

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan Suomen Pankista annettua lakia muutettavaksi. Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyä muutettaisiin siten, että muut johtokunnan jäsenet kuin puheenjohtajan nimittäisi pankki-valtuusto. Johtokunnan puheenjohtajan nimittäisi edelleen tasavallan presidentti.

Johtokunnan jäsenten kelpoisuusvaatimuksia täsmennettäisiin. Ehdotuksen mukaan

kelpoisuusvaatimuksena johtokunnan jäsenen virkaan olisi virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys rahatalouteen tai rahoitustoimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

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

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

Laki Suomen Pankista

1.1 Voimassa oleva lainsäädäntö

Suomen Pankin valtiosääntöinen asema

Suomen perustuslain 91 §:n mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin siitä lailla säädetään. Eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Eduskunnan asianomaisella valiokunnalla ja pankkivaltuutetuilla on oikeus saada Suomen Pankin valvontaa varten tarvitsemansa tiedot.

Suomen Pankin toimimisen eduskunnan takuulla on vakiintuneesti tulkittu (PeVL 5/1997 vp) tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä pankin taloudellisista velvoitteista, jos pankki ei kykene itse niistä suoriutumaan. Suomen Pankin toimimisen eduskunnan hoidossa on puolestaan tulkittu tarkoittavan (PeVL 5/1997 vp), että pankin tulee toimia eduskuntaan liittyvässä erikoishallinnossa erillään säännönmukaisesta valtiollahinnosta.

Tärkein toiminnallinen yhteys eduskunnan ja Suomen Pankin välillä on pankkivaltuusto. Perustuslain 91 §:n onkin tässä kohden katsottava viittaavan myös pankkivaltuuston asemaan Suomen Pankin päätöksenteossa ja valvonnassa. Myös eduskunnan valitsemat Suomen Pankin tilintarkastajat ovat osa eduskunnan ja pankin välistä toiminnallista yhteyttä.

Suomen Pankki on toiminnallisesti ja oikeudellisesti itsenäinen eduskuntaan nähden. Vaikka eduskunta valitsee pankkivaltuuston, se on Suomen Pankin toimielin. Eduskunta ei voi antaa yksittäisiä oikeudellisesti sitovia määräyksiä pankkivaltuutetuille. Eduskunta ei voi myöskään ottaa päätettäväkseen asioita, jotka kuuluvat pankkivaltuuston toimivaltaan. Eduskunta voi oikeudellisesti sitovasti vaikuttaa Suomen Pankin toimintaan yksinomaan säätämällä asiasta lailla.

Laki Suomen Pankista (214/1998) tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 1998. Laki korvasi 1 päivänä tammikuuta 1998 voimaan tulleen lain Suomen Pankista (719/1997). Viimeksi mainitulla lailla toteutettiin Suomen Pankkia koskeneiden monilta osin vanhentuneiden lain säännösten kokonaisuudistus ja talous- ja rahaliiton toisen vaiheen edellyttämä keskuspankin aseman itsenäistäminen. Vuoden 1998 lailla toteutettiin muutokset, jotka olivat tarpeen Suomen Pankin liittämiseksi osaksi Euroopan keskuspankkijärjestelmää ja muut talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen toteuttamiseksi tarvittavat tarkistukset keskuspankkia koskeviin säännöksiin.

Laki Suomen Pankista sisältää säännökset Suomen Pankin toimimisesta Suomen keskuspankkina, pankin tavoitteesta, tehtävistä ja toimivaltuuksista, pankin päätöksenteosta ja hallinnosta, tilinpäätöksestä ja voiton käytöstä sekä oikeuksista ja velvollisuuksista saada ja antaa tietoja.

Lain mukaan Suomen Pankki toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (*perustamissopimus*) sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön (*perussääntö*) mukaisesti osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä pankki toimii Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti. Suomen Pankin tehtävänä on toteuttaa osaltaan Euroopan keskuspankin neuvoston määrittelemää rahapolitiikkaa. Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä hoitaessaan Suomen Pankki ei saa pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä muualta kuin Euroopan keskuspankilta. Toisaalta laissa on säädetty Suomen Pankille yhteistyövelvoite: Suomen Pankin on oltava tarvittaessa — muissa kuin Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävissä — yhteis-

toiminnassa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten kanssa.

Suomen Pankin tehtävänä on myös huolehtia osaltaan rahahuollosta ja setelien liikkeesen laskemisesta ja valuuttavarannon hallussapidosta ja hoidosta. Pankki huolehtii osaltaan myös maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistuu sen kehittämiseen. Suomen Pankki huolehtii myös toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta.

Johto-organisaatio

Suomen Pankille kuuluvien tehtävien hoitamisesta ja pankin hallinnosta huolehtii johtokunta, jollei asia ole lailla säädetty pankkivaltuuston tehtäviin kuuluvaksi tai jollei Rahoitustarkastuksesta annetusta laista (587/2003) muuta johdu. Johtokunnalla on siten pankin tehtävien hoitamisessa ja hallinnossa yleistoimivalta. Pankkivaltuuston toimivalta on erityistoimivaltaa: pankkivaltuusto vastaa ainoastaan niistä tehtävistä, jotka on laissa sen hoidettaviksi säädetty.

Johtokunnalla on oikeus antaa tarkempia määräyksiä pankin yksiköiden ja pankin palveluksessa olevien tehtävistä ja toimivallasta. Johtokunnan puheenjohtaja, joka on Suomen Pankin pääjohtaja, ja muut johtokunnan jäsenet ovat velvollisia säännöllisesti antamaan selvityksiä pankkivaltuustolle rahapolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta. Johtokunnan päätösmenettelystä ja esittelystä sen yhteydessä voidaan antaa tarkempia määräyksiä johtosäännössä. Johtosäännön vahvistaa pankkivaltuusto johtokunnan esityksestä.

Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä, jotka tasavallan presidentti nimittää. Johtokunnan puheenjohtaja nimitetään seitsemän vuoden toimikaudeksi ja muut johtokunnan jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi. Johtokunnan jäsenellä on oltava tehtävien edellyttämä asiantuntemus. Muita kelpoisuusvaatimuksia ei laissa ole säädetty.

Johtokunnan jäsen voidaan erottaa tehtävästään ainoastaan, jos hän ei täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikko-

mukseen. Erottamisesta päättää tasavallan presidentti.

Johtokunta on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään kolme jäsentä. Päätökseksi katsotaan mielipide, jota useimmat ovat kannattaneet. Jos äänet menevät tasan, ratkaisee puheenjohtajan ääni. Merkittävän poikkeuksen johtokunnan yhteisestä päätöksenteosta muodostavat kuitenkin asiat, jotka koskevat Suomen Pankin pääjohtajan toimimista Euroopan keskuspankin neuvostossa. Pääjohtaja toimii perustamissopimuksen ja perussäännön mukaan neuvostossa itsenäisesti. Hän ei edusta kansallista keskuspankkia neuvoston kokouksissa. Perussäännön mukaan Suomen Pankin pääjohtaja nimeää itse varajäsenensä Euroopan keskuspankin neuvoston kokouksiin.

Euroopan keskuspankkijärjestelmässä kansallisen keskuspankin päätöksentekolimillä ei ole itsenäistä rahapolitiittista toimivaltaa. Suomen Pankin johtokunta ei siten osallistu päätöksentekoon euroalueella käytettävien ohjauskorkojen muutoksista eikä muuhunkaan päätöksentekoon, joka kuuluu perustamissopimuksen mukaan Euroopan keskuspankille. Johtokunnan päätöksenteko Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävissä koskee Euroopan keskuspankin tekemien päätösten toteuttamista.

1.2 Euroopan yhteisön sääntely

Perustamissopimus

Euroopan keskuspankkijärjestelmän muodostavat perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan ja perussäännön 1 artiklan mukaan Euroopan keskuspankki ja kansalliset keskuspankit. Eurojärjestelmään kuuluvat kansalliset keskuspankit ovat Euroopan keskuspankin omistajia.

Perustamissopimuksen 8 artiklan mukaan Euroopan keskuspankkijärjestelmä ja Euroopan keskuspankki toimivat niille perustamissopimuksessa sekä siihen liitetyllä perussäännöllä annettujen valtuuksien rajoissa.

Perussäännön 14 artiklassa säädetään kansallisten keskuspankkien asemasta. Artiklan 3 kohdan mukaan kansalliset keskuspankit ovat erottamaton osa Euroopan keskuspank-

kijärjestelmää ja toimivat Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti.

Euroopan keskuspankkia kuullaan 105 artiklan 4 kohdan mukaan ehdotuksista yhteisön säädöksiä sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Euroopan keskuspankkia kuullaan myös suunnitelmista kansalliseksi lainsäädännöksi sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla niissä rajoissa ja sellaisin ehdoin, jotka neuvosto vahvistaa 107 artiklan 6 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen. Tähän liittyy neuvoston 29 päivänä toukokuuta 1998 tekemä päätös (98/415/EY), jonka mukaan jäsenmaiden viranomaisten on kuultava Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimivaltaan perustamissopimuksen mukaisesti kuuluvilla aloilla. Näitä aloja ovat erityisesti valuuttakysymykset, maksuvälineet, kansalliset keskuspankit, raha-, rahoitus-, pankki-, maksujärjestelmä- ja maksutasetilastojen kerääminen, laatiminen ja jakaminen sekä maksu- ja selvitysjärjestelmät ja rahoituslaitoksiin sovellettavat säännökset siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen.

Johto-organisaatio

Kansalliset keskuspankit ovat kunkin maan kansallisen lainsäädännön mukaisia oikeushenkilöitä. Perustamissopimukseen sisältyy kuitenkin eräitä säännöksiä, jotka rajoittavat mahdollisuuksia säätää kansallisessa lainsäädännössä keskuspankkien johto-organisaatioista ja päätöksenteosta.

Perustamissopimus edellyttää, että Euroopan keskuspankki, kansalliset keskuspankit ja Euroopan keskuspankin sekä kansallisten keskuspankkien päätöksentekovelinten jäsenet ovat itsenäisiä eivätkä ota vastaan ohjeita miltään taholta. Tämä tarkoittaa muun muassa pääjohtajan itsenäistä asemaa Euroopan keskuspankin neuvoston jäsenenä suhteessa kansalliseen keskuspankkiin sekä Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenen riippumattomuutta kansallisesta keskuspankista. Näin ollen perustamissopimus lähtee siitä, että neuvoston ja johtokunnan jäsenet eivät toimissaan edusta mitään kansallista tahoa, vaan yksin rahatalouden tai pankkitoiminnan

asiantuntemusta, kuten perussäännön artikla 11.2 edellyttää.

Perussäännön 14 artikla koskee kansallisia keskuspankkeja. Kansallisten keskuspankkeja koskevien säädösten on oltava sopuoinnussa perustamissopimuksen ja perussäännön kanssa. Kansallista keskuspankkia koskevissa säädöksissä on erityisesti määrättävä, että keskuspankin pääjohtajan toimikausi on vähintään viisi vuotta. Lisäksi pääjohtaja voidaan erottaa tehtävästään ainoastaan, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät, tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen.

Perussäännössä ei oteta kantaa kansallisen keskuspankin pääjohtajan tai johtokunnan jäsenen nimitysmenettelyyn ja kelpoisuusvaatimuksiin, vaan asia voidaan ratkaista kansallisesti.

2 Nykytilan arviointi ja keskeiset ehdotukset

2.1 Johtokunnan jäsenten kelpoisuusvaatimukset

Voimassa olevan lain mukaan Suomen Pankin johtokunnan jäseneltä vaaditaan kelpoisuusehtona ainoastaan tehtävien edellyttämä asiantuntemus. Vaadittavaa asiantuntemusta ei ole säännöksissä tarkemmin määriteltä, mutta sen voidaan katsoa yleisellä tasolla olevan johdettavissa laissa määritellyistä Suomen Pankin tehtävistä. Suomen jäsenyys Euroopan talous- ja rahaliitossa ja Suomen Pankin toimiminen osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää sekä rahoitusmarkkinoiden monipuolistuminen ja alan tekniset innovaatiot asettavat pankin johdolle merkittäviä vaatimuksia. Johtokunnan jäsenen viran toimenkuvan kriittisinä menestystekijöinä ovat hyvä kotimainen ja kansainvälinen vuorovaikutustaito yhdistyneenä rahapolitiikan ja rahoitusmarkkinoiden tuntemukseen. Rahoitusmarkkinoiden kansainvälistyessä Suomen Pankin toimintaympäristön muutokset vaikuttavat myös pankin organisaatiokulttuuriin, mikä korostaa johtokunnan jäsenten johtamistaitojen merkitystä.

Voimassa olevaa säännöstä johtokunnan jäsenten kelpoisuusvaatimuksista ei voida

enää pitää vaatimuksiltaan riittävänä. Lakia tulisikin tältä osin tarkistaa pankin muuttuneita tehtäviä vastaavasti. Vähimmäisvaatimuksena tulisi olla virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys rahatalouteen tai rahoitustoimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

2.2 Johtokunnan jäsenten nimitysmenettely

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti jo aiempaa Suomen Pankkia koskevaa lakia (719/1997) säädettäessä huomiota valtiosääntöoikeudellisesti keskeiseen kysymykseen Suomen Pankin toimimiseen silloisen hallitusmuodon 73 §:n mukaisesti eduskunnan hoidossa (PeVL 5/1997 vp). Lausunnonaan valiokunta totesi, että pankkivaltuutettujen siihenastinen rooli rahapoliittisessa päätöksenteossa täytti nimenomaan vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa. Vastaavasti valiokunta totesi, että pankkivaltuuston rahapoliittisten tehtävien ehdotettu vähentäminen muodostui tästä syystä valtiosääntöoikeudellisesti oleelliseksi kysymykseksi. Perustuslakivaliokunta pitikin tärkeänä kehittää Suomen Pankista annettua lakia niin, että hallitusmuodon säännös Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa toteutuu silloinkin, kun pankkivaltuuston tehtävät supistuvat. Valiokunta esittikin useita konkreettisia ehdotuksia tämän tavoitteen toteuttamiseksi. Lisäksi valiokunta samassa yhteydessä ensimmäisen kerran ”ottamatta tässä vaiheessa kantaa asian valtiosääntöoikeudelliseen puoleen” ja ”esimerkinomaisesti” viittasi siihen, että perustuslain vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa tukisi, jos eduskunnan valitsema pankkivaltuusto nimittäisi pankin johtokunnan jäsenet.

Perustuslakivaliokunta palasi samaan teemaan seuraavilla valtiopäivillä käsitellessään hallituksen antamaa Suomen Pankkia koskevaa uutta lakiehdotusta (HE 6/1998 vp). Valiokunta totesi tuolloin, ettei hallituksen esityksessä ollut otettu huomioon sen edellisellä kerralla esittämää kannanottoa. Tämän jälkeen valiokunta totesi katsovansa, että ”Eu-

roopan keskuspankkijärjestelmän kansanvaltaisuutta lisäisi, jos johtokunnan jäsenten nimityminen siirretään pankkivaltuustolle” (PeVL 7/1998 vp). Talousvaliokunta ei kuitenkaan yhtynyt perustuslakivaliokunnan näkemykseen vaan katsoi (TaVM 3/1998 vp), että hallituksen esittämä nimitysmenettely sopii paremmin valtioelinten toimivallan ja koon, jonka mukaan tasavallan presidentti ja valtioneuvosto käyttävät niille säädettyä toimeenpanovaltaa.

Edellä mainitut perustuslakivaliokunnan kannanotot näkyivät myös perustuslakiuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä, jossa juuri niihin viitaten todettiin määreen ”eduskunnan takuulla ja hoidossa” säilyttämällä asetettavan vaatimuksia siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on vastaisuudessa kehitettävä. Hallituksen esitystä koskeneessa mietinnössään perustuslakivaliokunta nimenomaisesti yhtyi tähän käsitykseen (PeVM 10/1998 vp).

Viimeksi nimitystoimivaltaa koskevaan kysymykseen on ottanut kantaa eduskunnan talousvaliokunta, joka huomautti, että perustuslaki ei edellytä Suomen Pankin johtokunnan jäseniä koskevan nimitystoimivallan kuuluvan tasavallan presidentille. Niin ikään valiokunta totesi, että Suomen Pankin toimiminen eduskunnan ”takuulla ja hoidossa” ei viimeisimpien nimitysmenettelyjen yhteydessä ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyä tulee selkiyttää ja ottaa siinä huomioon perustuslain henki, joka korostaa eduskunnan päätösvallan lisäämistä (TaVM 15/2002 vp).

Ennen perustuslakiuudistusta tasavallan presidentin virkanimitystoimivallasta säädettiin hallitusmuodon 87 §:ssä varsin yksityiskohtaisesti. Kyseisessä säännöksessä lueteltiin erikseen joukko virkoja, joihin tasavallan presidentti nimitti, minkä lisäksi säännöksessä mainittiin, että presidentti nimitti ”sen mukaan kuin lailla tai asetuksella erikseen säädettiin” muut keskushallinnon ylimmät virkamiehet. Virkanimityksiä koskeva yleistoimivalta oli kuitenkin hallitusmuodossa osoitettu valtioneuvostolle.

Hallitusmuodon 88 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto nimitti muut valtion virkamiehet, mikäli nimitysoikeutta ei ollut

pidätetty presidentille tai uskottu muulle viranomaiselle.

Uudistettaessa perustuslakia hallitusmuodon sisältämiä säännöksiä tasavallan presidentin virkanimitystoimivallasta pidettiin tarpeettoman yksityiskohtaisina. Uudistuksen tavoitteeksi esitettiin tältä osin se, että presidentti nimittäisi suoraan perustuslain nojalla vain kaikkein korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä virkoihin, joiden kohdalla nimitysvalta on erityisestä syystä perusteltua osoittaa presidentille. Muilta osin tavoitteena oli yleispiirteinen sääntely, jotta virkanimitysvallan tarkoituksenmukaisesta jaosta presidentin ja muiden viranomaisten kesken voitaisiin säätää tavallisella lailla.

Perustuslakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa pitkälti toistetaan yleisperusteluissa esitetyt näkökohdat niistä tekijöistä, joiden perusteella virkanimitysvalta on suoraan perustuslaissa osoitettu tasavallan presidentille: ”Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että perustuslain tasolla tasavallan presidentin nimitysvaltaa koskeva sääntely rajattaisiin koskemaan vain korkeimpia valtionhallinnon virkoja sekä virkoja, joihin nimittäminen on perusteltua osoittaa presidentin tehtäväksi hänen valtiosääntöisen asemansa takia.”

Perustuslakiesityksen perusteluissa ei kuitenkaan nimenomaisesti lausuta mitään niistä näkökohdista, joiden mukaan virkanimitystoimivaltaa järjestellään lain tasolla. Sen sijaan perustuslakiesitystä koskenut perustuslakivaliokunnan mietintö sisälsi tätä kysymystä koskevan linjauksen:

”Presidentin nimitysvallan piiriin tulee esityksen peruseriaatteiden mukaisesti osoittaa lailla vain sellaisia virkoja, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä perusteltua. Näiden periaatteiden mukaista on, että valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköitä lukuun ottamatta valtioneuvoston virkamiehet samoin kuin virastojen päälliköt ja muut keskushallinnon ylimmät virkamiehet, jollei nimitysvaltaa ole joihinkin virkoihin liittyvistä erityisistä syistä perusteltua osoittaa presidentille tai muulle viranomaiselle. Hallituksen tulee ottaa nämä periaatteet asianmukaisesti huomioon tarkis-

tettaessa virkanimitysvaltaa koskevaa sääntelyä perustuslakiuudistuksen johdosta.” (PeVM 10/1998 vp).

Suomen osallistumisesta talous- ja rahaliiton johtuneet muutokset pankkivaltuutettujen tehtävissä ovat heikentäneet Suomen Pankin kytkentää eduskuntaan. Eduskunnan ja Suomen Pankin välisiä yhteyksiä onkin tästä syystä eri tavoin pyritty vahvistamaan. Suomen Pankista annetun lain 14 §:n 4 momentin mukaan pääjohtaja ja muut johtokunnan jäsenet ovat velvollisia säännöllisesti antamaan pankkivaltuustolle selvityksiä rahanpolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta. Niin ikään mainitun lain 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan pankkivaltuuston tehtävänä on myös tarvittaessa antaa eduskunnalle kertomuksia rahanpolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta. Tällä tavoin eduskunnalla on mahdollisuus osallistua ajankohtaiseen keskusteluun. Säännöksessä tarkoitettun tarpeen määrittelee pankkivaltuusto. Näiden uudistusten lisäksi on kuitenkin eduskunnan aseman turvaamiseksi edellä kuvatun mukaisesti usealta taholta esitetty Suomen Pankin johtokunnan nimittämisen osoittamista eduskunnalle tai eduskunnan valitseville pankkivaltuutetuille. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on kahteen otteeseen ottanut kantaa nimittämisen siirtämisen puolesta. Sama näkemys heijastuu välillisesti myös perustuslakiuudistuksen esitöissä.

Esityksessä ehdotetaan Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyä muutettavaksi siten, että siinä otettaisiin huomioon eduskunnan taholta esiin tulleet kehittämistarpeet, Suomen Pankin riippumaton asema osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää, perustuslain vaatimus pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa ja perustuslain periaatteet valtiolinten toimivallasta virkanimitysasioissa. Ehdotuksen mukaan johtokunnan jäsenet puheenjohtajaa lukuun ottamatta nimittäisi pankkivaltuusto. Tämä vahvistaisi pankkivaltuuston asemaa ja korostaisi pankin toimimista eduskunnan hoidossa erillään säännönmukaisesta valtionhallinnosta. Tällaista ratkaisua puoltaisi niin ikään se, että nimitysvaltaa käyttävä pankkivaltuusto on pankin oma toimielin, mikä osaltaan korostaisi kansalliselta keskuspan-

kilta perustamissopimuksessa edellytettyä riippumattomuutta osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Nimitysvalta olisi johtokunnan puheenjohtajan osalta kuitenkin perusteltua säilyttää edelleen tasavallan presidentillä. Menettely korostaisi johtokunnan puheenjohtajan riippumattomuutta ja viranhaltijan korkeaa asemaa.

3 Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia. Sillä ei ole myöskään vaikutuksia julkiseen tai yksityiseen talouteen.

4 Asian valmistelu

Esitys perustuu valtiovarainministeriön 8 päivänä tammikuuta 2003 asettaman työryhmän muistioon (VM 11/2003). Hallitus antoi 14 päivänä marraskuuta 2003 eduskunnalle muistion pohjalta valmistellun esityksen laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 134/2003). Siinä ehdotettiin muun ohella Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyä muutettavaksi ja heidän kelpoisuusvaatimuksiaan tarkistettavaksi samalla tavalla kuin eduskunnalle nyt hyväksyttäväksi annetussa lakiehdotuksessa.

Pankkivaltuusto, Suomen Pankin johtokunta ja pankin tilintarkastajat sekä oikeusministeriö antoivat mainitusta työryhmän ehdotuksesta lausunnon.

Jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi annetun neuvoston päätöksen (98/415/EY) 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on kuultava Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimivaltaan perustamissopimuksen mukaisesti kuuluvilla aloilla. Euroopan keskuspankkia on kuultava erityisesti muun muassa niiden kysymysten osalta, jotka koskevat kansallista keskuspankkia. Tämän vuoksi työryhmän ehdotuksesta pyydettiin myös Euroopan keskuspankin lausunto.

Eduskunnalle vuonna 2003 annetun esityksen keskeisenä sisältönä olivat etupäässä muut kysymykset kuin johtokunnan jäsenten nimitysmenettely ja virkojen kelpoisuusvaatimukset. Merkittävimmät muutosehdotukset koskivat Suomen Pankin varauksia ja voiton käyttöä koskevien säännösten tarkistamista. Sen jälkeen kun oli käynyt ilmeiseksi, että esitys ei voinut tulla tältä osin eduskunnassa hyväksytyksi hallituksen ehdottamassa muodossa, hallitus peruutti esityksensä 27 päivänä helmikuuta 2004. Hallituksen esitykseen sisältyneet ehdotukset nimitysmenettelyn ja kelpoisuusvaatimusten muuttamisesta jäivät siten eduskunnassa käsittelemättä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

11 §. Pankkivaltuuston tehtävät. Voimassa olevan säännöksen 2 momentin 1 kohdan mukaan pankkivaltuuston tehtävänä on tehdä esitys johtokunnan jäsenen viran täyttämiseksi valtioneuvostolle. Lain 13 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan pankkivaltuusto nimittäisi johtokunnan puheenjohtajaa lukuun ottamatta johtokunnan jäsenet itse. Puheenjohtajan nimitysvalta olisi edelleen tasavallan presidentillä. Tämän vuoksi säännöstä muutettaisiin siten, että pankkivaltuusto tekisi valtioneuvostolle esityksen johtokunnan puheenjohtajan viran täyttämiseksi.

13 §. Johtokunta. Pykälän 1 momentissa säädetään Suomen Pankin johtokunnan jäsenten kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysmenettelystä.

Voimassa olevan säännöksen mukaan johtokunnan jäsenellä on oltava ainoastaan tehtävien edellyttämä asiantuntemus. Säännöstä muutettaisiin siten, että johtokunnan jäsenen viran kelpoisuusvaatimukset olisivat virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys rahatalouteen tai rahoitustoimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Ehdotus vastaa valtionhallinnon johtotehtävissä toimivien ylempien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksia. Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 11.2 artiklassa on myös asetettu vastaavanlaisia kelpoisuusvaatimuksia Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenille.

Suomen Pankin tehtävät koostuvat yhtäältä viranomaistehtävistä muun muassa rahapolitiikassa ja rahoitusmarkkinoiden vakauden edistämisessä ja toisaalta operatiivisista pankkitoimista. Johtamisen kannalta Suomen Pankki on siten asiantuntijaorganisaatio, jolla on myös operatiivisia toimintoja. Johtokunnan jäsenellä on tämän vuoksi oltava osoitettu kyky johtaa ja kehittää tällaista organisaatiota tehokkaasti ja asiantuntevasti. Yleisten johtamisvalmiuksien lisäksi johtokunnan jäseneltä vaaditaan myös keskuspankin tehtäviin liittyvää ammatillista kokemusta joko rahatalouden tai pankki- ja rahoitustoiminnan

alalta. Rahataloudellinen kokemus viittaa erityisesti sellaisiin taitoihin, joita tarvitaan rahapolitiikkaan tai rahoitusmarkkinoihin liittyvissä viranomaistehtävissä. Tällaista kokemusta voi syntyä joko käytännön rahapolitiikassa tehtävissä taikka rahapolitiikkaan läheisesti kytkeytyvissä yleisen talouspolitiikan tehtävissä tai rahatalouteen liittyvässä tutkimustyössä. Käytännön pankki- ja rahoitustoiminnassa hankittu kokemus on toinen tapa pätevoityä Suomen Pankin johtotehtäviin. Tällainen rahoitustoimialalla tai yritysten rahoitustehtävissä saatu kokemus on tarpeen varsinkin Suomen Pankin operatiivisia tehtäviä ajatellen.

Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyä tarkistettaisiin siten, että johtokunnan jäsenet puheenjohtajaa lukuun ottamatta nimittäisi pankkivaltuusto. Pankin johtokunnan puheenjohtajan nimittäisi edelleen tasavallan presidentti. Pankkivaltuuston tehtävänä olisi tehdä valtioneuvostolle esitys viran täyttämiseksi. Perustuslain 58 §:n mukaan presidentti tekee nimityspäätöksen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Perustuslain 126 §:ssä säädetään nimittämisestä valtion virkoihin. Sen mukaan tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt samoin kuin tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Suoraan perustuslain nojalla presidentti nimittää myös oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin (perustuslain 69 §:n 1 momentti), vakinaiset tuomarit (perustuslain 102 §), valtakunnansyyttäjän (perustuslain 104 §) sekä upseerit (perustuslain 128 §:n 2 momentti). Perustuslain nojalla tasavallan presidentti myös määrää apulaisoikeuskanslerille sijaisen.

Perustuslain 126 § sisältää myös säännöksen siitä, että presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään lailla presidentin tehtäväksi. Virkanimityksiä koskeva yleistoimivalta on edelleen valtioneuvostolla, sillä perustuslain 126 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto nimittää niihin valtion virkoihin, joihin ni-

mittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Valtioneuvostolla tarkoitetaan tässä yhteydessä nimenomaan valtioneuvoston yleisistuntoa.

Perustuslakiuudistuksen jälkeen tarkistetun lainsäädännön perusteella tasavallan presidentti nimittää laissa hänelle säädetyn toimivallan nojalla Suomen Pankin johtokunnan jäsenten lisäksi oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön, ulkoasiainministeriön alivaltiosihteerin, maaherrat, yliopistojen kanslerit, Suomen Akatemian pääjohtajan, Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja johtajat, Rahoitustarkastuksen johtajan sekä apulaisvaltakunnansyyttäjä.

16 §. *Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättäminen.* Pykälän 1 momentti sisältää säännöksen johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättämisestä. Voimassa olevan säännöksen mukaan tasavallan presidentti voi erottaa jäsenen tehtävästään, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen. Säännöstä tarkistettaisiin johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyyn ehdotettua muutosta vastaavasti siten, että johtokunnan muun jäsenen kuin puheenjohtajan erottamisesta päättäminen kuuluisi pankkivaltuustolle.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

3 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Johtokunnan jäsenten nimitysmenettelyyn ehdotetun muutoksen suhdetta perustuslakiin

on selvitetty edellä esityksen yleisperustelujen kohdassa 2.2. Sääätämisyjärjestyksen kannalta keskeinen perustuslain säännös on lain 91 §:n 1 momentti, jonka mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa.

Mainitussa yleisperustelujen kohdassa on selvitetty, että merkittävänä lähtökohtana nimitysmenettelyn uudistamiselle on tarve vahvistaa pankkivaltuuston asemaa Suomen Pankin toiminnan valvojana tilanteessa, jossa pankkivaltuustolla Suomen talous- ja rahaliittoon liittymisen jälkeen ei enää ole roolia rahapoliittisena päätöksentekijänä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä (PeVL 5/1997 vp.), että perustuslain säännös Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa toteutuu silloinkin, kun pankkivaltuuston tehtävät supistuvat. Pankin johtokunnan muiden jäsenten kuin puheenjohtajan nimitysvallan uskomisen pankkivaltuustolle vahvistaa siten osaltaan Suomen Pankin kytentää eduskuntaan perustuslaissa tarkoitetulla tavalla.

Yleisperusteluissa on niin ikään selvitetty, että nimitysmenettelyn uudistus noudattaa perustuslain säättämisen yhteydessä ilmaistua periaatetta, jonka mukaan tasavallan presidentin nimitysvallan piiriin tulisi osoittaa lailla vain sellaisia virkoja, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä perusteltua.

Lakiehdotus on siten perustuslain ja sen tavoitteiden mukainen ja voidaan käsitellä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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 momentti ja 16 §:n 1 momentti seuraavasti:

11 §

Pankkivaltuuston tehtävät

Pankkivaltuuston tehtävänä Suomen Pankin hallinnon osalta on:

1) tehdä valtioneuvostolle esitys johtokunnan puheenjohtajan viran täyttämisestä;

13 §

Johtokunta

Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä. Tasavallan presidentti nimittää johtokunnan puheenjohtajan seitsemän vuoden toimikaudeksi. Muut jäsenet nimittää pankkivaltuusto viiden vuoden toimikaudeksi. Kelpoisuusvaatimuksena johtokunnan jäsenen virkaan on virkaan sovel-

tuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys rahatalouteen tai rahoitustoimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

16 §

Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättäminen

Tasavallan presidentti voi erottaa johtokunnan puheenjohtajan ja pankkivaltuusto johtokunnan muun jäsenen ainoastaan, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät tai jos hän on syylistynyt vakavaan rikkomukseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

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 momentti ja 16 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Pankkivaltuuston tehtävät

Pankkivaltuuston tehtävät

Pankkivaltuuston tehtävänä Suomen Pankin hallinnon osalta on:

1) tehdä esitys johtokunnan jäsenen viran täyttämisestä valtioneuvostolle;

Pankkivaltuuston tehtävänä Suomen Pankin hallinnon osalta on:

1) tehdä valtioneuvostolle esitys johtokunnan *puheenjohtajan* viran täyttämisestä;

13 §

13 §

Johtokunta

Johtokunta

Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä, jotka tasavallan presidentti nimittää virkoja haettaviksi julistamatta. Johtokunnan puheenjohtaja nimitetään seitsemän vuoden toimikaudeksi ja muut johtokunnan jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi. Johtokunnan jäsenellä on oltava tehtävien edellyttämä asiantuntemus.

Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä. *Tasavallan presidentti nimittää johtokunnan puheenjohtajan seitsemän vuoden toimikaudeksi. Muut jäsenet nimittää pankkivaltuusto viiden vuoden toimikaudeksi. Kelpoisuusvaatimuksena johtokunnan jäsenen virkaan on virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys rahatalouteen tai rahoitustoimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.*

16 §

Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättäminen

Tasavallan presidentti voi erottaa johtokunnan jäsenen tehtävästään ainoastaan, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen.

16 §

Johtokunnan jäsenen virkasuhteen päättäminen

Tasavallan presidentti voi erottaa johtokunnan *puheenjohtajan ja pankkivaltuusto johtokunnan muun jäsenen* ainoastaan, jos hän ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät tai jos hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*
