

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2009 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettänyt 25 päivänä helmikuuta 2009 talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 5/2009 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 7/2009 vp). Lausunto on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen ja lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovainministeriö
- osastopäällikkö Liisa Halme, Finanssivalvonta

- professori Sami Torstila, Helsingin kauppa-korkeakoulu
- kansantaloustieteen professori Vesa Kanniainen, Helsingin yliopisto
- toimistopäällikkö Jouni Timonen, Suomen Pankki
- lakiasiainjohtaja Heikki Alanen, Nordea Pankki Suomi Oyj
- osastonjohtaja Taina Kallio, OP-Keskus osk
- lakiasiainjohtaja Jukka Huotari, Sampo Pankki Oyj
- johtaja Erkki Kontkanen, Finanssialan Keskusliitto
- toimitusjohtaja Heikki Suutala, Paikallisosuuspankkiliitto ry
- tarkastusjohtaja Pertti Manninen, Säästöpankkiliitto
- ministeri Matti Louekoski
- kauppateiden maisteri Kaarlo Jännäri.

Lisäksi oikeusministeriö on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valtion vakuusrahastosta ja luottolaitostoiminnasta annettuja lakeja muutettaviksi. Lakia valtion vakuusrahastosta täydennettäisiin siten, että siihen lisättäisiin säännökset vakavaraisuusongelmiin joutuneen talletuspankin velvoittamisesta tukihakemuksen

tekemiseen Valtion vakuusrahastolle. Valtioneuvosto voisi määrätä pankin tekemään hakemuksen laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Valtiovarainministeriön olisi ennen valtioneuvoston päätöksentekoa pyydettävä asiassa

lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta.

Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä olisi pankin vakavaraisuuden heikentyminen niin, että edellytyksiä jatkaa toimiluvan mukaista toimintaa ei ilman valtion rahoitustukea enää olisi ja että pankin selvitystila tai konkurssi voisi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla. Jos pankki ei tekisi tukihakemusta valtioneuvoston asettamassa määräajassa, sen osakkeet ja pääomalainat voitaisiin valtioneuvoston niin päättäessä lunastaa täyttä korvausta vastaan Valtion vakuusrahastolle. Osuuspankeissa ja säästöpankeissa lunastus kohdistuisi osakkeiden sijasta näiden pankkien liiketoimintaan.

Lakiin lisättäisiin säännös, joka oikeuttaisi valtioneuvoston enintään kuudeksi kuukaudeksi rajoittamaan luottolaitosten, rahastoyhtiöiden, säilytysyhteisöjen, sijoituspalveluyritysten, arvopaperipörssien, optioyhteisöjen, selvitysyhteisöjen tai arvopaperikeskuksen toimiluvan tai sääntöjen mukaista toimintaa taikka päättämään julkisessa kaupankäynnissä tai monenkeskises-

sä kaupankäynnissä noudatettavia menettelytapoja koskevista rajoituksista tai kielloista. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että rahoitusmarkkinoiden vakavien kansainvälisten häiriöiden tai toisen valtion viranomaisten toimien takia valtioneuvoston toimenpiteet ovat välttämättömiä Suomen rahoitusmarkkinoiden tai niillä toimivien vakaan ja häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi.

Lakia täydennettäisiin siten, että siinä tarkoitettut tukitoimet voisivat kohdistua talletuspankin omistusyhteisöön. Laista poistettaisiin mahdollisuus rahoitustuen myöntämiseen luottolaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitetuille pankkien vakuusrahastoille.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain vakuusrahastoja koskeviin säännöksiin tehtäisiin valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia vastaavat teknisluonteiset tarkistukset.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotukset hyväksytään valtion vakuusrahastolakiin tehdyin muutoksin.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen rahoitusjärjestelmän vakaa toiminta ja luottamus siihen turvataan kaikissa oloissa. Viime kädessä se on julkisen vallan tehtävä. Toimiva ja luotettava rahoitusjärjestelmä on eräs perusedellytys yhteiskunnan sujuvien toimintojen kannalta.

Tällä hetkellä Suomen rahoitusjärjestelmä on siinä kunnossa, että näköpiirissä ei ole tilannetta, jossa valtion vakuusrahastolakia jouduttaisiin soveltamaan. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että julkiselle vallalle säädetään toimivaltuudet siltä varalta, että Suomessa toimiluvan saanut pankki vastaisuudessa joutuu vakavaraisuusongelmiin ja pankin selvitystila tai konkurssi voi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitus-

markkinoilla. Laissa säädetyin edellytyksin osakeyhtiömuotoisen pankin osakkeet ja pääomalainat tai muun kuin osakeyhtiömuotoisen pankin liiketoiminta voidaan lunastaa valtion vakuusrahastolle.

Toiminnan rajoittaminen ja perustuslakivaliokunnan lausunto

Valtion vakuusrahastosta annetun lakiehdotuksen 19 b §:n nojalla valtioneuvosto voi laissa säädetyin edellytyksin rajoittaa rahoitusmarkkinoilla toimivien yhteisöjen toimiluvan ja sääntöjen mukaista toimintaa sekä päättää arvopapereiden kaupankäynnissä noudatettavista rajoituksista ja kielloista enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sääntelyn taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä vahva yhteiskunnallinen intressi. Merkityksellistä on, että toimenpiteet on sidottu

välttämättömyysedellytykseen ja suhteellisen lyhyeen määräaikaan, enintään kuuteen kuukauteen. Lisäksi toimenpiteistä päättäminen on kytketty kuulemisiin. Valitusoikeutta ei ole rajoitettu, joten valtioneuvoston päätökseen voidaan haakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan "mielestä määräaikaa koskevaa sääntelyä on kuitenkin asianmukaista täydentää esityksen perusteluissa mainituilla seikoilla päätöksen keston rajaamisesta mahdollisimman lyhyeksi ja velvollisuudella kumota rajoitukset välittömästi niiden käyttöönoton perusteen poistuttua. Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta ei ole myöskään täysin ongelmatonta, että rajoitusten ja kieltojen sisältö jää varsin avoimeksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että 19 b §:n 1 momentin molempia kohtia täydennetään ainakin esimerkiksiluettelolla niistä rajoitus- ja kielto-toimenpiteistä, joita valtioneuvosto voi säännöksen perusteella asettaa."

Hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan, että voimassa olevan lainsäädännön merkittävänä puutteena on, että lainsäädäntöön ei sisälly valtuuksia, joiden nojalla viranomaiset voisivat puuttua ennakoivasti rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten toimintaan tai markkinoilla noudatettaviin menettelytapoihin, vaikka rahoitusmarkkinoiden vakavat kansainväliset häiriöt tai toisten valtioiden viranomaisten toimet voivat vaarantaa Suomen markkinoiden ja niillä toimivien yritysten vakaan toiminnan edellytykset.

Talousvaliokunta yhtyy saatujen selvitysten perusteella hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn käsitykseen, että tällä hetkellä Suomen rahoitusjärjestelmässä ei ole näköpiirissä tilannetta, jossa lakia valtion vakuusrahastosta jouduttaisiin soveltamaan. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisenä säätää ennakoivista valtuuksista siltä varalta, että rahoitusmarkkinoita uhkaa vakavia häiriöitä tulevaisuudessa. Rahoitusmarkkinat ovat olennainen osa yhteiskunnan perustoimintoja, jonka vuoksi luottamuksen säilyttäminen niihin on erityisen tärkeää.

Talousvaliokunnan käsityksen mukaan 19 b §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtia on vaikea etukäteen täydentää riittävän valaisevilla asioilla sel-

ventävillä esimerkkiluetteloilla, koska nähtävissä ei ole tilanteita, joissa lakia jouduttaisiin soveltamaan. Tilanteet rahoitusmarkkinoilla voivat olla niin uusia ja erilaisia, että niiden edellyttämiä toimenpiteitä on vaikea ennakoida. Valtioneuvoston toimenpiteet on kytketty välttämättömyyteen, josta seuraa, että säännöksiä voidaan soveltaa vain, jos niiden tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa viranomaisten muilla toimivaltuuksilla. Lisäksi ennen päätöksentekoa valtiovarainministeriön on pyydettävä lausunto Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta. Valtioneuvoston päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jonka on käsiteltävä asia kiireellisenä.

Edellä olevan perusteella talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotus tältä osin hyväksytään hallituksen esityksen mukaisena. Jos lain soveltaminen ajankohtaistuu, valtioneuvostolla tulee olla laissa säädetyissä rajoissa toimivalta päättää toimenpiteistä senhetkisen vallitsevan tilanteen mukaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

11 a §. Tukihakemukseen velvoittaminen. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi määrätä Suomessa toimiluvan saaneen, vakavaraisuusongelmiin joutuneen pankin tekemään valtion vakuusrahastolle tukihakemuksen valtioneuvoston tarpeelliseksi katsoman rahoitustuen saamiseksi. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä tukihakemus on tehtävä.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että "ehdotus ei ole tältä osin perustuslaissa turvatun omaisuusdensuojan näkökulmasta ongelmallinen. Perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta pykälän 1 momentin 1 kohdan edellytys on kuitenkin syytä sitoa siihen, että vakavaraisuuden voidaan *perustellusta* syytä odottaa heikentyvän. Sama perustellun syyn vaatimus on syytä lisätä myös momentin 3 kohtaan." Viimeksi mainitun kohdan mukaan tukihakemukseen voidaan velvoittaa, jos pankin selvitystila tai konkurssi

voi johtaa vakaviin häiriöihin rahoitusmarkkinoilla.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten pykälän 1 momentin 1 ja 3 kohtiin on lisätty perustellun syyn vaatimus.

12 b §. Tuen kohteena olevan pankin osakkeiden, pääomalainojen ja liiketoiminnan lunastaminen. Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston päätökseen, siltä osin kuin se koskee lunastusoikeuden olemassaoloa, ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksen perusteissa valituskieltoa pidetään välttämättömänä, "sillä Valtion vakuusrahaston haltuun otettua pankkia koskevia rahoitusmarkkinoiden vakautteen tähtääviä viranomaispäätöksiä on voitava tehdä niiden edellyttämällä kiireellisyydellä. Lisäksi on huomattava, että lunastettua taloudellista kokonaisuutta ei näiden päätösten täytäntöönpanon jälkeen olisi enää yleensä mahdollista palauttaa ennalleen."

Perustuslakivaliokunta kantansa perustellen toteaa lausunnossaan, että valituskielto on pois-

tettava, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Edellä olevan johdosta valituskielto on poistettu 5 momentista ja pykälään on lisätty uusi 6 momentti, jonka mukaan 5 momentissa tarkoitettuun valtioneuvoston päätökseen saa hakea muutosta, mutta päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta ja sitä on noudatettava, kunnes valitus on ratkaistu. Korkeimman hallinto-oikeuden on käsiteltävä päätöstä koskeva valitus kiireellisenä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan valtion vakuusrahastosta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetun lain (379/1992) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 126/2007,

muutetaan 1 §:n 3 momentti, 11, 12 ja 12 b §, sellaisina kuin niistä ovat, 1 §:n 3 momentti laissa 245/1996, 11 § laissa 1237/1997 ja 12 b § laeissa 1508/2001 ja 644/2006, sekä

lisätään lakiin uusi 11 a ja 19 b § seuraavasti:

1 ja 11 §
(Kuten HE)

11 a §

Tukihakemukseen velvoittaminen

Valtioneuvosto voi määrätä Suomessa toimiluvan saaneen pankin tekemään rahastolle hake-

muksen valtioneuvoston tarpeelliseksi katso-
man rahoitustuen saamiseksi, jos:

1) pankin vakavaraisuus on heikentynyt tai
sen voidaan *perustellusta syystä* odottaa heiken-
tyvän niin, että edellytyksiä jatkaa toimiluvan
mukaista toimintaa ei ole;

(2 kohta kuten HE)

3) pankin *selvitystilan tai konkurssin voidaan
perustellusta syystä katsoa johtavan* vakaviin
häiriöihin rahoitusmarkkinoilla.

(2—4 mom. kuten HE)

12 §
(Kuten HE)

12 b §

*Tuen kohteena olevan pankin osakkeiden, pää-
omalainojen ja liiketoiminnan lunastaminen*

(1—4 mom. kuten HE)

Tässä pykälässä tarkoitettu päätös tehdään
valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtiovarain-

ministeriön on ennen päätöksen tekemistä pyy-
dettävä asiassa lausunto Suomen Pankilta ja Fi-
nanssivalvonnalta. Päätöksen edellytyksenä on,
että valtion etu ei ole riittävästi turvattavissa
12 a §:n mukaisella tukiehdolla. Jos päätös kos-
kee osakkeiden lunastamista, edellytyksenä on
lisäksi, että osakkeenomistajien yhdenvertai-
suutta ei loukata ilman painavaa syytä. (*Poist.*)

*Valtioneuvoston 5 momentissa tarkoitettu
päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa
vailla olevana. Jos päätöksestä valitetaan, pää-
töstä noudatetaan, kunnes valitus on ratkaistu.
Korkeimman hallinto-oikeuden on käsiteltävä
päästöä koskeva valitus kiireellisenä. (Uusi)*

19 b §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Antti Rantakangas /kesk
jäs. Janina Andersson /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Harri Jaskari /kok
Matti Kangas /vas
Toimi Kankaanniemi /kd
Miapetra Kumpula-Natri /sd (osit-
tain)

Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /kok
Petteri Orpo /kok
Sirpa Paatero /sd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Markku Uusipaavalniemi /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.