria Vilavaara valtiovarainministeriöstä, apulaismojohtaja Liisa Halme ja pankkianalyitikko Jarmo Kilpelä valtion vakuusrahastosta sekä pankinjohtaja Harri Holkeri ja Sponda Oy:n hallituksen puheenjohtaja, osastopäällikkö Esa Ojanen Suomen Pankista.

Hallituksen esitys

Valtion vakuusrahasto ehdotetaan siirrettäväksi eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Rahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jota hoitaa valtiovarainministeriö.

Rahaston toimintaa ja pankkituen käyttöä valvoo yhdeksänjäseninen valtion vakuusrahaston valtuusto, jonka valtioneuvoston yleisistunto asettaa eduskuntaryhmiä kuultuaan eduskunnan vaalikaudeksi.

Lisäksi omaisuudenhoitoyhtiötä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomen Pankin hallussa olevan Sponda-konsernin omaisuus, joka on peräisin Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankista, voidaan siirtää valtion vastuulle.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että keskeiset pankkijärjestelmän tukea koskevat päätökset ovat niiden talouspoliittisen ja kansantaloudellisenkin merkityksen johdosta siirtyneet jo tehdyillä lainmuutoksilla valtioneuvoston teh-

täväksi. Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan tehtäväksi valtion vakuusrahaston asemaan organisatorisesti merkittävä muutos. Eduskunnan vastattavana ollut rahasto siirretään valtioneuvoston alaisuuteen valtiovarainministeriön hoitoon.

Perusteluissa todetaan edelleen, että pankkien tukijärjestelmä oli tarkoitettu väliaikaiseksi ja olemaan toiminnassa vain niin kauan kuin pankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisten turvaaminen sitä edellyttää. Vakuusrahaston keskeisten tehtävien painopiste on siirtynyt tukitoimista tukea saaneiden yhtiöiden valvontaan ja oikeusprosessien koordinointiin.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi rahaston hallinnoinnin siir-
rosta aiheutuvat muutokset.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa muutettavaksi vakuusrahastolakiehdotuksen 4 §:n 1 momenttia siten, että vakuusrahaston valtuuston valitsee valtioneuvoston yleisistunnon sijasta eduskunta. Näin muutettuna lakiehdotus turvaa eduskunnalle sellaisen erityisaseman vakuusrahastossa, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan vakuusrahaston valtuustossa on yhdeksän jäsentä. Perusteluissa todetaan, että valtuustossa on enintään yhdeksän jäsentä. Meneteltäessä lain mukaan valtuustossa tulee olla yhdeksän jäsentä.

Vakuusrahasto yhdessä valtion kanssa omistaa omaisuudenhoitoyhtiöissä suuren määrän kiinteää ja irtainta omaisuutta. Valtio on sitoutunut pankkikriisin jälkihoidossa myös merkittäviin vastuisiin. Sponda-konsernin omaisuuden siirron toteutuessa Suomen Pankista omaisuudenhoitoyhtiöön valtion haltuun tulevan omai-

suuden määrä kasvaa edelleen huomattavasti. Omaisuuden suuren määrän ja markkinoiden hiljaisuuden vuoksi omaisuuden realisoiminen käypään hintaan tulee julkisuudessa esitettyjen arvioiden mukaan kestämään ensi vuosituhannelle.

Valiokunta toteaa, että omaisuudenhoitoyhtiöiden hallussa olevan omaisuuden realisointi tulee toteuttaa edullisimmalla mahdollisella tavalla ja ajankohtana, jolloin menetykset voidaan minimoida.

Valiokunta on teknisistä syistä poistanut hallituksen esityksen 20 §:n ja muuttanut vastaavasti voimaantulosäännöstä.

Valiokunta edellyttää, että omaisuudenhoitoyhtiöissä olevan arvokkaan omaisuusmassan kansantaloudellisen merkityksen vuoksi omaisuudenhoitoyh-

tiöiden hallinnointi järjestetään niin, että yhtiöiden yhteiskunnallista valvontaa vahvistetaan. Valiokunta kiirehtii järjestyksen toteuttamista.

Eduskunta on useaan otteeseen ottanut kantaa talousvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan mietintöjen ja lausuntojen pohjalta pankkituen ehtoihin ja valvontaan. Nämä kannanotot ovat edelleen voimassa.

Valiokunta ehdottaa, että luottolaitoslain muuttamisesta annettu lakiehdotus hyväksyttäisiin sellaisenaan.

Talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

*että toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja
että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

1.

Laki

valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/92), 5—6 b §, 8—10 § ja 16—17 §

sellaisina kuin ne ovat, 5 § osittain muutettuna 8 päivänä maaliskuuta 1993 annetulla lailla (246/93) sekä 6—6 b § ja 8 § viimeksi mainitussa laissa,

muutetaan 1 §, 3—4 §, 7 §, 13—15 §, 18 § ja 19 a (poist.) §,

sellaisina kuin ne ovat, 1 § osittain muutettuna 8 päivänä maaliskuuta 1993 annetulla lailla, 15 päivänä lokakuuta 1993 annetulla lailla ja 30 päivänä kesäkuuta 1995 annetuilla laeilla (246/93, 857/93, 896/95 ja 899/95), 3 ja 4 § osittain muutettuina mainitulla 8 päivänä maaliskuuta 1993 annetulla lailla, 7 ja 15 § osittain muutettuina mainitulla 15 päivänä lokakuuta 1993 annetulla lailla, 14 ja 18 § osittain muutettuina mainituilla 8 päivänä maaliskuuta 1993 ja 15 päivänä lokakuuta 1993 annetuilla laeilla, 14 a § mainitussa 8 päivänä maaliskuuta 1993 annetussa laissa sekä 19 a § mainitussa 15 päivänä lokakuuta 1993 annetussa laissa, seuraavasti:

1 ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

Valtion vakuusrahaston valtuusto

Rahaston toimintaa ja pankkituen käyttöä valvoo valtion vakuusrahaston valtuusto, jossa on yhdeksän jäsentä. Valtuuston valitsee eduskunta vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä. Hei-

dän toimensa alkaa niin pian kuin vaali on suoritettu ja kestää uusien valtuuston jäsenten vaalin toimittamiseen. Jollei eduskunta voi sopia valittavista, vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Jos valitsijamiehet eivät ole vaalista yksimieliset, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan.

Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä 2 ja 3 mom.)

7, 13, 14, 14 a, 15, 18 ja 19 a §
(Kuten hallituksen esityksessä)

20 §
(Poist.)

Voimaantulosäännös

(1 mom kuten hallituksen esityksen 20 §)

(2—6 mom. kuten hallituksen esityksen 1—5 mom.)

Valtion vakuusrahaston valtuuston jäsenten toimi alkaa ensimmäistä kertaa 4 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen siitä päivästä lukien, jona tämä laki tulee voimaan. Jäsenet voidaan valita ennen tämän lain voimaantuloa. (Uusi 7 mom.)

(8 mom. kuten 6 mom. hallituksen esityksessä)

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuulikki Hämmäläinen /sd, varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen /kesk, jäsenet Arto Bryggare /sd, Mikko Immonen /vas, Martti Korhonen /vas, Pekka Kuos-

manen /kok, Leena Luhtanen /sd, Kirsi Piha /kok, Ola Rosendahl /r, Mauri Salo /kesk ja Janne Viitamies /sd sekä varajäsenet Mari Kiviniemi /kesk ja Jari Koskinen /kok.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 4/1996 vp

Hallituksen esitys 6/1996 vp

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 12 päivänä maaliskuuta 1996 hallituksen esityksen n:o 6 laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoinnasta annetun lain muuttamisesta talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, ekonomisti Jukka Vesala Suomen Pankista, apulaisjohtaja Liisa Halme valtion vakuusrahastosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtion vakuusrahastosta annettua lakia muutettavaksi siten, että rahasto siirretään eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Rahaston tehtäviä hoitaisi valtiovarainministeriö, ja rahaston omien toimielinten toiminta ja henkilöstön palvelussuhteet päättyisivät.

1. lakiehdotus on 1 §:n 4 momentin johdosta tarkoitettu käsiteltäväksi kuluvan vuoden ensimmäisen lisätalousarvioehdotuksen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan sitten, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan eduskunnan vaikutusvalta valtion vakuusrahastossa säilyy ehdotetuilla toimilla nykytilanteen kaltaisena. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt säätämisyjärjestykseen liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Laki valtion vakuusrahastosta säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon n:o 4/1992 vp. Vakuusrahastolaki on siten valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki. Vaikutetun säätämisyjärjestyksen käyttämistä tuolloin vaatineista syistä on nyt merkitystä sillä, että vakuusrahasto on hallitusmuodon VI luvun säännöksistä poiketen valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.

Lain säätämisen jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon n:o 37/1992 vp uudistushankkeesta, joka tarkoitti vakuusrahaston siirtämistä eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Silloin oli kysymys myös rahaston tukivaltuuksien kasvattamisesta 20 miljardista markasta 50 miljardiin markkaan.

Viimeksi mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti tarpeellisena arvioida lailla alun perin luodun vakuusrahaston hallintomallin muuttamista myös eduskunnan finanssivallan näkökulmasta. Tästä todettiin: "Kun voimassa olevan lain mukaista perustuslakipoikkeusta, joka kohdistuu budjetin täydellisyysperiaatteen, tarkastellaan eduskunnan finanssivallan kokonaisuudesta käsin, on eduskunnan pankki-valtuutetuille nykyisin kuuluvaa rahaston hallintoneuvosto-tehtävää pidettävä valiokunnan mielestä seikkana, joka omalta osaltaan supistaa voimassa olevalla lailla tehdyn perustuslakipoikkeuksen laajuutta." Koska pankkivaltuutettujen asemaan kohdistuvan muutoksen vastapainoksi eduskunnalle tai sen toimielimille ei olisi tullut minkäänlaista erityisasemaa vakuusrahastoa koskevassa päätöksenteossa tai rahaston hallinnossa, valiokunta katsoi tällaisen ehdotuksen laajentavan vakuusrahastolailla alun perin tehtyä perustuslakipoikkeusta.

Vakuusrahaston 20 miljardin markan tukivaltuuksista on nyt käyttämättä noin 1,5 miljardia markkaa. Esityksen mukaan rahaston tukivaltuuksien enimmäismäärä säilyy nykyisenä. Kos-

ka tukivaltuuksina jo käytetyt varat voivat palautua takaisin rahastoon ja siten erillisten lainanottopäätösten perusteella ikään kuin avata valtuuksia uudelleen käytettäväksi, on valtuuksien lain mukainen enimmäismäärä valtiosääntöoikeudellisesti merkittävämpi seikka kuin esityksestä sinänsä ilmenevä tavoite purkaa väliaikaiseksi tarkoitettua pankkitukijärjestelmää. Siksi valiokunta katsoo lausuntoa n:o 37/1992 vp vastaavasti, että eduskunnan finanssivallan kokonaisuudesta käsin tarkasteltuna pankkivaltuutettujen aseman muuttaminen ilman eduskunnan asemaa riittävästi turvaavaa vastapainoa on tässäkin tilanteessa toteutettavissa vain perustuslainsäätämisyksityksessä.

Valiokunta on lausunnossa n:o 2/1993 vp arvioinut, millainen eduskunnan tai sen toimielimen erityisasema olisi riittävä vastapaino sille, että pankkivaltuutetut eivät enää toimisi vakuusrahaston hallintoneuvostona. Valiokunta ei pitänyt tältä kannalta riittävänä hallintoneuvostoa, jonka valtioneuvosto olisi asettanut, vaan oli tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseen nähden sitä mieltä, että eduskunnan itsensä olisi asetettava tuolloin käsiteltävänä olleen kaltainen hallintoneuvosto.

Nyt tarkasteltavana olevan vakuusrahastolakehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan rahaston toimintaa ja pankkituen käyttöä valvoo 9-jäseninen valtion vakuusrahaston valtuusto, jon-

ka valtioneuvoston yleisistunto asettaa eduskuntaryhmiä kuultuaan. Viimeksi mainittuun lausuntoon viitaten valiokunta katsoo, ettei tämä ehdotus turvaa eduskunnalle tai sen toimielimelle sellaista erityisasemaa valtion vakuusrahastossa, joka muodostuisi riittäväksi järjestelyksi pankkivaltuutettujen aseman muutokseen nähden. Siksi 1. lakiehdotus on 4 §:n 1 momentin vuoksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos kyseistä kohtaa muutetaan niin, että eduskunta valitsee valtion vakuusrahaston valtuuston.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä mutta se voidaan, jos valiokunnan 4 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla

Jurola /sd, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

