

**Talousvaliokunnan mietintö n:o 58 hallituksen esityksestä laiksi
valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunta on lähettänyt 7 päivänä tammikuuta 1993 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 364 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta. Esitykseen sisältyy myös lakiehdotus talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n muuttamisesta.

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä eduskunnan 7 päivänä tammikuuta 1993 valiokuntaan lähettämät ed. Lipposen ym. lakialoitteen n:o 55 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta sekä ed. Nikulan ym. lakialoitteen n:o 56 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta ja laiksi talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n muuttamisesta.

Talousvaliokunta on saanut esityksestä perustuslakivaliokunnan eduskunnan määräyksen perusteella antaman lausunnon (PeVL 37). Lausunto on tämän mietinnön liitteenä.

Esityksen johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina valtiovarainministeri Iiro Viinanen, valtion vakuusrahaston hallintoneuvoston puheenjohtaja, kansanedustaja Pentti Mäki-Hakola, valtiosihteeri Eino Keinänen, ylijohtaja Sixten Korkman, hallitusneuvokset Pekka Laajanen ja Seppo Kiviniemi sekä vanhempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Martti Lujanen ympäristöministeriöstä, apulaisjohtaja Karl-Gustav Mikander maa- ja metsätalousministeriöstä, osastopäällikkö Heikki Koskenkylä ja toimistopäällikkö Liisa Halme Suomen Pankista, ylijohtaja Matti Purasjoki kilpailuvirastosta, ylijohtaja Jussi Linnamo, toimitusjohtaja Matti Sipilä Suomen Pankkiyhdistyksestä, toimitusjohtaja Taisto Joensuu Osuuspankkien Keskusliitosta, apulaispäälikkö Kari Rantama keskusrikospoliisista, ylitarkastaja Jarmo Laine valtiontilintarkastajan kansliasta, toimistopäällikkö Timo-Veli Sälli valtiontalouden tarkastusvirastosta, KHT-tilintarkastaja Anneli Lindroos Salmi Virkkunen & Helenius Oy:stä, KHT-tilintarkastaja Veikko

Kemppinen Tilintarkastajien Oy:stä, toimitusjohtaja Jukka Rantala Pohjola-yhtiöistä, toimitusjohtaja Asmo Kalpala Tapiola-yhtiöistä, johtaja Risto Suominen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, johtaja Olli-Pekka Kallasvuo Nokia Oy:stä, toimitusjohtaja Pertti Kukkonen Pelleron taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, vanhempi tutkija Juhana Vartiainen Työväen taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, professori Jarmo Lepiniemi Helsingin kauppakorkeakoulusta, va. professori Kai Kalima Turun yliopistosta ja toimitusjohtaja Matti Kuikka Helsingin Asuntokantakunta Oy:stä.

Lisäksi esitykseen liittyen valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Markku Lounatvuori pankkitarkastusvirastosta, pankinjohtaja Esko Ollila ja toimistopäällikkö Vesa Vihriälä Suomen Pankista, toimitusjohtaja Paavo Preppula Säästöpankkiliiton edustajana, pääjohtaja Pertti Voutilainen ja varatoimitusjohtaja Veikko Ylitalo Kansallis-Osake-Pankista sekä pääjohtaja Yrjö-Olavi Aav STS-Pankista.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan rahaston lainanottovaltuuden enimmäismäärä korotettavaksi 20 miljardista markasta 50 miljardiin markkaan.

Rahasto ehdotetaan siirrettäväksi eduskunnan alaisuudesta valtiovarainministeriön ja valtionneuvoston alaisuuteen. Samalla rahastolle ehdotetaan perustettavaksi oma organisaatio. Rahasto on edelleen talousarvion ulkopuolinen rahasto.

Lakiin ehdotettujen säännösten mukaan rahasto voi merkitä tai muuten hankkia osakkeita luottolaitoksessa taikka osakeyhtiössä, jonka tarkoituksena on rahaston tukitoimien kohteena olevan pankin omaisuuden tai vastuiden ostaminen tai hoitaminen. Rahasto voi antaa luottolaitokselle tai yhtiölle lainaa sekä antaa takauksia niiden ottamille lainoille ja myöntää muutakin

rahoitustukea. Merkittävimmistä tukitoimista ja omistusräjästelyistä päättää valtioneuvosto.

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

Lakialoitteet

Lakialoitteessa n:o 55 valtion vakuusrahastosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahasto voi myös tukea pankkien tai niiden omistamien yhtiöiden haltuun siirtyneiden tai siirtyvien asuntojen hankintaa kuntien pysyviksi vuokra-asunnoiksi antamalla takauksia.

Lakialoitteessa n:o 56 ehdotetaan valtion vakuusrahasto edelleen säilytettäväksi eduskunnan alaisuudessa. Eduskunnan valvontamahdollisuuksia ja tiedonsaantioikeuksia ehdotetaan parannettavaksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi yksityishenkilöiden ja pienten yritysten omaisuusdensuojasäännökset. Pankkitukea vastaan tulisi valtion omistukseen hankkia pankkien osakkeita tai osuuksia. Omaisuudenhoitoyhtiön perustamisesta olisi säädettävä lailla. Pankkien otto-lainauksen korkokilpailua voitaisiin rajoittaa. Rahaston henkilöstö olisi hankittava valtionhallinnon sisäisin virkäräjästelyin. Rahaston lainanottovaltuutta ehdotetaan korotettavaksi kymmenellä miljardilla markalla.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

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 luotonuksen 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 sekä kiinteistöjen ja osakkeiden arvot laskivat voimakkaasti. Heikentyneen kilpailukyvyn, kohonneiden korkojen ja muiden kotimaisten tekijöiden ohella talouden romahtamiseen vaikuttivat Neuvostoliiton-kaupan voimakas supistuminen sekä kysynnän heikkeneminen ja lama myös muissa Suomen ulkomaankaupan kannalta tärkeissä maissa.

Kotitaloudet ja yritykset velkaantuivat pankkien löysän luotonuksen johdosta. Pankkitoiminnan riskeihin ei kiinnitetty riittävästi huomiota. Riskien valvonta ainakin jossain määrin oli tehotonta. Kotitalouksien ja yritysten maksu-vaikkeuksien johdosta niiden luottoja on jäänyt hoitamatta. Tämä on johtanut konkursseihin ja vakuutena olleen omaisuuden realisointeihin. Vakuusarvojen romahtaminen on aiheuttanut ja aiheuttaa edelleen pankeille kestäättömiä luottotappioita, 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 olennaisesti vaikuttaa maan taloudellisen tilanteen elpyminen.

Julkisen tuen ohella pankkien on tehostettava kannattavuuttaan rationalisoimalla toimintaansa ja karsimalla kustannuksiaan. 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 varmistusta siitä, että nyt päätettävät toimet on tarkoitettu väliaikaisiksi, vain vallitsevan rahoitusjärjestel-

män kriisin ratkaisemiseksi. Tämän johdosta valtioneuvoston on tehtävä yksityiskohtainen suunnitelma aikatauluineen rahoitusjärjestelmän tervehdyttämisestä ja siihen käytettävistä keinoista, julkisen tuen palauttamisesta sekä valtiolle 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 valtiovaraministeriön ja valtioneuvoston alaisuuteen ja että rahastolle perustetaan oma organisaatio. Pankkivaltuutetut eivät enää toimisi rahaston hallintoneuvostona.

Valiokunta pitää tarpeellisenä, 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, eduskunnan aseman vahvistamisella on merkitystä myös eduskunnan budjettivallan kannalta.

Talletuspankkien vakavaraisuusvaatimus

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 ehtoille 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.

Leimaverot

Valiokunnan käsityksen mukaan leimaverolain säännösten mukaan on oltava mahdollista, että asiakas voi pankin toiminnan loputtua esimerkiksi fuusioon siirtää velkansa lyhyen määräajan, vaikkapa enintään kolmen kuukauden kuluessa leimaverotta kokonaan muuhun pankkiin. Säännökset on sillä tavoin tarkasti rajattava, että

leimaverovapaus liittyy ainoastaan pankkitoiminnan järjestelyihin. Siirrettäessä velkoja pankista toiseen muussa tapauksessa syntyy uusi luottosuhde, jolloin leimaveron on maksettava.

Yksityiskohtaisia huomautuksia ja muutosehdotuksia

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

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

Hallintoneuvosto koostumuksensa ja valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston alaisena elimenä asemansa vuoksi 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 luottamustehäväsuhteessa 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 työsopimussuhteiseen 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 osuuk-sien 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 kuitenkaan 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 vastuudebenttuureja 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 tavoitellun tason tai muilla määräaikaan sidotuilla ehtoilla. Takaustukeen tulee liittää maksuvelvollisuuden mahdollisesti langetessa takaajan regressioikeus.

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 tervehtyminen 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 tavoiteltavaan 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 tasa-puolisuuden vuoksi on osakeanti tehtävä vanhaan omistukseen verrattavilla osakkeilla eikä esimerkiksi äänivallaltaan rajatuilla osakesarjoilla, jotta niillä hankittava päätösvalta olisi yhdenvertainen vanhojen omistajien oikeuksiin nähden.

Yksityishenkilön velkajärjestelylain voimaantuloa odottaessa on valiokunnan saamien tietojen mukaan olemassa todennäköinen vaara, että pankit velkojina nopeuttavat perimistoimia pakkotäytäntöönpano mukaan lukien velallisiinsa nähden. Kun laki on tullut voimaan, on myös tuomioistuimissa ainakin suurilla paikkakunnilla odotettavissa velkajärjestelyhakemusten ruuhkautuminen, mikä saattaa huomattavastikin vaikeuttaa velallisten asemaa velkojiinsa nähden ja osaltaan estää velkajärjestelylain tarkoituksen toteutumista.

Velallisten suojan parantamiseksi ja velkajärjestelylain tarkoituksen toteuttamisen turvaamiseksi valiokunta pitää tarpeellisena, että velallisen pantua vireille hakemuksensa velkajärjestelystä on laissa tarkoitettu toimenpidekielto pantava voimaan jo ennen velkajärjestelyn alkamista ja siitä ajankohdasta, jolloin velallinen on velkojapankilleen ilmoittanut käynnistävänsä velkajärjestelymenettelyn. Tämän tarkoituksen saavuttamiseksi tulee velkajärjestelylakia tarpeellisilta osin kiireellisesti muuttaa.

Valiokunta edellyttää,

että hallitus käynnistää lainmuutos-hankkeen välittömästi edellä tarkoitettun velallisen oikeusaseman parannuksen aikaansaamiseksi sekä antaa asiaa koskevan lakiesityksen eduskunnalle vielä 1992 valtiopäivien aikana.

14 §: Edellä 1 pykälän 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.

Eritystarkastus voi olla laajempi kuin tavanomainen tilikäsittain tehtävä tilintarkastus. Eritystarkastus voi käsittää myös erityistilintarkastuksen ja varsinaisten tilintarkastajien toiminnan. Tarkastus on teetettävä tarkastuskoh-

teesta täysin riippumattomalla ammattitaitoisella tarkastajalla. Tarkastuksessa ilmenneiden seikkojen johdosta rahaston on tarpeen vaatiesa 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 tarkoitetun 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 mukaan 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 valtiovelvollisuus kuin ulkoasiainvaliokunnalle on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 48 §:ssä.

Tässä kohdassa valiokunta viittaa myös valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ään. Tässä pykässä 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.

Voimaantulosäännös: Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että voimaantulosäännöksen 6 momentti poistetaan.

Lakialoitteet

Valiokunta ehdottaa, että laki valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta säädetään hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen pohjalta ja että lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Edellä olevan perusteella talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki**valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta**

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

(poist.)

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), sekä

lisätään (poist.) 5 §:ään uusi 4 momentti, 7 §:ään uusi 5 momentti, 15 §:ään uusi 4 momentti ja lakiin uusi 6 a, 6 b, 14 a, 19 a ja 19 b § seuraavasti:

1 §

Rahaston tehtävä

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(4 mom. poist.)

3 §

Rahaston hallinto

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

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Johtaja ja muu henkilöstö

Rahastossa on virkasuhteinen johtaja, jonka tehtävänä on hoitaa rahaston hallintoa rahaston sääntöjen sekä johtokunnan antamien määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Valtioneuvosto nimittää rahaston johtajan ja määrää tämän palkauksen sekä virkamiehen, joka johtajan estyneenä ollessa hoitaa tämän tehtäviä.

Rahaston johtajan viran perustaa valtioneuvosto. Rahaston muun henkilöstön nimittää tai ottaa rahaston johtokunta.

Rahaston virat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta.

Rahaston virkamiehiin, virkoihin ja virkasuhteeseen sovelletaan valtion virkasuhdetta koskevia säännöksiä. Valtioneuvosto voi irtisanoa johtajan sen mukaan kuin valtion virkamieslain (755/86) 47 §:ssä säädetään.

6 a §

Henkilöstön palvelussuhteen ehdot

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

6 b §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Tilinpäätös ja tilintarkastus

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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 pankkitarkastusvirastolta.

8 §

Esteellisyys

Hallintoneuvoston jäsenen, johtokunnan jäsenen ja varajäsenen, johtajan sekä muun virkamiehen 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 (poist.) 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 häihtää mahdollisimman vähän kilpailua yritysten välillä ja rahoitustoiminnassa eikä vääristä kiinteistö- ja pääomamarkkinoiden toimintaa,

4) osinkoa pankin osakepääomalle, voitto-osuutta kantarahasto-osuuksille tai korkoa lisäosuusmaksuille, 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 /) periaatteita 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 (poist.) momentissa tarkoitettujen osakkeiden ja osuuksien merkitsemisestä, hankkimisesta ja luovuttamisesta päättää valtioneuvosto rahaston johtokunnan esityksestä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

14 a § (uusi)

Erytistarkastus

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

Erytistarkastusta suorittavalla on samat oikeudet tietojensaantiin kuin pankkitarkastusvirastolla tai sen edustajalla pankkitarkastusvirastosta annetun lain (1273/90) mukaan.

15 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

18 §

Salassapitovelvollisuus

Rahaston hallintoneuvoston jäsen, johtokunnan jäsen tai varajäsen, johtaja sekä muu virkamies tai toimihenkilö taikka näiden toimeksiantosta 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 ilmaisemiseen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tietoja rahastolla on oikeus antaa valtioneuvostolle, valtiovarainministeriölle, rahoitusmarkkinoiden valvontaa harjoittavalle viranomaiselle, Suomen

Pankille, syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi ja muulle viranomaiselle, jolla on lain nojalla oikeus saada sellaisia tietoja.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

19 a §

Eduskunnalle annettavat tiedot

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä 19 b §:n 1 mom.)

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 sei-

kasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta, ellei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen.

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

19 b §

Päätöksenteko valtioneuvostossa

Valtioneuvostolle tämän lain mukaan kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. poist.)

(1—5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(6 mom. poist.)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Lisäksi valiokunta ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:ot 55 ja 56 sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 1993

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

Koski, Laivoranta, J. Leppänen, Linnainmaa, Lipponen, Luhtanen, Paloheimo ja Saastamoinen sekä varajäsenet Korva ja Skinnari.

Vastalauseita

I

Valiokunnan mietinnössä on lakiehdotuksen lakitekstiin tehdyillä muutoksilla ja niiden perusteilla kiinnitetty selkeästi huomiota tarpeeseen rajoittaa pankkituen määrä niin vähäiseksi kuin mahdollista. Kun pankkien ongelmat ovat niiden asiakkaiden talouden tilan seuraus, pankkikriisiä ei voida pysyvästi voittaa vain pankkituen myöntämiseen sekä sen ehtoihin ja valvontaan liittyvillä keinoilla.

Suomen kansantalouden ongelmat ovat jatkuvasti kärjistyneet ja käyvät selkeimmin ilmi työttömyystilaston viimeksi julkistetuista

(22.1.1993) pelottavista luvuista. Työttömiä on Suomessa pian puoli miljoonaa.

Työttömyysongelma on niin vakava, etteivät sen aktiiviset hoitamistoimet siedä minkäänlaisia viivytystä. Pankkituen myöntämisvaltuuksien lisäämisellä on hallituksen ilmoituksen mukaan kiire. Vähintään yhtä kiire on niillä käytännön talouspolitiikan toimilla, joilla autetaan velkaantuneet kotitaloudet sekä pienet ja keski suuret yritykset itse selviytymään laman yli. Paras keino tässä toiminnassa on aktiivinen uusi työtä luova elvytys.

Kun pankkituen tarpeen kasvu on pysäytettävissä vain työllistämistoimin, olemme edellyttäneet hallitukselta vakuusrahastolain hyväksymisen ehtona talouspolitiikan linjan olennaista muutosta. Olemme myös esittäneet hallitukselle konkreettiset ehdotukset niistä taloutta ja työllisyyttä elvyttävistä toimista, joilla talouspolitiikan linja on käytännön tasolla muutettavissa. Ehdotetut toimet, investointien ja koulutuspaikkojen lisäykset, asuntotuotannon nopea lisääminen sekä kotitalouksien kulutuskysyntää vahvistavat toimet lisääisivät valtion menoja jonkin verran. Näillä toimenpiteillä luotaisiin työ- ja koulutuspaikkoja jopa 70 000. Näin ollen toimenpiteistä valtiolle aiheutuva nettomeno olisi tilanteen vakavuuteen ja saavutettaviin tuloksiin nähden vähäinen.

Esittämämme toimenpiteet on arvioitava tässä tilanteessa vain minimivaatimuksiksi, jotka edellyttävät elvytystä lisääviä jatkotoimia. Ne ovat käsityksemme mukaan myös välttämätön edellytys työmarkkinajärjestöjen osallistumiselle

riittävän pitkäaikaiseen talouden vakauttamiseen.

Nopeat työllisyystoimet eivät vaikuta vain työllistettävien omaan asemaan, vaan niillä voidaan osoittaa sellainen talouspolitiikan suunnanmuutos, jolla on mitä keskeisin psykologinen ja moraalinen vaikutus kansalaisten uskoon lamasta selviytymiseen ja yrittäjyyteen.

Edellä olevan perusteella valiokunnan olisi pitänyt todeta, että hallituksen tämän asian valmistelun yhteydessä esittämät toimenpiteet pankkituen kasvun pysäyttämiseksi ja taloustilanteen korjaamiseksi ovat olleet täysin riittämättömiä. Valiokunnan olisi pitänyt edellyttää,

että hallitus lakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä ilmoittaa tuovansa eduskunnan hyväksyttäväksi esittämällemme pohjalta laaditun, työllisyyden hoitamista ja kulutuskysynnän elvyttämistä tarkoittavan toimenpideohjelman.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 1993

Matti Louekoski
Paavo Lipponen

Leena Luhtanen
Jouko Skinnari

Martti Korhonen

II

Monista pyynnöistäni huolimatta en ole saanut Ahon hallituksen tai edes ministeri Viinasen allekirjoittamaa kirjallista selvitystä lakiehdotuksen 15 §:n enintään 50 mrd markan varojen ja takausten erittelystä käytöstä. Tällaista tarkkaa, uskottavaa kirjallista selvitystä ei ole olemassa. Tällä tavoin ei raha-asioita voi hoitaa.

Lakiehdotuksen 15 §:n lainanottovaltuutus on tämän lain olennaisin asia. Hallinnollisella ja muullakaan valvonnalla ei epäkohtia korjata. Ehdotettu 50 mrd markan valtuutus vääristää pankkikilpailua ja tuo tullessaan monia ongelmia. Lainanottovaltuutus tulee näin heikoin pe-

rustein kasvamaan hallitsemattomaksi ja syö tarpeettomasti koulutus-, sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämisen tulevaisuudessa.

Lakiehdotuksen 15 §:n valtuutuksen korjaaminen 35 miljardiin on ehdoton yläraja.

Roskapankkien perustamista en hyväksy missään muodossa. Kunkin pankkiryhmän on hoidettava ongelmat sisällään itse, kuten muidenkin yritysten. USA:ssa roskapankit ovat johtaneet mm. lukuisiin oikeudenkäynteihin väitettyjen epäselvyyksien vuoksi.

Muilta osin yhdyin SDP:n muiden edustajien vastalauseeseen.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 1993

Jouko Skinnari

III

Tämän lakiesityksen käsittelyn yhteydessä hallitus ja oppositio ovat neuvotelleet lain sisällöstä ja talouspolitiikan muuttamisesta. Neuvotteluissa lakiesitystä on voitu kehittää siihen suuntaan, mitä oppositio on toivonut.

Oleellisesta kysymyksestä eli talouspolitiikasta, joka vaikuttaa pankkituen määrään ei ole voitu sopia hallituksen ja opposition kesken. Näkemykset korkopolitiikasta meidän ja hallituksen välillä eroavat täydellisesti. Hallituksen talouspolitiikalla pankkituen tarve kasvaa hallitsemattomasti. Työvoimaministeriön rekisteröimiä työttömiä oli joulukuun lopussa 460 000 ja määrä nousee väijäämättä puoleen miljoonaan. Eräät vähäiset lisäykset ja budjetin sisäiset siirrot, joita hallitus tarjosi, eivät merkitse talouspolitiikan käännettä, jota nyt tarvittaisiin talouden käynnistämiseksi ja pankkitukitarpeen rajoittamiseksi.

Kun talouspolitiikan muuttamiseen ei ole sitouduttu, olen valiokuntakäsittelyn yhteydessä esittänyt 15 §:n valtuuden korottamista 20 miljardista 35 miljardiksi 50 miljardin asemasta, jotta asiaa voitaisiin tältäkin osin vielä palata.

Ehdotin mietinnön perusteluihin sisältyvän valiokunnan ponnen kirjoittamista täsmällisemmin myös 12 §:ään uudeksi 2 momentiksi.

Ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiesitys hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan paitsi, että sen 12 ja 15 § hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

12 §

Tukiehdot

Tukilainaan ja muihin tukitoimiin on asetettava tukea saavaa vakuusrahastoa ja tuettavan pankin toimintaa ja hallintoa koskevat ehdot. *Ehdot on määriteltävä siten, että:*

(1—5 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

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 osuus-*

pääomasta 45 prosentiksi myös pääomalainoituksena tai vakuusrahaston myöntämänä takauksena pankin omaehtoiselle pääomalainoitukselle.

(3 mom. kuten voimassa olevan lain 2 mom.)

15 §

Lainanotto

Rahasto voi ottaa 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 35 000 miljoonaa markkaa. Ulkomaan rahan määräisen lainan vasta-arvo lasketaan lainaa otettaessa voimassa olleen Suomen Pankin asianomaiselle valuutalle noteeraaman keskikurssin mukaan. Lainanotosta rahastolle ja lainoihin liittyvästä koron- ja valuutanvaihtosopimuksista päättää valtioneuvosto, joka voi määräämissään rajoissa antaa lainanotosta ja siihen liittyvistä koron- ja valuutanvaihtosopimuksista päättämisen valtiovarainministeriön tehtäväksi. Lainat, lyhytaikaisia lainoja lukuun ottamatta, otetaan valtion nimissä.

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Lisäksi ehdotan,

että mietinnön perusteluissa lausuttaisiin:

1) Valiokunta edellyttää, että vakuusrahaston vaikutusvallan takaavan omistuksen hankinnan tulee olla ensisijaisen tuen myöntämisen muoto. *Omistusoikeuden noustua yli 45 prosentin määrävallan voidaan pääomatodistuksia ja takauksia käyttää joko pääomasijoituksen ohella tai sijasta.*

2) Valiokunta edellyttää, että hallitus ei valmistelee sellaista esitystä omaisuudenhoitoyhtiöksi tai luottolaitokseksi, jonka tarkoituksena on valtion tukitoimien kohteena olevan pankin nykyisten omistajien pelastaminen.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 1993

Martti Korhonen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

14 päivänä tammikuuta 1993

Lausunto n:o 37

Liite

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä tammi-kuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 364 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Laajanen ja vanhempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, talousvaliokunnan puheenjohtaja, kansanedustaja Matti Louekoski, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, alivaltiosihteeri Nils Wirtanen valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Tiina Astola oikeusministeriöstä, johtokunnan jäsen Esko Ollila ja johtokunnan sihteeri Heikki T. Hämäläinen Suomen Pankista, valtion vakuusrahaston johtokunnan puheenjohtaja Jorma Aranko ja vakuusrahaston asiamies Erkki Sarsa, rikosylitarkastaja Markku Salminen keskusrikospoliisista, johtaja Markku Hirvonen verohallituksesta, toimitusjohtaja Matti Aura ja varatoimitusjohtaja Pauli K. Mattila Keskuskauppakamarista, johtaja Risto Suominen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, puheenjohtaja Pertti Voutilainen ja osastopäällikkö Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, toimitusjohtaja Taisto Joensuu Osuuspankkien Keskusliitosta, varatoimitusjohtaja Erik Stadigh Suomen Yhdyspankista, Elimäen, Kouvolan ja Valkealan seurakuntien velkaneuvoja Eero Pulkki, apulaisprofessori Martti Castrén, professori Mikael Hidén, oikeustieteen lisensiaatti, kauppatieteiden maisteri Ari Huhtamäki, professori Antero Jyränki, apulaisprofessori Timo Konstari, hallintoneuvos Ahti Rihto, professori Ilkka Saraviita, hallintoneuvos Timo Silenti, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan valtion vakuusrahastosta annettua lakia muutettavaksi siten, että rahasto siirretään eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Lakia muutettaisiin myös niin, että rahasto voi merkitä tai muutoin hankkia osakkeita luottolaitoksesta tai sellaisesta osakeyhtiöstä, jonka tarkoituksena on rahaston tukitoimien kohteena olevan pankin omaisuuden ostaminen ja hoitaminen. Rahasto voisi antaa tällaiselle omaisuudenhoitoyhtiölle lainaa sekä myöntää sille muuta rahoitustukea ja antaa takauksia. Rahaston valtuuksia tuen myöntämiseen nostettaisiin 20 miljardista markasta 50 miljardiin markkaan. Esitykseen sisältyy myös ehdotus laiksi talletuspankkien toiminnasta annetun lain 55 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin viimeistään 1 päivänä helmikuuta 1993.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan valtion vakuusrahastoa koskeva lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska rahaston lainanoton enimmäismäärän nostaminen ehdotetuin tavoin on omiaan kaventamaan eduskunnan budjettivaltaa. Rahaston hallinnon uudelleenorganisoinnin ei sen sijaan katsota vaativan vaikeutettua käsittelyjärjestystä.

Valiokunnan kannanotot

Säätämisyjärjestysarviointi

Yleistä

Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkitävät kohdat sisältyvät valtion vakuusrahastoa koskevaan lakiehdotukseen. Valiokunta on ar-

vioinut tämän lakiehdotuksen säätämisjärjestyksen kannalta: 1) valtion vakuusrahastolle otettavan lainan enimmäismäärän nostamista 20 miljardista 50 miljardiin markkaan (15 §), 2) valtion vakuusrahaston hallinto-organisaation muuttamista sillä tavalla, että eduskunnan pankkivaltuutetut eivät enää toimisi rahaston hallintoneuvostona (3 ja 4 §) sekä 3) eduskunnalle vuosittain annettavaa kertomusta rahaston toiminnasta (19 b §).

Voimassa oleva laki valtion vakuusrahastosta säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua silloisesta lakiehdotuksesta lausunnon n:o 4/1992 vp. Vakuusrahastolaki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa tulkintakäytännössään (esim. PeVL 1/1990 vp) lähtenyt siitä, että tällaista poikkeuksena perustusta säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Lisäksi valiokunta on katsonut, että sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi.

Vakuusrahaston lainojen enimmäismäärä

Vakuusrahastolain poikkeuslakiluonteen vuoksi on edellä selostetun valtiosääntönäkökohdan kannalta nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa merkitystä sillä, mitkä seikat johtivat alkuperäisen lain säätämiseen perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan kyseisessä lausunnossa mainituista säätämisjärjestykseen vaikuttaneista syistä on tässä yhteydessä oleellista, että valiokunta piti vakuusrahastoa luonteeltaan valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona ja katsoi lain olevan tämän takia säädettävissä vain vaikeutetussa järjestyksessä. Valiokunnan kannanotto perustui siihen, että valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen oli tullut yleisesti kielletyksi 1.3.1992 voimaan tulleessa valtiontalousäännösuudistuksessa.

Tarkoitettunlainen talousarvion ulkopuolinen rahasto on poikkeus ns. budjetin täydellisyyspe-

riaatteesta. Sen mukaan budjettiin on otettava arviot tiedossa olevista vuotuisista tuloista ja määrärahat tiedossa oleviin vuotuisiin menoihin. Tämä keskeinen valtiosääntöoikeudellinen budjettiperiaate ilmenee hallitusmuodon 67 §:n 1 momentista. Poiketessaan budjetin täydellisyysperiaatteesta talousarvion ulkopuolinen valtion vakuusrahasto kaventaa eduskunnan budjetti-valtaa. Voimassa olevassa laissa eduskunnan budjettivaltaa on kavennettu enintään 20 miljardiin markkaan nousevaan vakuusrahaston lainoitukseen saakka. Kun tätä lainanoton enimmäismäärää nyt ehdotetaan nostettavaksi 50 miljardiin markkaan asti, ei kysymys ole sellaisesta epäolennaisesta lisäyksestä voimassa olevaan lakiin, joka valiokunnan aiemmin omaksuman tulkinnan mukaan voitaisiin toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Ehdotettu muutos on päinvastoin suhteellisesti ja määrällisesti hyvin suuri. Eduskunnan budjettivallan näkökulmasta arvioituna ehdotettu muutos laajentaa vakuusrahastolailla alunperin tehtyä perustuslakipoikkeusta sellaisella tavalla, että lakiehdotus on sen takia käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Vakuusrahaston hallinto

Valtion vakuusrahasto perustettiin alun alkaen valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä tarkoitetuksi eduskunnan vastattavana olevaksi rahastoksi. Valiokunta totesi lausunnossaan n:o 4/1992 vp, ettei kyseistä perustuslainkohtaa ole pidetty sellaisena säännöksenä, johon nojautuen voitaisiin perustaa valtion tavanomaisin varainhankintakeinoin rahoitettavia rahastoja eduskunnan vastattaviksi. Säännöksestä ei valiokunnan mielestä myöskään johdu estettä siirtää poikkeuslailla perustettua vakuusrahastoa ehdotetuin tavoin eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen.

Nyt voimassa olevalla vakuusrahastolailla luodun rahaston hallintomallin muuttamista on kuitenkin arvioitava lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta myös eduskunnan finanssivallan näkökulmasta. Kun voimassa olevan lain mukaista perustuslakipoikkeusta, joka kohdistuu budjetin täydellisyysperiaatteeseen, tarkastellaan eduskunnan finanssivallan kokonaisuudesta käsin, on eduskunnan pankkivaltuutetuille nykyisin kuuluvaa rahaston hallintoneuvosto-tehtävää pidettävä valiokunnan mielestä seikkana, joka omalta osaltaan supistaa voimassa ole-

valla lailla tehdyn perustuslakipoikkeuksen laajuutta. Lakiehdotuksen mukaan pankkivaltuutetut eivät enää toimi rahaston hallintoneuvostona. Tämän muutoksen vastapainoksi eduskunnalle tai sen toimielimille ei tule lakiehdotuksen mukaan minkäänlaista erityisasemaa valtion vakuusrahastoa koskevassa päätöksenteossa tai rahaston hallinnossa. Näin ollen myös esityksessä ehdotettu pankkivaltuutettujen aseman muutos laajentaa voimassa olevalla vakuusrahastolailla tehtyä perustuslakipoikkeusta siten, että lakiehdotus on tästäkin syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Kertomus vakuusrahaston toiminnasta

Lainsäädäntökäytäntö eduskunnan käsiteltäväksi annettavien kertomusten säätämisyjärjestyksestä on etenkin aiemmin ollut epäyhtenäistä. Perustuslakivaliokunnan tuorein tulkintakäytäntö (ks. tästä kokoavasti PeVL 2/1989 vp) kuitenkin viittaa selkeästi siihen, että säätämisyjärjestysarvioinnissa on keskeinen merkitys annettava sille seikalle, millä tavoin kertomus liittyy perustuslaeissa säädettyihin eduskunnan ja hallituksen välisiin suhteisiin. Valiokunta on eri yhteyksissä pitänyt hallitusmuodon 36 §:n 1 momentista ilmenevän parlamentarismien periaatteen mukaisena, että eduskunnalla on tarvittavat keinot seurata valtioneuvoston käytännön toimintaa. Valiokunta on aiemmin myös katsonut, että kertomus on yksi tässä tarkoituksessa kysymykseen tuleva keino, varsinkin kun kertomuksen käsittely on eduskunnan valtioneuvoston toimintaan kohdistaman seurannan ja valvonnan kannalta tavanomainen ja valtiopäiväjärjestyksessä jo ennestään säännelty menettelytapa.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta toteaa, ettei lakiehdotuksen 19 b § vaikuta käsittelyjärjestykseen. Valiokunnan mielestä on kuitenkin asianmukaista, että pykälästä nimenomaisesti ilmenee valtioneuvoston antavan kyseisen kertomuksen eduskunnalle.

Eduskunnan asema

Mikäli vakuusrahastolakia muutetaan lakiehdotuksen mukaisesti, eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa pankkitukikäytäntöön määräytyvät tavanomaisten parlamentaaristen mekanis-

mien mukaan. Näin meneteltäessä kuitenkin, varsinkin kun otetaan huomioon pankkitukikysymysten erityisen suuri taloudellisyhteiskunnallinen merkitys, eduskunnan toimintamahdollisuuksien on katsottava jäävän kovin vajavaisiksi. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitystä tuleekin muuttaa eduskunnan asemaa vahvistaen.

Eduskunnan asemaa voidaan harkita vahvistettavaksi erityyppisin keinoin. Periaatteellisesti toisistaan eroavina tapoina on ajateltavissa, että eduskunta olisi osallisena pankkituesta päätettäessä taikka osallistuisi valtion vakuusrahaston hallintoon tai että eduskunnan parlamentaarisia vaikuttamiskeinoja tehostetaan. Nämä tavat eivät välttämättä ole toistensa vaihtoehtoja.

Eduskunnan päätöksentekorooli voitaisiin esimerkinomaisesti mainittuna toteuttaa siten, että valtioneuvoston päätökset omaisuudenhoitoyhtiön osakkeiden hankkimisesta ja merkittävistä muunlaisista tukitoimista olisi tehtävä eräänlaisin eduskuntaehdoin ja että nämä päätökset siten tulisivat voimaan vasta eduskunnan vahvistettua ne taikka että tällaiset päätökset toimitettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi ns. jälkitarkastusmenettelyn tapaan. Sen vaihtoehtona, että valtioneuvosto päättää valtion osallisuudesta omaisuudenhoitoyhtiössä, on myös mainittu, että kustakin omaisuudenhoitoyhtiöstä säädetään tapauskohtaisesti lailla.

Vakuusrahaston hallintoon osallistuminen saatettaisiin tehdä mahdolliseksi muun muassa niin, että eduskunta valitsisi rahastolle hallintoneuvoston tai että rahaston yhteydessä toimisi eduskunnan valitsema neuvottelukunta tai muu sellainen valvova ja neuvoa-antava, periaatekysymyksiin paneutuva toimielin.

Parlamentaarista vaikuttamista tehostavista keinoista on mainittavissa, että eduskunnan talousvaliokunnan asema pankkitukiasioissa voitaisiin muodostaa sellaiseksi kuin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan asema on Suomen suhteita ulkovaltioihin koskevissa asioissa valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n mukaan. Myös kertomusmenettelyä voitaisiin tehostaa lyhentämällä kertomuksen kattama aikaväli esimerkiksi neljännesvuoteen.

Vahvistetaanpa eduskunnan toiminnallista asemaa millä tahansa mainituista tavoista, on eduskunnan tosiasiallisen aseman kannalta aivan keskeistä, millainen edustajien tietojensaantioikeus on. Jos he eivät saa riittäviä, tarvittaessa myös salassa pidettäviä tietoja, on eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon tai hallintoon

samoin kuin eduskunnan harjoittama valvonta käytännössä näennäistä.

Myös eduskunnan tietojensaantioikeus jää esityksen mukaan voimassa olevien säännösten varaan. Tässäkin suhteessa esitystä, tarkemmin sanottuna ensimmäisen lakiehdotuksen 18 §:ää, on muutettava. Muutoksen sisältö jää yksityiskohdissaan riippumaan siitä, miten eduskunnan asemaa yleisellä tasolla kehitetään esityksessä ehdotetusta. Jos eduskunnan asemaa vahvistetaan siten, että eduskunta osallistuu pankkituesta päättämiseen tai valtion vakuusrahaston hallintoon, on 18 §:ssä vastaavasti mainittava eduskunta tai sen talousvaliokunta taikka eduskunnan valitsema erityinen hallintoelin asianmukaiseen tietojensaantiin oikeutettuna tahona. Jos eduskunnan asemaa vahvistetaan parlamentaarisia vaikutuskeinoja tehostamalla, voisi olla riittävää turvata nimenomaisin säännöksin eduskunnan talousvaliokunnan tietojensaantioikeus.

Eduskunnan valiokuntien tietojensaantioikeutta koskevista yleisistä säännöksistä on tässä yhteydessä syytä kiinnittää huomiota valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ään. Sen 1 momentissa ovat säännökset eduskunnan valiokuntien oikeudesta saada tietoja jonkin asian valmistelua varten ja 2 momentissa valiokuntien mahdollisuudesta saada selvityksiä asianomaiselta ministeriöltä. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVM 7/1990 vp) tämän pykälän muodostavan valiokuntien tietojensaantioikeutta sääntelevän kokonaisuuden. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi olevan kiistaton lähtökohta, että valiokuntien tulee saada kaikki tiedot, joita ne tarvitsevat tehtäviään hoitaessaan. Valiokunta jatkoi: "Valiokunnilla on siten yleinen tietojensaantioikeus, eikä valiokuntien asema tämän suhteen riipu esimerkiksi asianomaisen ministeriön tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Mainittu lähtökohta ei muuksi muutu, vaikka valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä." Perustuslakivaliokunnan tarkoittaman lähtökohdan mukaista siten on, että joidenkin tietojen kuuluminen esimerkiksi pankki- tai liikesalaisuuden piiriin ei sinänsä voi olla valtiopäiväjärjestyksen eli perustuslain mukainen peruste jättää ne antamatta valiokunnalle, joka pyytää niitä tehtäväänsä varten.

Tietojensaantioikeuteen pankkitukiasioissa liittyvät herkästi arvopaperimarkkinain (495/89) mukaiset sisäpiirisäännökset. Ne — rangaitussäännökset mukaan lukien — myös koskisivat pankkitukiasioiden käsittelyn yhteydessä

kyseisen lain tarkoittamia luottamuksellisia yritystietoja tietoonsa saavia valtioneuvoston jäseniä ja kansanedustajiakin. Valiokunnan käsityksen mukaan tukiasioiden yleisen luonteen takia ja myös sisäpiirisäännökset huomioon ottaen on voimakkaasti tähdennettävä tietojensaantioikeuteen kytkeytyvän salassapitovelvollisuuden ja estellisyysnäkökohtien tärkeyttä.

Eduskunnan asemaan liittyen valiokunta viittaa valtioneuvoston tarkastajille kuuluvan, hallitusmuodon 71 §:ään pohjautuvaan valvontatehtävään, mitä ei ole lainkaan mainittu esityksessä. Valiokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota valtioneuvoston tarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia annettuun lakiin (630/88). Sen 1 §:ssä valtioneuvoston tarkastajain tarkastusoikeus on sinänsä ulotettu koskemaan valtion talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja. Tarkastukset on kuitenkin rajattu koskemaan valtionapujen, lainojen ja valtion antamien vakuuksien myöntämistä, käyttöä ja valvontaa. Koska pankkitukea voidaan myöntää muunkinlaisin muodoin, olisi harkittava tuon lain täydentämistä tai valtioneuvoston tarkastajia koskevien riittävien toimivaltasäännösten sijoittamista vakuusrahastolakiin.

Muita seikkoja

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen n:o 184 asioiden ratkaisemista valtioneuvostossa koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on joustavoittaa sitä sääntelyä, jonka perusteella määräytyy, käsitelläänkö jokin valtioneuvostolle kuuluva asia sen yleisistunnossa vai asianomaisessa ministeriössä. Pääperiaatteena olisi, että tällainen asia käsitellään ministeriössä, jollei asetuksella toisin säädetä. Asia kuitenkin kuuluisi yleisistunnon toimivaltaan, jos laissa niin nimenomaisesti säädetään.

Valtioneuvostolle kuuluvien pankkitukiasioiden käsittelyn tulee asian laadun vuoksi tapahtua yleisistunnossa. Tätä on nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tarkoitettukin. Valtioneuvoston ja ministeriön välinen toimivalta ei tällaisissa asioissa saa muodollisestikaan jäädä riippumaan asetuksen säännöksistä. Tämän vuoksi valiokunta pitää aiheellisena lisätä vakuusrahastolakiin, vaikkapa sen 19 c §:ksi, esimerkiksi seuraavanlainen säännös: "Valtioneuvostolle tämän lain mukaan kuuluvat asiat ratkaistaan yleisistunnossa."

Vakuusrahastolain voimaantulosäännöksen 6 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi jo ennen lain voimaantuloa ottaa valtion vakuusrahaston henkilöstön ja vahvistaa rahaston säännöt. Sekä henkilöstön ottaminen että sääntöjen vahvistaminen tarkoittavat sellaista julkisen toimivallan käyttöä, jonka on nojattava nimenomaiseen toimivaltasäännökseen. Tässä tapauksessa tuollaiseksi säännökseksi voi muodostua vasta säädetyn lain säännös, ei hallituksen esittämään lakiehdotukseen sisältyvä säännösehdotus. Voidaan myös huomauttaa, että lakiehdotuksen 6 §:n mukaan rahaston henkilöstön ottaa joko valtioneuvosto tai rahaston johtokunta, ei valtiovarainministeriö. — Valiokunnan mielestä on välttämätöntä poistaa voimaantulosäännöksestä kyseinen momentti.

Vakuusrahastolakiehdotuksen 6 a §:n mukaan rahaston koko henkilöstö on työsuhteessa rahastoon. Rahaston henkilöstölle tulisi kuulumaan tukipäätösten tekemiseen liittyviä valmistelutehtäviä ja myös erilaisia valvontatehtäviä sekä esittelyjä rahaston johtokunnalle. Tällaiset tehtävät kytkeytyvät asiallisessa suhteessa kiinteästi vakuusrahastolle ja myös valtioneuvostolle kuuluvan julkisen päätös- ja valvontavallan käyttämiseen. Valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen (ks. PeVL 19/1985 vp) kannalta tällainen ehdotettu henkilöstön palvelussuhdejärjestely on ongelmallinen. Kyseinen virkamieshallintoperiaate ilmenee erinäisistä hallitusmuodon säännöksistä, jotka koskevat muun muassa hallinnon lainalaisuusperiaatetta sekä valtion ja virkamiehen vastuuta.

Ehdotetun palvelussuhdejärjestelyn eräänä perusteluna on mainittu, että vakuusrahaston tehtävää ei ole ymmärretty pysyväksi. Tämän näkökohdan vuoksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtion virkamieslain (755/86) mukaan voidaan perustaa määräajaksi täytettäviä virkoja. Jos lakiehdotusta muutetaan niin, että julkisen vallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä hoitava rahaston henkilöstö on virkasuhteessa rahastoon, lieene virkojen perustamisen tellyn asettamien vaatimusten takia syytä kiinnittää asiaan huomiota lain voimaantulosäännöksessä.

Virkamieshallintoperiaatteen vuoksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös vakuusra-

haston johtokunnan kokoonpanoa koskevaan 5 §:n 1 momenttiin. Mainitun periaatteen valossa olisi kyseenalaista asettaa johtokunta sellaiseksi, että sen enemmistö muodostuisi muista kuin virkasuhteessa olevista henkilöistä (vrt. PeVL 19/1985 vp).

Vakuusrahastolakiehdotuksen 18 §:n 2 ja 3 momentti tulisi valiokunnan mielestä kirjoittaa niin, että niistä riidattomasti käy ilmi joko tietojenantamisvelvollisuuden tai tietojensantioikeuden olemassaolo säännösehdoituksissa mainittujen edellytysten täytyessä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä talousvaliokunnan huomiota siihen, onko 18 §:n 2 momentissa riittävän selkeästi ja kattavasti säädetty eri viranomaisten, kuten Suomen Pankin tietojensantioikeudesta.

Pankkituki on yhteiskunnan rahoittamaa ja vaikuttaa olennaisesti niin eri pankkien kuin yritysten toimintaedellytyksiin. Pankkituen yleisten myöntämisperusteiden ja sen jakautumisen eri pankkiryhmien kesken tulee olla julkista.

Valiokunnan mielestä on oikeusturvasyistä tärkeää, että pankit tukea saadessaan sitoutuvat osaltaan myötävaikuttamaan vapaaehtoisten sovintoratkaisujen aikaansaamiseen vaikeuksissa olevien velallistensa — niin yksityisten kuin yritystenkin — velkojen järjestelmissä. Tämä näkökohta on tuotu esiin myös hallituksen esityksen perusteluissa.

Lopuksi valiokunta tähdentää koko pankkitukijärjestelmää koskevana perusperiaatteena seuraavaa seikkaa: Pankkien saaman tuen on periaatteessa oltava valtiolle takaisin maksettavaa. Tätä ilmentävä perussääntö on voimassa olevan vakuusrahastolain 12 §:n 2 momentissa. Sen mukaan takaisin maksettava rahoitustuki voidaan jättää takaisin perimättä vain, jos eduskunta päättää niin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen (osittain), Laine (osittain), M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Saastamoinen (osittain).
