

Talousvaliokunnan mietintö n:o 38 hallituksen esityksestä laiksi rahalain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunta on lähettänyt 2 päivänä lokakuuta 1992 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 186 laiksi rahalain 2 §:n muuttamisesta.

Talousvaliokunta on saanut perustuslakivaliokunnan eduskunnan määräyksen perusteella antaman lausunnon (PeVL 17). Lausunto on tämän mietinnön liitteenä.

Esityksen johdosta talousvaliokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Osmo Sarmavuori valtiovarainministeriöstä, pankkivaltuutettujen puheenjohtaja Pentti Mäki-Hakola, pääjohtaja Sirkka Hämäläinen ja johtokunnan sihteeri Heikki T. Hämäläinen Suomen Pankista sekä professori Kaarlo Tuori.

Hallituksen esitys

Rahalain mukaan Suomen Pankki huolehtii siitä, että markan ulkoinen arvo pysyy vaihtelualueen rajoissa. Vakavan häiriön sattuessa valuuttamarkkinoilla Suomen Pankilla on kuitenkin oikeus tilapäisesti olla noudattamatta vaihtelualueen rajoja.

Hallitus ehdottaa rahalakia täydennettäväksi siten, että valtioneuvosto voi Suomen Pankin esityksestä pysyttää pankin oikeuden olla noudattamatta vaihtelualueen rajoja toistaiseksi. Valtioneuvosto voi ottaen huomioon raha- ja valuuttamarkkinoiden tilan peruuttaa tämän oikeuden myös omasta aloitteestaan. Suomen Pankille on varattava tilaisuus lausunnon antamiseen.

Valiokunnan kannanotot

Voimassa oleva rahalain mukaan Suomen Pankilla on oikeus *tilapäisesti* olla noudattamatta valtioneuvoston vahvistamia markan ulkoisen arvon vaihtelualueen rajoja eli kelluttaa markkaa. Kun tilapäisen oikeuden on käytännössä

tulkittu olevan hyvin lyhytaikainen ja kun rahamarkkinahäiriön sattuessa markan arvon puolistaminen saattaa vaatia pitempiaikaista kelluttamista, on valiokunta hallituksen ehdotukseen yhtyen pitänyt tarpeellisenä tilapäisen oikeuden sijasta hyväksyä kellutuksen, joka jatkuu *toistaiseksi*. Valiokunnan käsityksen mukaan kellutusaikana toistaiseksi voi tarkoittaa voimassa olevaan lakiin verrattuna myös pitempiaikaista poikkeamista vaihtelualueen rajoista kuin mihin tilapäinen poikkeaminen antaisi mahdollisuuden.

Kellutuksen jälkeen markalle on vahvistettava uudet vaihtelualueen rajat, jollei vanhoja rajoja voida noudattaa.

Rahalakia säädettäessä ja siihen myöhemmin muutoksia tehtäessä ei ole osattu ennakoida häiriöiden raha- ja valuuttamarkkinoilla johtavan siihen, että markan ulkoisen arvon vaihtelualueen rajoja ei voida määrittellä tilapäisen poikkeamisen jälkeen. Hallituksen rahalakiin esittämä muutosta on kellutusajan pituuden osalta pidettävä näin ollen perusteltuna ja tarpeellisenä.

Niin pian kuin raha- ja valuuttamarkkinoiden tila sallii ja muutoinkin olosuhteet huomioon ottaen on mahdollista, on markan ulkoisen arvon uudet vaihtelualueen rajat vahvistettava tai todettava, että entisiä rajoja noudatetaan. Senkin jälkeen kun Suomen raha- ja valuuttamarkkinat ovat vakaantuneet, markan ulkoisen arvon vaihtelualueen rajojen määrittelyyn saatua vaikuttaa erittäin merkittävästi tilanne raha- ja valuuttamarkkinoilla muissa Pohjoismaissa taikka muualla Suomen ulkopuolella, etenkin EY-maissa, joiden valuuttoihin markan ulkoisen arvo on ollut sidottuna.

Pääsääntöisesti esityksen markan kellutuksen lopettamisesta ja vaihtelualueen rajoista tekee valtioneuvostolle pankkivaltuusto Suomen Pankin johtokunnan ehdotuksen perusteella. Hallitus ehdottaa, että valtioneuvosto voi myös omasta aloitteestaan peruuttaa kellutusoikeuden sen

jälkeen kun Suomen Pankille on varattu tilaisuus lausunnon antamiseen ja ottaen huomioon raha- ja valuuttamarkkinoiden tilan.

Valiokunta ehdottaa rahalain 2 §:n uutta 4 momenttia hallituksen esityksestä poiketen niin selkiytettäväksi, ettei jää tulkinnanvaraa, milloin kellutuksen jälkeen siirrytään uusiin vaihtelualueen rajoihin ja milloin palataan entiselle vaihtelualueelle. Hallituksen ehdottamaa 4 momentin sanamuotoa ehdotetaan myös niin täydennettäväksi, että Suomen Pankilta pyydettyään lausunnon ja mahdollisten uusien vaihtelualueen rajojen vahvistamista tarkoittava Suomen Pankin esityksen päättämismuoto sanotaan suoraan laissa. Tätä on pidetty tarpeellisena mm. siitä syystä, että perustuslakivaliokunta on omassa lausunnossaan talousvaliokunnalle kiinnittänyt

huomiota siihen, että hallituksen lakiehdotuksen sanamuoto saattaa jättää Suomen Pankin sisäisen päätöksentekoprosessin tulkinnanvaraiseksi. Erityisesti perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei pankkivaltuutettujen asema hallituksen lakiehdotuksessa ole täysin yksiselitteinen.

Valiokunta ehdottaa, että toimivaltasuhteet lausutaan selkeästi uudessa 2 §:n 4 momentissa. Suomen Pankin lausunto annetaan ja esitys tehdään 2 momentissa säädettyä menettelyä noudattaen.

Talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

rahalain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä maaliskuuta 1962 annetun rahalain (276/62) 2 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 momentti 7 päivänä kesäkuuta 1991 annetussa laissa (877/91) ja 4 momentti 28 päivänä lokakuuta 1977 annetussa laissa (759/77), sekä lisätään 2 §:ään uusi 4 momentti, jolloin muutettu 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

2 §

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvosto voi myös omasta aloitteestaan ottaen huomioon raha- ja valuuttamarkkinoiden tilan peruuttaa oikeuden olla toistaiseksi noudattamatta vaihtelualueen rajoja. Ennen päätöksentekoa valtioneuvoston on pyydettyä Suomen Pankin lausunto asiasta. Peruutuksen johdosta Suomen Pankin on tehtävä esitys valtioneuvostolle

uusiksi vaihtelualueen rajoiksi tai ryhdyttävä noudattamaan valtioneuvoston viimeksi vahvistamia vaihtelualueen rajoja. Lausunto on annettava ja esitys tehtävä 2 momentissa säädettyä järjestyksessä.

(5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1992

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

Koski, Laivoranta, J. Leppänen, Linnainmaa, Lipponen, Luhtanen, Paloheimo, Saastamoinen ja Vuoristo.

Vastalause

Vuonna 1991 tehdyllä rahalain muutoksella Suomen markan ulkoinen arvo sidottiin (yksipuolisesti) Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden valuuttojen kurssiin. Tässä yhteydessä päätöksentekomekanismia, jolla päätetään markan ulkoisen arvon laskentaperusteista ja sen vaihtelualueen rajoista, ei muutettu. Valtioneuvosto vahvistaa Suomen Pankin esityksestä markan ulkoisen arvon. Valtioneuvosto on rahalain 2 §:n 2 ja 4 momentin mukaan sidottu Suomen Pankin ja eduskunnan valitsemien pankkivaltuusmiesten esitykseen. Se voi ainoastaan hyväksyä tai hylätä esityksen.

Voimassa olevan rahalain 2 §:n 3 momenttiin sisältyy myös päätöksentekoa koskeva menettelytapasäännös, kun valuuttamarkkinoilla tapahtuu vakava häiriötila. Tämän mukaan poikkeuksellisesti Suomen Pankki on oikeutettu tilapäisesti olemaan noudattamatta vaihtelualueen rajoja. Voimassa olevassa säännöksessä tällainen asia on kuitenkin niin pian kuin mahdollista saatettava valtioneuvoston käsiteltäväksi ja tällöin menettely valtioneuvostossa on sama kuin vaihtelualueen rajoista päätettäessä, eli valtioneuvosto on sidottu esitykseen. Tilapäisenä häiriötilana on pidetty aikaa, joka on kestoaltaan noin 2—3 vuorokautta.

Lainmuutoksen taustalla on 8.9.1992 tapahtunut Suomen Pankin rahalain 2 §:n 3 momentin nojalla tekemä päätös olla noudattamatta markan ulkoiselle arvolle asetettuja vaihtelualueen rajoja. Koska kiinteään valuuttakurssiin perustuvaa rahapolitiikkaa ei ole toistaiseksi voitu jatkaa, on rahalain 2 §:ää muutettava niin, että se sallii toistaiseksi jatkuvassa häiriötilassa markan kelluttamisen ja että laissa säännellään, miten ja millä edellytyksillä markan kelluttamisen lopettamisesta päätetään.

Valiokunnan mietinnössä esitetään, että rahalain 2 §:n 3 momenttia muutettaisiin niin, että valtioneuvosto voisi Suomen Pankin esityksestä pysyttää pankin oikeuden olla noudattamatta toistaiseksi vaihtelualueen rajoja. Tältä osin esitetään menettelyksi samaa kuin mitä noudatetaan itse vaihtelualueen rajoista päätettäessä (2 §:n 2 mom).

Valiokunnan mietinnössä esitys rahalain 2 §:n 4 momentiksi lähtee kuitenkin siitä, että valtioneuvostolle annetaan itsenäinen oikeus peruuttaa oikeus olla noudattamatta vaihtelualueen rajoja (ns. markan kelluttamisen lopettamisesta päättämisen). Tämä oikeus laajentaa valtioneuvoston

toimivaltaa, koska se ei ole lopettamispäätöksensä sidottu Suomen Pankin ja sen pankkivaltuusmiesten esitykseen. Hallitusmuodon mukaan voidaan pelkästään tavallisella lailla säätää siitä, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään (HM 72 §). Hallitusmuodon 73 §:n ja Suomen Pankin ohjesäännön 2 §:n mukaan Suomen Pankki toimii kuitenkin eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen valvomana. Ilmeisesti näillä säännöksillä on haluttu ilmaista se, että myös eduskunnalla tulee olla oma vaikutusmahdollisuutensa joko siinä muodossa kuin mitä pankkivaltuusmiehistä on säädetty tai jollain muulla tavalla.

Rahalain mukaan pääsääntönä olisi edelleenkin — mikäli tämä esitys hyväksytään — että markan kiinteästä kurssista ja kiinteästä kurssista luopumispäätöksestä (eli kelluttamisen aloittamisesta) päättäisi valtioneuvosto, mutta päätöksenteon ajankohdan ja sisällön sanelisivat Suomen Pankin johtokunta ja pankkivaltuusmiehet. Nyt käsillä oleva esitys sivuuttaa osin pankkivaltuusmiehet ja antaa valtioneuvostolle lopullisen oikeuden päättää kiinteään kurssiin takaisin siirtymisestä. Tässä suhteessa talousvaliokunnassa tehtyä muutosta 4 momenttiin täytynee lukea siten, että momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun valtioneuvoston markan kellutuksen peruuttamispäätökseen ei sovellettaisi 2 §:n 2 momenttia, vaan valtioneuvosto olisi tältä osin päätöksenteossa vapaa.

Mikäli Suomen Pankin ja valtioneuvoston välistä toimivallanjakoa halutaan muuttaa niin, että valtioneuvostolle annetaan oikeus päättää vapaasti markan ulkoisesta arvosta, tällainen merkittävä — valtioelintenkään toimivaltaan vaikuttava muutos — tulisi voida kytkeä muihin valtiosäännön uudistuskaavailuihin, jos tällaista muutosta todella halutaan. Tällaiseksi kokonaisuudistukseksi tästä hallituksen esityksestä ei mielestäni kuitenkaan ole.

Esityksessä tehtäväjakoon halutaan puuttua akuutin häiriötilan perusteella ilman laajempaa harkintaa. Näyttää jopa siltä, että hallituksen piirissä uskotaan voitavan kiristää ammattiyhdistysliike halukkaammaksi huokean tulosityksien tekemiseen, jos hallitus saa käyttöönsä päätösvallan siitä, milloin kiinteään valuuttakurssiin siirrytään takaisin. — Näinkin lyhytjänteisesti politiikkaa voidaan harjoittaa.

Kysymys eduskunnan valitsemien pankkivaltuusmiesten asemasta ja laajemmin eduskunnan,

Suomen Pankin ja valtioneuvoston välisistä suhteista on toimivallan- ja tehtäväjaon kokonaisuus. Tämän kokonaisuuden tarkastelussa lähtökohtana tulisi olla parlamentaarisen demokratian syventäminen, valtakeskittymien saattaminen poliittisen ja julkisuuden asettaman kontrollin alaiseksi.

Nykyinen pankkivaltuusmiesjärjestelmä on oman aikansa tuote. Poliittisen keskustelun tehtävä olisikin pelkistää ehdotuksia toimiviksi malleiksi siitä, miten eduskunnan kontrollivaltaa voitaisiin tehostaa myös rahapolitiisessa ja muussa Suomen Pankin päätöksenteossa sekä tulisiko valtioneuvoston parlamentaarista vastuuta koko talouspolitiikasta — siis myös rahapolitiikasta — terävöittää vaiko ei.

Lisäksi pankkivaltuusmiesten asemaa tulisi tutkia myös sen saamien uusien tehtävien valossa, kun pankkien asemaa joudutaan järjestelmään. Miten hyvin pankkivaltuusmiesten asema vakuusrahaston johtokuntana soveltuu sen muihin tehtäviin?

En voi näillä perusteilla hyväksyä valtioneuvoston oma-aloitteista oikeutta päättää markan kelluttamisen lopettamisesta. Kun häiriötila muuttuu toistaiseksi vaikuttavaksi ja kun ollaan päättämässä kelluttamisen lopettamisesta, tulisi mielestäni tässäkin päätöksenteossa noudattaa rahalain 2 §:n 2 momentin mukaista menettelyä.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

rahalain 2 § muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä maaliskuuta 1962 annetun rahalain (276/62) 2 §:n 3 (poist.) momentti, sellaisena kuin se on 7 päivänä kesäkuuta 1991 annetussa laissa (877/91), (poist.) seuraavasti:

2 §

— — — — —
Suomen Pankki huolehtii siitä, että markan ulkoinen arvo pysyy vaihtelun alueen rajoissa. Vakavan häiriön sattuessa valuuttamarkkinoilla Suomen Pankilla on kuitenkin oikeus tilapäisesti olla noudattamatta vaihtelun alueen rajoja. Vakavan häiriötilan jatkuessa valtioneuvosto voi Suomen Pankin esityksestä pysyttää pankin sanotun oikeuden olemaan voimassa toistaiseksi. *Esitys*

on tehtävä siten kuin 2 momentissa säädetään. Häiriötilan päätyttyä Suomen Pankin on niin pian kuin mahdollista tehtävä valtioneuvostolle 2 momentissa tarkoitettu esitys.

(4 mom. kuten voimassa olevan lain 4 mom.)
(5 mom. poist.)

Voimaantulosäänös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1992

Martti Korhonen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

8 päivänä lokakuuta 1992

Lausunto n:o 17

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä lokakuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 186 laiksi rahalain 2 §:n muuttamisesta talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohdaja Osmo Sarmavuori valtiovarainministeriöstä, pääjohtaja Sirkka Hämäläinen ja johtokunnan sihteeri Heikki T. Hämäläinen Suomen Pankista, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, vt. professori Teuvo Pohjolainen, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi Suomen Pankin nykyistä oikeutta olla tilapäisesti noudattamatta valtioneuvoston vahvistamien markan ulkoisen arvon vaihtelualueen rajoja valuuttamarkkinoilla sattuneen vakavan häiriön vallitessa. Valtioneuvosto voisi pysyttää Suomen Pankilla tämän oikeuden olemaan toistaiseksi voimassa, mutta voisi myös peruuttaa sen.

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

Lakiehdotus voidaan johtolauseensa mukaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Hallitusmuodon 72 §:n mukaan lailla säädetään, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään. Hallituksen esityksessä n:o 262/1990 vp tätä säännöstä perusteltiin seuraavasti: "Pykälän mukaan vain rahan ulkoisen arvon määräytymistä koskevasta päätöksenteosta tulisi säätää

laissa. Lailla säädettäisiin eduskunnan, Suomen Pankin ja valtioneuvoston toimivallanjaosta sekä keskeisistä menettelyistä tehtäessä päätöksiä markan ulkoisesta arvosta. Markan ulkoisella arvolla tarkoitetaan markan vaihtoarvoa muihin valuuttoihin nähden."

Edellä mainitun perustuslainkohdan selkeänä tarkoituksena on jättää tavallisella lailla järjestettäväksi, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään. Hallitusmuodon 72 §:stä ei saateta johtaa vaatimuksia esimerkiksi siihen nähden, minkälaiset eri toimielinten toimivaltasuhteiden tulisi olla kyseisessä päätöksentekomenettelyssä. Käsiteltävänä olevasta lakiehdotuksesta ei niin ollen voida tehdä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia kyseisen säännöksen kannalta. Lakiehdotus on valiokunnan käsityksen mukaan ongelmaton myös suhteessa hallitusmuodon 73 §:ään, joka sisältää perussäännökset Suomen Pankista. Lakiehdotus voidaankin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin perusteella jää avoimeksi, miten päätetään tässä lainkohdassa mainitusta Suomen Pankin lausunnosta. Asiaa on siksi arvioitava Suomen Pankin ohjesäännön säännösten valossa. Ohjesäännön 16 §:n 1 momentin mukaan pankin johtokunnan toimivalta on sillä tavoin yleinen, että asioiden käsittely kuuluu johtokunnalle, jollei jotakin asiaa ole pidätetty pankkivaltuustolle. Johtokunnan ja pankkivaltuuston toimivaltajärjestyksen ollessa tällainen kuuluisi Suomen Pankin lausunnon antaminen lakiehdotuksen tarkoituksena tilanteessa mitä ilmeisimmin johtokunnalle.

Valiokunta huomauttaa siitä, että ohjesäännön 17 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan pankkivaltuuston tehtävänä on päättää eduskunnalle ja valtioneuvostolle tehtävistä esityksistä ja ehdotuksista. Rahalain 2 §:n 4 momentin mukainen lausunto on valiokunnan mielestä

asiallisesti rinnastettavissa mainitunlaisiin esityksiin ja ehdotuksiin. Valiokunta ehdottaakin harkittavaksi, että rahalain 2 §:ää muutettaessa muutettaisiin myös Suomen Pankin ohjesäännön edellä mainittu kohta esimerkiksi seuraavasti: ”päättää eduskunnalle tai valtioneuvostolle tehtävistä esityksistä ja ehdotuksista sekä valtioneuvostolle rahalain (276/62) 2 §:n 4 momentin mukaan annettavasta lausunnosta.”

Esityksessä on pyritty siihen, että valuuttakurssipolitiikkaa koskevan toimivallan jako valtioneuvoston ja Suomen Pankin välillä säilyisi rahalain tarkoittamalla tavalla tasapainossa.

Tältä kannalta on valiokunnan mielestä oleellista, että valuuttakursseista päätetään rahalain 2 §:n 2 momentin mukaisia menettelyjä noudattaen. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei eduskunnan valitsemien pankkivaltuutettujen asema heikkene tässä yhteydessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jäätteenmäki, Koskinen, Laine, J. Lep-

pänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.