

LAKIALOITE 88/2003 vp

Laki Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa ehdotetaan muutettavaksi Suomen Pankista annettua lakia siten, että eduskunta valitsee Suomen Pankin pääjohtajan eli johtokunnan puheenjohtajan ja pankkivaltuusto nimittää johtokunnan muut jäsenet.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja muiden jäsenten nimittämistoimivalta kuuluu vuonna 1998 Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 13 §:n perusteella tasavallan presidentille. Pankkivaltuuston asiana on 11 §:n 2 momentin mukaan tehdä valtioneuvostolle esitys johtokunnan jäsenen viran täyttämisestä. Perustuslain 58 §:stä johtuu, että presidentti päättää nimityksestä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Nimitysmenettely vastaa pääosin vuoden 1867 asetuksella Suomen Pankin hallinnosta ja hoidosta luotua järjestelyä. Suomen Pankki siirrettiin tällä asetuksella valtiopäivien hoitoon ja vastattavaksi seuraavan vuoden alusta. Tuolloin pankin johtokuntaan kuului puheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä. Hallitsija nimitti puheenjohtajan itse säätämässään menettelyssä, kun taas muut kolme jäsentä hallitsija nimitti säätyjen pankkiedusmiesten suorittaman ehdol-

lepanon ja senaatin talousosaston lausunnon perusteella.

Maaliskuun 1 päivänä 2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain aineellisena tavoitteena on vahvistaa hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Tämä on osaksi ilmennyt eduskunnan valtaoikeuksien suorana lisäämisenä ja osaksi siten, että uudella perustuslailla tuetaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin (HE 1/1998 vp, s. 31—32). Tasavallan presidentin nimitysvaltaa koskeva sääntely rajattiin perustuslaissa vain korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä virkoihin, joihin nimittäminen on perusteltua osoittaa presidentin tehtäväksi hänen valtiosääntöisen asemansa takia. Yleistä toimivaltaa virkanimitysasioissa on perustuslain 126 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvostolla. Uuden perustuslain edellyttämiä muun lainsäädännön muutostarpeita sekä perustuslain voi-

maantulo- ja siirtymäjärjestelyjä selvittänyt työryhmä katsoi, että presidentin nimitysvallan piiriin tulisi uuden perustuslain peruslähdekohdan mukaisesti osoittaa vain sellaisia virkoja, joita koskevan nimitysvallan osoittaminen presidentille on perusteltua presidentin valtiosääntöisen aseman tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä (Uuden perustuslain voimaantulojärjestelyt ja lainsäädännön muutostarpeet, Työryhmän muistio, Tammikuu 1998, Oikeusministeriö, s. 25—26).

Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään, minkä lisäksi eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Perustuslakivaliokunta yhtyi perustuslakiuudistuksesta antamassaan mietinnössä hallituksen esityksessä ilmaistuun käsitykseen, jonka mukaan "eduskunnan takuulla ja hoidossa" -määreen säilyttäminen perustuslaissa tarkoittaa vaatimusten asettamista siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on vastaisuudessa kehitettävä (PeVM 10/1998 vp, s. 25/I). Samalla valiokunta viittasi vuosien 1997 ja 1998 valtiopäivillä esittämiinsä Suomen Pankkia koskeviin kannanotoihin ja ne uudistaen katsoi, että hallituksen tulee ryhtyä valmisteluihin asiaan vaikuttavan lainsäädännön uudistamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan tarkoittama ensimmäinen tapaus (HE 261/1996 vp) koski Suomen Pankista vuonna 1925 annetun lain uudistamista kokonaisuudessaan talous- ja rahaliiton (EMU) toisen vaiheen aikana. Jäsenvaltioiden oli EMU:n toisen vaiheen aikana aloitettava muun muassa kansallisen keskuspankin aseman itenäistäminen. Jälkimmäisessä tapauksessa (HE 6/1998 vp) oli kysymys uuden lain säätämisestä Suomen Pankista EMU:n kolmatta vaihetta eli Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) aikaa varten.

Ensimmäinen uudistus tarkoitti muun muassa Suomen Pankin rahapoliittisen päätösvallan siirtämistä pankkivaltuustolta johtokunnalle. Tällainen muutos oli perustuslakivaliokunnan mie-

lestä huomattava ja merkitsi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta "niiden järjestelyjen olemasta heikkenemistä, jotka ovat olleet takamassa Suomen Pankin toiminnan pysymisen perustuslaissa säädetyn vaatimuksen mukaisesti eduskunnan hoidossa" (PeVL 5/1997 vp, s. 3/I). Valiokunta päätyi vuonna 1997 katsomaan, että perustuslain mukainen "vaatimus Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa ei enää vakiintuneessa merkityksessä toteudu" (PeVL 5/1997 vp, s. 5/I). Valiokunta piti tärkeänä kehittää lakia Suomen Pankista perustuslain suuntaisesti ja viittasi esimerkinomaisesti "siihen johtokunnan ja pankkivaltuuston keskinäisen aseman muuttumisesta luonnostaan esille tulevaan seikkaan, että perustuslain vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa tukisi, jos eduskunnan valitsema pankkivaltuusto nimittäisi pankin johtokunnan jäsenet" (PeVL 5/1997 vp, s. 5). Valiokunta palasi samaan asiaan vuonna 1998 todeten, että "Euroopan keskuspankkijärjestelmän kansanvaltaisuutta lisäisi, jos johtokunnan jäsenten nimittäminen siirretään pankkivaltuustolle" (PeVL 7/1998 vp, s. 3/II).

2 Nykytilan arviointi ja ehdotetut muutokset

Suomen Pankin johtokunnan nykyinen nimitysjärjestelmä on altis arvostelulle eri syistä.

Pankkivaltuuston yleisen aseman heikentyminen EMU:n kolmannen vaiheen aikana on ollut keskeisenä seikkana johtamassa siihen, että perustuslain vaatimus Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan takuulla ja hoidossa ei enää toteudu hyvin. Nimitysvallan kuuluminen tasavallan presidentille on nykyoloissa nähtävä lähes 150 vuoden takaiseen aikaan palautuvaksi jäänteeksi. Voimassa olevalle nimitystoimivallalle ei ole esitettävissä uuden perustuslain tarkoituksen kannalta hyväksyttäviä perusteita, sillä ensikkään presidentin valtiosääntöisestä asemasta ei löydy syitä nykyiselle järjestelylle. Toiseksi on oleellista, että kansallisen keskuspankin päätöksentekokoelimen ja sen jäsenten riippumattomuus on toiminnallisesti turvattu jo EY:n perustamisopimuksen 108 artiklassa ja Euroopan keskuspankin perussäännön 7 artiklassa. Asia on tois-

tettu Suomen Pankista annetun lain 4 §:n 1 momentissa. Tasavallan presidentin nimitysvallalle ei näin ollen ole myöskään johtokunnan jäsenen viran riippumattomuuteen liittyviä itsenäisiä syitä.

Suomen Pankin perustuslain mukaista asemaa vastaa parhaiten eduskunnan ja sen valitseman pankkivaltuuston toimivallan lisääminen johtokunnan jäsenten nimittämisessä. Aloitteessa ehdotetaan, että johtokunnan puheenjohtajan valinta siirretään tasavallan presidentiltä eduskunnalle ja muiden johtokunnan jäsenten nimittämistoimivalta pankkivaltuustolle.

3 Muita aloitteeseen vaikuttavia seikkoja

EY:n perustamissopimuksen 108 artikla sisältää perusmääräykset Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien riippumattomuudesta. Perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohdassa luetellaan asiat, joista Euroopan keskuspankkia kuullaan. Niitä ovat lähtökohtaisesti muun muassa suunnitelmat kansalliseksi lainsäädännöksi Euroopan keskuspankin toimivaltaan kuuluvilla aloilla.

Euroopan rahapoliittinen instituutti antoi vuoden 1997 Suomen Pankkia koskevan uudistuksen valmisteluvaiheen aikana lausunnon (17.5.1996 CON/96/05), jonka mukaan kansanedustajista koostuvaa pankkivaltuustoa on pidettävä poliittisena toimielimenä. Kansallisen keskuspankin riippumattomuusvaatimuksen kannalta ei lausunnon mukaan olisi ollut sopusoinnussa, että tällainen toimielin voisi millään tavoin puuttua johtokunnan päätöksiin. Vaikka lakialoite koskee johtokunnan nimittämistä eikä esimerkiksi johtokunnan toimivaltuuksia tai päätöksentekoa, on aloitteen eduskuntakäsittelyn aikana syytä asianmukaisesti selvittää, onko uudistuksesta tarpeen kuulla Euroopan keskuspankkia.

4 Lakiehdotus

4.1 Perustelut

11 §. Pankkivaltuuston tehtävät. Pykälän 2 momentti koskee pankkivaltuuston tehtäviä Suomen Pankin hallinnon osalta. Momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä 13 §:n muutoksia vastaavasti mainitaan pankkivaltuuston tehtävänä johtokunnan muiden jäsenten kuin puheenjohtajan nimittäminen.

13 §. Johtokunta. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi ne nimittämistoimivaltaa koskevat muutokset, että johtokunnan puheenjohtajan valitsee eduskunta ja muut johtokunnan jäsenet nimittää pankkivaltuusto.

Momentista lisäksi poistettaisiin maininta, jonka mukaan nimitykset tehdään virkoja haettaviksi julistamatta. Tilalle ehdotetaan säännöstä siitä, että johtokunnan jäsenet nimitetään sen jälkeen, kun viran avoinna olemisesta on ilmoitettu. Tällainen menettely vastaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanottoa, jonka hän ilmoitti Suomen Pankille 15.8.2000. Käytännössä voitaisiin noudattaa valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 7, 7 a, 8, 12 ja 13 §:n kaltaista menettelyä.

Nykyisen lainsäädännön mukaan eduskunta valitsee eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on arvioinut näihin tehtäviin ilmoittautuneita (eduskunnan työjärjestyksen 11 §:n 1 mom.), sekä valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan sen jälkeen, kun valtiovarainvaliokunta on arvioinut virkaan hakeneita (eduskunnan työjärjestyksen 16 §:n 3 mom.). Tällainen menettely on osoittautunut tarkoitukseenmukaiseksi, ja se on asianmukaista saattaa noudatettavaksi myös johtokunnan puheenjohtajan vaalissa. Puheenjohtajan virkaan hakenei-

den arviointi kuuluu eduskunnan pysyvien valiokuntien tehtäväjaon mukaan talousvaliokunnalle.

Pykälän 3 momenttiin tehdään nimitysmenetelyn muuttamisesta johtuva sanonnallinen tarkistus.

16 §. Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättäminen. Pykälän 1 momentissa säädetään johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättämisen perusteista. Ne vastaavat Euroopan keskuspankin perussäännön määräyksiä eikä niitä ehdoteta muutettaviksi. Nimittämistoimivallan muutosten vuoksi momenttia on kuitenkin muutettava sen osalta, kenen toimivaltaan johtokunnan jäsenen erottamisesta päättäminen kuuluu. Yleistä virkamiesoikeudellista periaatetta vastaavasti ehdotetaan säädettäväksi, että erottamisesta päättää nimittävä viranomainen. Johtokunnan puheenjohtajan erottamisesta päättäminen kuuluu siksi eduskunnalle ja muun johtokunnan jäsenen erottamisesta päättäminen pankkivaltuustolle. Momenttia on myös tarkistettu kielellisesti.

4.2 Alemmanasteiset säännökset

Johtokunnan puheenjohtajan valinnan siirtyessä eduskunnalle tulee eduskunnan työjärjestystä täydentää ainakin ottamalla siihen säännökset

talousvaliokunnan tehtävästä arvioida puheenjohtajan virkaan hakeneita. Myös eduskunnan vaalisäännön täydentäminen tulee kysymykseen. Pankkivaltuuston tehtävien muuttuessa johtokunnan jäsenten nimittämisessä on tarpeellista selvittää, onko syytä täydentää eduskunnan pankkivaltuutettujen johtosääntöä (252/2000).

4.3 Voimaantulo

Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

4.4 Säättämisjärjestys

Lakiehdotuksen mukaiset muutokset merkitsevät, että perustuslain 91 §:n 1 momentin vaatimus Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan takuulla ja hoidossa toteutuu paremmin kuin tällä hetkellä. Tähän perustuslainkohtaan sisältyvän lakivarauksen mukaan Suomen Pankin toiminnasta säädetään tarkemmin lailla. Näistä syistä ei ole estettä käsitellä lakiehdotusta tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen Pankista 27 päivänä maaliskuuta 1998 annetun lain (214/1998) 11 §:n 2 momentin 1 kohta, 13 §:n 1 ja 3 momentti sekä 16 §:n 1 momentti seuraavasti:

11 §

Pankkivaltuuston tehtävät

1) nimittää johtokunnan muut jäsenet kuin puheenjohtaja;

— — — — —
Pankkivaltuuston tehtävänä Suomen Pankin hallinnon osalta on:

13 §

Johtokunta

Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä. Eduskunta valitsee johtokunnan puheenjohtajan ja pankkivaltuusto nimittää muut johtokunnan jäsenet sen jälkeen, kun virkojen avoinna olemisesta on ilmoitettu. Johtokunnan puheenjohtajan toimikausi on seitsemän vuotta ja muiden johtokunnan jäsenten viisi vuotta. Johtokunnan jäsenellä on oltava tehtävien edellyttämä asiantuntemus.

— — — — —
Sama henkilö voidaan nimittää johtokunnan jäseneksi enintään kolmeksi toimikaudeksi. Johtokunnan puheenjohtajaksi voidaan sama henkilö kuitenkin valita kahdeksi toimikaudeksi,

vaikka hän on toiminut aikaisemmin johtokunnan jäsenenä.

16 §

Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättäminen

Johtokunnan jäsen voidaan erottaa tehtävästään ainoastaan, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita tehtävä edellyttää, tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen. Johtokunnan puheenjohtajan erottamisesta päättää eduskunta ja muun johtokunnan jäsenen erottamisesta pankkivaltuusto.

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Helsingissä 11 päivänä syyskuuta 2003

Pekka Kuosmanen /kok
Kalevi Lamminen /kok
Olli Nepponen /kok
Reijo Paajanen /kok
Hanna-Leena Hemming /kok
Leena Harkimo /kok
Anne Holmlund /kok

Jari Koskinen /kok
Kimmo Sasi /kok
Petri Salo /kok
Paula Risikko /kok
Bjarne Kallis /kd
Eero Akaan-Penttilä /kok