

klo 10.00

- 1) Nimenhuuto
- 2) Päätösvaltaisuus
- 3) HE 32 laiksi valtion vakuusrahastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
 - Eduskunnan lausuntopäätös.
 - I käsittely. Asiantuntijoiden kuuleminen:
 - Nuorempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara
Valtiovarainministeriö
 - Johtokunnan jäsen Esko Ollila
Suomen Pankki
 - Professori Mikael Hidén
 - Professori Antero Jyränki
 - Professori Ilkka Saraviita
 - Tutkijaprofessori Kaarlo Tuori

Päätetään jatkokäsittelystä.
- 4) Puhemiehen kieltäytyminen esittelemästä talousarvioaloitteita n:o 6, 9, 11, 18, 22, 27 - 29, 31 ja 39 valiokuntaan lähetettäväksi
 - I käsittely jatkuu.

Mietintöluonnos.
- 5) Valtioneuvoston selonteko EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle
 - I käsittely jatkuu.

Lausuntoluonnos 3.4.1992. Yleiskeskustelu jatkuu.
- 6) Muut mahdolliset asiat
 - Vierailu suojelupoliisissa.
- 7) Seuraava kokous on **keskiviikkona 8.4.1992 klo 9.00.**
- 8) Kokouksen päättäminen

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Lausuntonani Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 32 v. 1992 vp.) esitän kunnioittaen seuraavaa.

1. Valtion vakuusrahaston oikeudellinen asema

Kuluvan vuoden maaliskuun alussa voimaan tulleessa uudessa hallitusmuodon VI luvussa ei enää ole säännöstä, joka mahdollistaisi budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisen tavallisella lailla. Kuten HE:n n:o 62 v. 1990 vp. perusteluissa (s. 46) todetaan, uusien budjetin ulkopuolisten rahastojen perustaminen on hallitusmuodon muutoksen tultua voimaan mahdollista vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla. Kieltoa perustaa uusia rahastoja esityksessä perusteltiin eduskunnan budjettivallan turvaamisella.

Esillä olevan lakiesityksen perusteluissa kuitenkin katsotaan, että valtion vakuusrahasto voidaan perustaa VJ 66 §:n mukaisesti käsiteltävällä lailla. Lakiehdotuksen 3.1 §:n mukaan vakuusrahasto olisi VJ 83 §:ssä tarkoitettu eduskunnan vastattavana oleva rahasto, ja 4 §:n mukaan sen hallintoneuvostona toimisivat eduskunnan pankkivaltuutetut. Perustelujen mukaan "rahasto olisi eduskunnan vastattavana ja valvottavana oleva rahasto eikä se siten kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa". Edelleen hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan, että

"toimiessaan rahaston hallintoneuvostona eduskunnan pankkivaltuutettujen voidaan katsoa hoitavan sitä valvontatehtävää, johon heidät on valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n mukaisesti

määrätty. Koska lain säätämällä ei siten annettaisi pankkivaltuusmiehille sellaista uutta tehtävää, jonka ei voida katsoa kuuluvan heille valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n nojalla, laki voidaan säätää normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä."

Hallituksen esityksen perusteluissa valtion vakuusrahastoa koskevan lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen omaksuttu kanta näyttää perustuvan ajatukseen, jonka mukaan VJ 83 § :n maininta "eduskunnan vastattavana olevista rahastoista" voitaisiin tulkita eräänlaiseksi tavallisen lain säätäjään kohdistuvaksi valtuutussäännöksi: se antaisi oikeuden muodostaa tavallisella lailla HM VI luvun säännöksistä riippumatta budjettitalouden ulkopuolinen, itsenäinen varallisuuspiiri, jonka tulotalous perustuisi samoihin varainhankintakeinoihin kuin budjettitalouskin ja jota osin rahoitettaisiin myös budjettivaroin. Tämän kannan arvioimiseksi on aluksi tarkasteltava, mitä VJ 83 §:n maininnalla "eduskunnan vastattavana olevista rahastoista" on kirjallisuudessa ja käytännössä katsottu tarkoitetun.

Paavo Kastari on erottanut kaksi tulkintamahdollisuutta. Näistä ensimmäisen mukaan ko. rahastot ovat Suomen Pankin omia (kirjanpidollisia) rahastoja, jolloin niitä koskevalla valtiopäiväjärjestyksen maininnalla ei olisi itsenäistä oikeudellista merkitystä: "Eduskunnalla ei .. ole mitään itse pankista ja sen hoidosta erillistä vastuunalaisuutta kysymyksessä olevista pankin omista rahastoista, vaan eduskunnan vastuu- mikäli siitä onkaan syytä oikeudellisessa mielessä enää puhua valtion yleisestä vastuunalaisuudesta erillisenä vastuumuotona-- johtuu siitä, että 'Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa'" (Kastari, Paavo: Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa, Vammala 1955, s. 199-200). Kastarin tutkimuksen valossa näyttää siltä, että alun perin säännöksellä, jonka historia ulottuu jo 1869 VJ:een, on viitattu juuri pankin omiin rahastoihin. Todettakoon, että vielä 1906 VJ:n pankkivaltuusmiesten asettamista koskevassa säännöksessä (74.1 §) puhuttiin "eduskunnan hoidossa ja vastattavana Suomen Pankissa olevista rahastoista".

Kastarin mukaan "'eduskunnan vastattavana oleville rahastoille' voidaan kuitenkin antaa toinenkin tulkinta sikäli, että niillä voidaan katsoa tarkoitettavan eräitä pankin hoidettavaksi oikeastaan sattumalta joutuneita yksityisiä testamentti- ja lahjoitusrahastoja" (Kastari, mt. , s. 200). Tämä tulkintavaihtoehto omaksuttiinkin viimeistään säännöksen saatua 1928 VJ:llä nykyisen muotonsa. Kastarin mukaan

"asian laita lienee ... niin, että tässä kohden on aluksi tapahtunut laissa vanhastaan olieen, vaikka j o merkityksettömäksi käyneen sanonnan kulkeutuminen uudempiin säännöksiin ... eräänlaisen jatkuvuuden lain voimasta ... sekä samalla tuon sanonnan muovautuminen sellaiseksi, että se voitiin käsittää paitsi pankin omia rahastoja myös vallan uusia asioita, nimittäin juuri noita yksityisiä testamentti- ja lahjoitusrahastoja koskevaksi. Lopuksi on tuo sanonta sitten kulkeutunut voimassa oleviin säännöksiin ja tässä vaiheessa nähtävästi lähinnä - jollei yksinomaisestikin - juuri noita yksityisiä rahastoja tarkoittavana.¹¹

Kastarin toisen ja hänen teoksensa ilmestymisajankohtana vakiintuneeksi katsottavan tulkintavaihtoehdon mukaan VJ 83 §:n sanonta siis tarkoitti "yksityisiä testamentti- ja lahjoitusrahastoja". Pankkivaltuusmiesten vuodelta 1933 antaman kertomuksen liitteenä olevan selvityksen mukaan tällaisia pankkivaltuusmiesten valvonnan alaisia rahastoja olivat tuolloin jo autonomian ajoilta periytyneet Längmanin rahasto, Rosenbergin rahasto, Elis Holmin rahasto sekä vuoden 1893 hätäapurahasto. Näistä kolmen ensimmäisen peruspääoma oli saatu "Suomen kansalle" osoitettuna testamentteina, viime mainitun puolestaan yksityisenä lahjoituksena. Nykyisin näistä rahastoista "eduskunnan vastattavana" ja pankkivaltuutettujen valvottavana on vielä Längmanin rahasto.

Kastarin tutkimuksen valossa on siis ilmeistä, että VJ 83 §:ää ei ainakaan aiemmin tulkittu säännökseksi, joka oikeuttaisi HM VI luvun budjetin ulkopuolisia rahastoja koskevat säännökset sivuuttaen perustamaan valtiollisin päätöksin (lainsäädännöllä tai budjettipäätöksellä) uusia rahastoja, joiden varat koottaisiin valtion normaalein varainhankintakeinoin kuten suoraan rahastoon osoitettuna veroina, maksuina tai valtion lainoina taikka sitten budjetissa myönnettyinä määrärahoina. "Eduskunnan vastattavana olevilla rahastoilla" tarkoitettiin "yksityisiä testamentti- ja lahjoitusrahastoja" ja mahdollisesti myös Suomen Pankin omia rahastoja.

Ainoa hallitusmuodon ja 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimassaoloaikana perustettu uusi rahasto, jonka on katsottu kuuluneen VJ 83 §:n mukaisiin "eduskunnan vastattavana oleviin rahastoihin", on havaitakseni Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto (nyttemmin Suomen itsenäisyyden juhlarahasto; Sitra). Sitra perustettiin eduskunnan 2.6.1967 yhdessä ainoassa käsittelyssä tekemällä päätöksellä, jonka mukaan "Suomen Pankin omistamia obligaatioita ja niihin verrattavia arvopapereita siirretään 100 000 000,- markan nimellisarvosta Suomen itsenäisyyden juhluvuoden johdosta perustettavaan erityiseen Suomen Pankin hoitoon jäävään rahastoon".

Eduskunta vahvisti päätöksellään samana vuonna rahastolle säännöt (julkaistu asetuskoelmassa 596/67), joiden 1 §:n mukaan "rahasto on Suomen Pankin omistuksessa ja hallinnassa". Päätöksessään eduskunta myös totesi pitävänsä "mahdollisena, että rahaston pääomaa myöhemmin kartutetaan Eduskunnan päätöksellä Suomen Pankin varoista".

Rahasto oli siis alkujaan "Suomen Pankin omistuksessa ja hallinnassa" ja muodosti siten oikeudellisesti samalla tavalla osan pankin varallisuuspiiriä kuin pankin ohjesäännössä tarkoitettut rahastotkin; itsenäistä oikeushenkilöllisyyttä rahastolla ei ollut. Sikäli kuin VJ 83 §:n sanonnalla tarkoitettiin myös pankin omia rahastoja, Sitran perustamisen ei voi katsoa laajentaneen Kastarin selostamaa sanonnalle vakiintunutta tulkintaa.

Rahaston oikeudellista asemaa kuitenkin muutettiin v. 1990 säädetyllä lailla, jolla Sitra muutettiin Suomen itsenäisyyden juhlarahasto -nimiseksi rahastoksi. Lain 1.2 §:n mukaan "rahasto ... on valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä tarkoitettu eduskunnan vastattavana oleva rahasto". Hallituksen rahastoa koskeneen lakiesityksen (HE n:o 6 v. 1990 vp.) perustelujen mukaan "tällä tarkoitetaan sitä, että eduskunta osallistuu rahaston toimintaan valitsemiensa eduskunnan pankkivaltuusmiesten välityksellä ja että eduskunta vastaa viime kädessä siitä, että rahaston toiminnalle osoitetaan riittävät rahoitukselliset edellytykset". Eduskunnan pankkivaltuusmiehet toimivat rahaston hallintoneuvostona (8.2 §).

Hallituksen esityksen perusteluissa rahaston todetaan olevan "valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n mukainen eduskunnan vastattavana oleva rahasto, joka ei kuuluisi valtion budjetti- ja kassatalouden piiriin. Rahasto hoitaisi varallisuuttaan ja kassatalouttaan itsenäisesti sekä erillään valtionalouden tarkastusjärjestelmästä". Perusteluissa rahastoa myös luonnehditaan "julkisoikeudelliseksi rahastoksi" ja "itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi". Itsenäiseen oikeushenkilöllisyyteen viittaavat ennen kaikkea säännökset rahaston oikeudesta omistaa "toimintansa kannalta tarpeellisia kiinteistöjä, osakkeita ja osuuksia" (7 §) sekä rahaston asianosaiskelpoisuudesta tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa (20 §).

Sitran toiminta rahoitetaan peruspääomasta ja sen harjoittamasta rahoitustoiminnasta saaduilla tuotoilla, minkä lisäksi sille voidaan osoittaa määrärahoja valtion budjetissa (5.1 ja 6 §) . Lisäksi rahastolla on oikeus ottaa lainaa maksuvalmiutensa hoitamiseksi (5.3 §).

On selvää, että lakia Suomen itsenäisyyden juhlarahas-tosta säädettäessä VJ 83 §:n sanonnasta "eduskunnan vastattavana olevat rahastot" omaksuttiin aiemmasta poikkeava tulkinta: sen katsottiin nyt ulottuvan paitsi Suomen Pankin omiin rahastoihin ja "yksityisiin testamentti- ja lahjoitusrahastoihin" myös lailla perustettuun, itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi organisoituun rahastoon. Tämän saatetaan katsoa antavan tukea sille ajatukselle kyseisen VJ 83 §:n sanonnan valtuuttavasta luonteesta, johon hallituksen esityksessä omaksuttu kanta valtion vakuusrahastoa koskevan lakiehdotuksen säätämis-järj estyksestä ilmeisesti perustuu. Valtion vakuusrahaston oikeudellis-organisatorinen asema onkin hahmoteltu Sitran asemaa vastaavaksi, luultavasti v. 1990 tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä käsiteltyä lakia nimenomaisesti esikuvana käyttäen.

On kuitenkin osoitettavissa eräitä seikkoja, jotka vähentävät Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain "ennakkotapausarvoa" valtion vakuusrahastoa koskevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen arvioinnissa. Sitraa koskevasta lakiesityksestä ei ensinnäkään pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Esityksen perusteluissa ei myöskään lainkaan tarkasteltu rahaston asemaa suhteessa budjetin ulkopuolisiksi rahastoiksi oikeudellisesti luonnehdittuihin rahastoihin. Tämän voi ajatella johtuneen siitä, että itsenäiseksi oikeushenkilöksi muuttunut rahasto sai uuden lain voimaan tullessa varansa Suomen Pankin varallisuuspiiristä eikä valtion budjetin kautta tai suoraan siihen tuloutettavina veroina, maksuina tai (valtion)-lainoina. Lakia säädettäessä oli myös vielä voimassa aiempi HM 69.2 §, joka mahdollisti budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisen VJ 66 §:n mukaisesti käsitellyllä lailla.

Perustettavaksi ehdotettu valtion vakuusrahasto poikkeaa Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta siinä, että sen varat eivät ole peräisin Suomen Pankin varallisuuspiiristä vaan sen toiminta rahoitetaan budjetin ulkopuolisille rahastoille tyypillisin keinoin lainoina, maksuina tai budjetissa osoitettavina määrärahoina. Sitran uudelleen järjestelyn välitön finanssihallinnollinen vaikutus kohdistui Suomen Pankin eikä budjettitalouden alaiseen varallisuuspiiriin. Sen sijaan valtion vakuusrahaston perustaminen merkitsee budjetin ulkopuolisille rahastoille tyypilliseen tapaan, että valtion budjettitaloudesta ja eduskunnan vuosittaisen budjettivallan piiristä irrotetaan tietty varallisuuspiiri, joka saa

tulonsa yksityisten subj ektien jul-kisoikeudellisina suorituksina tai valtionlainoina taikka budjetin määrärahoina.

VJ 83 §:n sanontaa "eduskunnan vastattavana olevista rahastoista" ei nähdäkseeni myöskään voida pitää sellaisena valtuutussäännöksenä, joka oikeuttaisi tavallisen lain säätäjän poikkeamaan muutoin noudatettavana olevista valtiontaloutta koskevista perustuslain säännöksistä. VJ 83 § on luonteeltaan organisatorinen säännös, joka sääntelee pankkivaltuutettujen tehtäviä ja valintaa. Niinpä sen 1 momentin rahastoja koskeva maininta liittyy pankkivaltuutettujen tehtävien säännöstimiseen. Siitä ei siten voida tehdä johtopäätöksiä tavasta, jolla ne rahastot, joiden hallinnon valvominen on pankkivaltuutettujen tehtävänä, on muodostettava tai perustettava. Näin on nähdäkseeni asianlaita siitä huolimatta, vaikka kyseisten rahastojen katsottaisiin - kuten tehtiin säädettäessä lakia Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta - voivan olla myös muita kuin Kastarin tutkimuksessaan mainitsemia Suomen Pankin omia rahastoja ja "yksityisiä testamentti- ja lahjoitusrahastoja". Sitä, missä järjestyk-

sessä uusi, pankkivaltuusmiesten valvottavaksi annettava rahasto on perustettava, on arvioitava tästä säännöksestä riippumatta.


Katsonkin, että valtion vakuusrahasto on sellainen budjetin ulkopuolinen rahasto, jonka perustaminen on nykyisin mahdollista vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla.

2. Pankkien vuosimaksun oikeudellinen luonne

Valtion vakuusrahastoa koskevan lakiehdotuksen 9 §:n mukaan "rahastoon kuuluvien pankkien on vuosittain suoritettava rahastolle vuosimaksu, joka voi olla enintään yksi kymmenestuhannesosa rahastoon kuuluvien pankkien viimeksi vahvistettujen taseiden yhteenlasketusta loppusummasta". Vuosimaksun, jonka suuruuden määrää rahaston johtokunta, "tulee perustua pankin toiminnassaan ottamiin riskeihin ja sen laskentaperusteen on oltava sama kaikille rahastoon kuuluville pankeille".

HM 61 §:ssä tarkoitettujen verojen ja 62 §:ssä tarkoitettujen maksujen keskeisenä erokriteerinä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty maksujen vastikkeellista luonnetta : maksut ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista (esim. pvl n:o 5 v. 1984 vp.).

Pankkien vuosimaksuilla ei ole välitöntä yhteyttä niille annettaviin etuihin tai palveluihin. Rahaston pankkien vakuusrahastoille myöntämät tukilainat ja takaukset on kuitenkin tarkoitettu taloudelliseen vaikeuksiin joutuneiden maksuvelvollisten pankkien tukemiseen (11 §). Kun vuosimaksun suuruus lisäksi riippuu pankin ottamista riskeistä, on nähdäkseni mahdollista katsoa, että vuosimaksulla on siinä määrin vastikkeellinen luonne, että sitä voidaan pitää HM 62 §:ssä tarkoitettuna maksuna ja että sen suuruuden yleisistä perusteista lakiehdotuksessa on HM - 62 §:n edellyttämät säännökset. Vuosimaksun vastikkeelliset piirteet ovat joka tapauksessa ainakin yhtä voimakkaat kuin ydinenergialain tarkoittamassa ydinjätehuoltomaksussa, jonka perustuslakivaliokunta totesi olevan "siinä määrin vastikkeellinen suoritus, ettei maksua voida pitää sellaisena veronluonteisena maksuna, josta olisi säädettävä hallitusmuodon 61 §:n johdosta verolakiin kohdistuvat vaatimukset täyttävällä lailla" (pvl n:o 17 v. 1985 vp.).

Porthaniassa 7.4.1992 
Kaarlo Tuori

Vt. tutkijaprofessori

Lrrte £=

Herra puheenjohtaja

Hallituksen esitykseen sisältyy useita mielenkiintoisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Esitys palauttaa mieliin 1950-luvun ja 1960-luvun alun kassakriisitjolloin hallitus yritti keksiä uudentyyppisiä talouspoliittisia järjestelyjä kriisien hallitsemiseksi. Nämä uudet menetelmät törmäsivät tavan takaa perustuslakeihin. Nyt on samankaltainen tilanne. Esitetty vakuusrahasto on tavallisuudesta poikkeava järjestely. Sen toteuttaminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei ole itsestään selvää juuri poikkeuksellisten taloudellisten järjestelyjen vuoksi.

Keskeisin ongelma on rahasto itse. Vastikään voimaantulleella HM VI luvun muutoksella eduskunta poisti itseltään mahdollisuuden perustaa lailla budjetin ulkopuolisia rahastoja. Perusteluna oli eduskunnan budjettivallan turvaaminen. Vuotuisen talousarvion ulottumattomiin ei enää haluttu päästää merkittäviä varallisuuseriä. Nyt tällainen eduskunnan budjettivallan rajoitus kuitenkin halutaan toteuttaa ja viitataan HM 83§:n rahastosäännökseen. Hallituksen esityksessä mainitaan budjetin ulkopuolisten rahastojen kielto ja silti muutta mutkitta katsotaan voitavan perustaa tosiasiaassa budjetin ulkopuolinen rahasto VJ 83,1§:n nojalla.

Sekä uuden HM VI luvun uudistanut komitea¹ että asiaa koskenut hallituksen esitys sekä siitä annettu perustuslakivaliokunnan mietintö vaikenevat kokonaan HM 83§:n tarkoittamista rahastoista.Nämä lähteet korostavat,että rahastointimahdollisuus on kokonaan poistettava.On lähes mahdoton uskoa,että VI luvun valmistelijat ja eduskunta VI luvun hyväksyessään tarkoittivat jättää tällaisen takaportin rahastointikiellon kiertämiseksi.

Kyseessä on selväpiirteinen budjetin ulkopuolinen rahasto,koska sen varojen kartuttamiskeinona mainitaan valtion talousarvioon otettava määräraha (esitys s. 10).

Voidaanko vakuusrahasto perustaa HM 83§:n nojalla.Toisin sanoen mitä ovat "eduskunnan vastattavana olevat rahastot".²

Tulkitsen HM 83§:ää seuraavasti.Suomen Pankin varat ovat valtion talousarvion ulkopuolella.Suomen itsenäistyessä pääosa valtiolle kertyvistä tuloista toimitettiin Suomen Pankkiin.Pankin asemaan keskuspankkina liittyy erinäisiä veivoitteitaj öiden hoitaminen toteutetaan pankin alaisten rahastojen välityksellä.Nykyisistä rahastoista säädetään Suomen Pankin ohjesäännössä.

Kysymyksessä ovat siis Suomen Pankin hallinnassa olevat rahastot (laki 22/12 1938 ja 21.12.1984):kantarahasto ja vararahasto).On selvää,että juuri pankkivaltuutetut osaltaan VJ 83,1§:ssä säädetyllä tavalla valvovat näitä rahastoja.

Tulkinta johtaa siihen,että uusia rahastoja voidaan perustaa vain Suomen Pankin johtoon ja valvontaan sekä pääasiassa pankin tehtävien toteuttamiseksi. Muut rahastot ovat uuden hallitusmuodon VI luvun voimaantulon jälkeen perustuslain vastaisia ja voidaan perustaa vain poikkeus-lailla.Muunlainen tulkinta johtaisi siihen,että rahastointien perustamisen estäminen voitaisiin kiertää: Suomen pankin alaisuuteen tai "eduskunnan vastattavaksi" voitaisiin perustaa millaisia rahastoja tahansa.Toimivaltuus olisi jopa laajempi kuin ennen vanhan VI luvun kumoamista. Vanha HM VI luku sisälsi eräitä säätämisrajoituksia rahastoille.VJ 83,1 § ei sisällä mitään rajoituksia.VJ 83,1§ ei edes vaadi,että tällainen rahasto olisi perustettava lailla.

Onko sitten hallituksen esittämä vakuusrahasto edellä mainitut kriteerit täyttävä l.onko se Suomen pankin tehtävään ja valtionaloushallinnol-liseen erityisasemaan perustuva?Esitettyä rahastoa ei voi rahastolakiehdotuksen 2§:n säännökset huomioon ottaen mitenkään pitää Suomen Pankin rahastona eikä se toimi "eduskunnan vastattavana".

Suomen Pankki vain "avustaa " rahastoa.

Eduskunnan suhde rahastoon on etäinen ja valvova.Rahaston hallintoneuvoston muodostavat pankkivaltuutetut toimivat nimittävänä viranomaisena,hyväksyvät ohjesääntöjä sekä valvovat iohtokuntaa.Todellinen operatiivinen päätösvalta on johtokunnalla.Rahasto on pankkien ja valtiova-

* KOM 1990:7 ja HE 262/1990.

² Eduskunnan vastattavana olevien rahastojen luonnetta kuvataan yksityiskohtaisesti Kastarin Suomen Pankkia koskevassa monografiassa s. 199 ss.."Eduskunnan vastattavana olevat rahastot" näytävät olevan 1800-luvulta peräisin oleva anakronismi. Joka tapauksessa kysymys on yhtä ja samasta asiasta - Suomen Pankille osoitettujen varojen hallinnosta.

rainhallinnon.ei eduskunnan rahasto.Tämä näkyy suoraan johtokunnan kokoonpanosta sekä rahaston tarkoituksipykälästä (IS).jossa ei edes mainita eduskuntaa.3§:n viittaus VJ 83§:ään ei muuta asiaa,se on pelkkä (harhaan johtava) viittaussäännös.Rahaston todellinen asema ja tehtävä näkyy operatiivisista säännöksistä.

Rahaston tosiasiallinen pienuus ei vaikuttane sen oikeudelliseen arviointiin.Toisessa yhteydessä kylläkin mainitaan (s.11 palsta 1),että yksittäisten pankkien rahoitusvaikeudet voivat johtaa useampivuotiseen tarpeeseen kartuttaa rahastoa valtion talousarvion kautta.Tämän järjestelyn seurauksena rahasto voi sittenkin edellyttää merkittävääkin budjettirahoitusta. Tämä taas merkitsee eduskunnan budjettivallan kaventumista,koska varat siirtyvät vuotuisen budjettiohjauksen ulottumattomiin.Lisäksi.Vaikka rahastolle ei ole tarkoitus budjettiteitse ohjata merkittäviä summia,se saa hallinnoitavakseen eduskunnan suostumukseen perustuvan merkittävän lainanottovaltuuden kattamat rahavirrat.

Pankkien rahastolle suorittamat tukimaksut eivät liene raha-eriä,joita tulisi arvioida eduskunnan budjettivallan näkökulmasta.Maksujen suhdetta ns.veronluontoiisiin maksuihin käsitellään myöhemmin.

Hallituksen esityksen käsittelyjärjestysosassa (s. 17 palsta 2) kerrotaan,että kun rahasto on eduskunnan vastattavana ja valvottavana, se ei kavenna eduskunnan budjettivaltaa.Minusta tämä tieto ei pidä paikkaansa.Ne varatjotka rahastolle budjetissa mahdollisesti osoitetaan,ohjautuvat suoraan ulos eduskunnan budjettivallan piiristä.Eduskunta ei voi vaikuttaa rahojen kertymiin ja jatkokäyttöön seuraavissa talousarvioissa.Budjettivallan rajoitus muodostuu samaan tapaan kuin normaaleissa budjetin ulkopuolisissa rahastoissa.Pankkivaltuutettuihin eivät voi vaikuttaa rahojen käyt-töön:siitä päättää johtokunta.

Rahaston hallintoneuvoston tehtävät eduskunnan pankkivaltuutettujen uutena tehtävänä.

Vanhastaan on lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa todettu,että eduskunnan toimivallan lisääminen yli HM 2§:ssä säädetystä on perustuslain vastaista.Takaporttina ovat eräät valvontatehtävät (kertomusten antamis- ja tarkastustehtävät) joiden on luonnostaan katsottu kuuluvan eduskunnan yleiseen toimivaltaan (esim.lausunto 20/1985 kehitysyhteistyökertomuksesta ja lausunto 2/1989 Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta).Kun pankkivaltuutettujen toiminta Suomen Pankin valvontatehtävässä näyttää antavan eduskunnalle valtionalouden ja kansantalouden oh-jaamis- ja valvontavaltaa,olen varauksin valmis katsomaan,että tällainen eduslainjian/pankkivaltuutettujen toimivallan laajennus mahtuu perustuslain eduskunnan päätösvallalle antamiin raameihin.

Todettakoon,että hallituksen esityksen käsittelyjärjestysosassa (s. 17 palsta 2) katsotaan,että laissa ei annettaisi pankkivaltuusmiehille sellaista uutta tehtävää johon heitä ei VJ 83§:n nojalla olisi määrätty .Oma käsitykseni on vähän toisenlainen.

Edustus pankkien rahastojen hallinnossa ja yksittäisten pankkien hallinnolle asetettavat normit.

Lain 12§:n mukaan päätöksiin tukilainasta ja muista tukitoimista voidaan asettaa tukea saavan vakuusrahaston ja tuettavan pankin hallintoa ja toimintaa koskevia ehtoja. Ehdotuksessa laiksi talletuspankkien toiminnasta annetun lain muuttamisesta (50§) säädetään, että mikäli vakuusrahastolle on myönnetty valtion tukilainaa, valtion vakuusrahaston hallintoneuvostolla on oikeus nimetä valtuuskuntaan ja hallitukseen valtion vakuusrahastoa edustava lisäjäsen. Eräinä perustuslakitulkinnan ajanjaksoina (1940-luvun loppu ja 1950-luku) tällaiset ehdot olisi voitu katsoa HM 6§:ssä säädetyn yksityisen omistusoikeuden rajoituksiksi (omaisuuden käyttörajoituksiksi).

Lainanottovaltuudesta päättäminen lailla.

Lain 12§:n mukaan rahasto voi ottaa lainaajos sen omat varat eivät riitä tarvittaviin tukitoimiin. Rahastolle otetun lainan määrä saa rahaston omien varojen ja sen antamien takausten kanssa olla enintään 20 000 miljoonaa markkaa. Lainan ottamisesta päättäisi valtioneuvosto.

Onko pysyväis laki oikea lainanottovaltuuksien myöntämismuoto? HM 64§:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseenjosta ilmenee uuden lainan tai valtionvelan enimmäismäärä. Valtiontakausta ja valtiontakuu voidaan antaa lain tai eduskunnan suostumuksennoijalla. Hallituksen esityksen 262/1990 vp (HM VI luku, s. 36, l. palsta) mukaan lainanottovaltuuksista tulisi päättää ponsimuodossa: "Valtion lainanottovaltuuksien eduskuntakäsittelyä tulee yksinkertaistaa. . . Toisaalta lainanottovaltuudet liittyvät kiinteästi tulo- ja menoarviota koskevaan päätökseen jolloin olisi perusteltua sallia niiden myöntäminen myös tulo- ja menoarviossa.

Lainanottovaltuuspäätöksen tekemuodoksi on siis tarkoitettu eduskunnan ponsipäätös. Asia sanotaan suoraan s. 47 palsta 2: ". . . valtion lainanottovaltuudet myönnetään aina ainoan käsittelyn asioina noudattaen valtion talousarvion käsittelyjärjestystä". Eduskuntakäsittelyssä ei esitetty muutosta tähän sääntöön. Hallituksen nyt esittämä menettelytapa (valtuutus laissa) näyttäisi siten olevan selvästi tämän säännön vastainen ja siis perustuslain kanssa ristiriitainen lainanottovaltuuksien myöntämistä.

Hallituksen esityksen perusteluosassa (s. 17 2. palsta) ei lainkaan kiinnitetä huomiota valtiovarainministeriöstä esitellyn HE 262/1990 perusteluihin joissa edellytetään ponsimuotoa.

Voi olla, ettei hallituksen esityksen kirjoittaja ole oikein tiennyt mitä on kirjoittanut. Asia voidaan nähdä toisinkin.

Kun eduskunnan vaikutusmahdollisuudet lakia säädettäessä ovat oikeastaan laajemmat kuin ponsipäätöksenteossa ja kun esillä oleva laki - jos se säädetään tavallisena lakina - voidaan äänestää lepäämään, voidaan mielestäni siihen sisällyttää myös lainanottovaltuutus.

Perusmlakivaliokunnan arvioitavaksi jää, sovelletaanko uutta HM 63§:ää siten, kuin hallitus aikanaan on kertonut tarkoittavansa, vaiko selvästi perustelujen sanamuodon vastaisesti.

Pankkien rahastolle suorittamien vuotuismaksujen oikeusluonne.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lain 2§:n nojalla rahasto keräisi toimintamenojaan varten varoja vuotuismaksuina

pankeilta.Ovatko nämä "vuotuismaksut" HM 62§:ssä tarkoitettuja "palvelumaksuja" joiden perusteista säädetään laissa,"veronluontoisia maksuja", jolloin laki vaatisi ainakin verolainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä (VJ 68,1 §,2/3) vai sellaisia suorituksia joista voidaan säätää tavallisella lailla ja joista perustuslaki vaikenee?

Maksujen oikeudellista luonnetta ei suoraan selvitetä.Rahat eivät tule verojen tavoin suoraan valtion kulunkien peittämiseen.Ne eivät ehkä myöskään ole vastiketta valtion viranomaisen toiminnasta.Toisaalta maksuvelvolliseksi joutuu sellainenkin pankki joka pysyy vakavaraisena ja joka ei koskaan tarvitse rahaston tukea.³ Tällaisen pankin näkökulmasta tarkasteltuna vuotuismaksu on lähellä veron luontoista maksua.En löytänyt hallituksen esityksestä vastausta siihen,saako tällainen vakavarainen pankki koskaan maksujaan takaisin.

■1.

Veronluontoisuuteen palvelumaksun sijasta viittaa se,että maksu on (kuten esim.liikevaihtovero) kaikille sama.Pankin taloudellinen tilanne ei vaikuttaisi maksun suuruuteen ,yhtä vähän kuin maksajan varallisuus vaikuttaa veroäyriin suuruuteen.

Kun maksusta päättää johtokunta ja kun lakiin ei sisälly HM 61§:ssä veronluontoiseltakin maksulta edellytetyjä oikeusturvasäännöksiä,maksun luonnehtiminen veronluontoiseksi maksuksi merkitsisi sitä,että rahastolaki on ristiriidassa HM 61§:n kanssa ja edellyttäisi poikkeuslain säätämisyjärjestyttä.

Vuotuismaksu muistuttaa ns.raippaveroa omaisuuden suojan näkökulmasta sikäli.että tässä asiansa hyvin hoitanut pankki joutuu rahoittamaan heikosti menestyvien pankkien taloutta (tukimaksujen käyttö pankki-rahastoille annettaviin tukilainoihin).Kyseessä on - tosin pienehkö - varainsiirto vakavaraisilta pankeilta heikommin hoidetuille pankeille.

Pankki oikeushenkilönä ei sinänsä suoraan ole HM 6§:n omaisuudensuojan turvaama.Lukuisat perustuslakivaliokunnan lausunnot kuitenkin osoittavat,että yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat välillisesti omaisuudensuojan piirissä:omistajien,fyysisten henkilöiden omaisuudensuojasta johdetaan sääntöjotka mukaan oikeushenkilötkin ovat omaisuudensuojan piirissä.

Jos maksut palautetaan vakavaraisille pankeille,menettely on taas lähellä pakkolainaa pankilta rahastolle jolloin eteen tulee pakkolainain sää-tämisyjärjestelmän problematiikka (pakkolainan katsotaan edellyttävän VJ 67§:n mukaista käsittelyjärjestyttä).

Jos vuotuismaksu luonnehditaan veron luontoiseksi maksuksi,kiinnit-tää huomiota se,että maksun suuruudesta päättää johtokunta.Kun veronluontoisen maksun suuruus on säädettävä itse

³ Maksu muistuttaa jonkin verran veronluontoiseksi maksuksi katsottua öljyntorjuntamaksua.Sitäkin joutuivat öljynsuojelun rahoittamiseksi maksamaan sellaisetkin yrittäjät,jotka eivät koskaan aiheuta öljyvahinkoa.

laissa,
maks
un
suuru
udest
a
määr
äämis
vallan
siirtä
minen
johto
kunna
n
tasolle
on VJ
67§:n
vastai
sta.

Havaitsemme siis,että lain säätämisyjärjestyksen kannalta on aivan keskeistä, millaiseksi pankkien vuotuisuusmaksu oikeudellisesti määritellään.Hallituksen esityksen tiedot eivät anna riittävää pohjaa tämän seikan arvioimiselle.

Pankkien vakuusmaksuvelvollisuuden korottaminen talletuspankki-laissa.

Toimenpidettä (maksun korottaminen viisinkertaiseksi) tulee arvioida myös omaisuudensuojan näkökulmasta samaan tapaan kuin edellä mainittua järjestelyä jossa työntekijät säädettiin maksuvelvollisiksi eläkerahas-toille.Maksuosuuden korottaminen voi merkitä tulonsiirtoa vakavaraisilta pankeilta heikosti hoidetuille ja siis tukea tarvitseville ja käyttäville pankeille.

SITRA:n luonnehtiminen VJ 83§:ssä tarkoitetuksi rahastoksi.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan SITRA on nyt perustettavan rahaston tavoin eduskunnan rahasto (perustelut s. 16 palsta 2 on aina-

kin luettavissa näin) .Lausunnon lkaatimista varten käytettävissä ollut aika oli niin niukas,etten ehtinyt perehtyäSITRA:n problematiikkaan.

Professori Kaarlo Tuorilta saamieni tietojen mukaan kyseessä on ra-hastojota tarkoittavassa laissa on viittaus VJ 83§:ään.Sitran varat olivat Suomen Pankin varoja .SITRA-lakia ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

SITRA on perustettu ennen nykyisin voimassa olevan "rahastokielon " säätämistä.Niinollen ja koska SITRA:n rahat olivat Pankin varoja ja kun rahaston oikeusasemaa ei ole perustuslakivaliokunnassa käsitelty,tuon rahaston olemassaoloa ei voitane pitää merkittävänä ennakkotapauksena ratkaistaessa kysymystä uuden budjetin ulkopuolisen rahaston perustamisesta rahastointikiellon voimassaollessa.

■||J|||||||||||||||||||||||||||||||||||||N

Loppuyhteenvetona katson,ettei hallituksen esittämä lainsäädäntöko-konaisuus käsittelyjärjestyksen kannalta ole lainkaan niin selväpiirteinen kuin hallituksen esityksen perusteluissa kirjoitetaan.Erityisen altis kritiikille on ajatus mahdollisuudesta sittenkin perustaa tavallisella lailla budjetin ulkopuolisia rahastoja HM 83§:ään viitaten.Toiseksi.Ainakin rahaston perimän maksun oikeusluonne on epäselväja edellyttää arviointia veron luontoisten maksujen säätämiskriteerien näkökulmasta.

