

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n muuttamisesta (HE 3/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Ville Koponen, valtiovarainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia siten, että Kuntien takauskeskus voisi myöntää takauksia myös Kuntarahoitus Oyj:n sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan hyvinvointialueita.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2022.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta arvioidaan kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kannalta. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuntien takauskeskuksesta annettua lakia (jäljempänä myös takauskeskuslaki) niin, että takauskeskus voi myöntää takauksia myös kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen hyvinvointialueille ja hyvinvointiyhtymille sekä niiden kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Nykyisen lain mukaan takauksia voidaan myöntää kuntien ja kuntayhtymien sekä laissa tarkemmin määritellyn sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamista varten. Kuntien takauskeskus on julkisoikeudellinen laitos, jonka tarkoituksena on turvata kuntien yhteinen varainhankinta ja kehittää sitä. Takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ovat hallituksen esityksen mukaan kaikki Suomen kunnat lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevia kuntia.

(2) Takauskeskuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/1996 vp). Valiokunnan mukaan lakiehdotus ei ollut ristiriidassa hallitusmuodon kuntien itsehallintoa koskeneen 51 §:n 2 momentin kanssa. Valiokunta viittaa lausunnossa muun muassa siihen, ettei kuntien jäsenyys takauskeskuksessa ollut pakollinen ja että yksittäiselle kunnalle tuskin voi syntyä lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien laiminlyöntien seurauksena (PeVL 10/1996 vp, s. 2/I).

(3) Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöt vastaavat takauskeskuslain 10 §:n mukaan yhdessä takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, asukaslukujen mukaisessa suhteessa. Siten on ainakin periaatteessa mahdollista, että kunta joutuu vastaamaan muustakin kuin sen oman toiminnan rahoittamista tarkoittavasta varainhankinnasta ja kantamaan taloudellisen rasitteen paitsi toisen kunnan nyt arvioitavan ehdotuksen myötä myös hyvinvointialueen laiminlyönnistä.

(4) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnilla on saman pykälän 3 momentin mukaan verotusoikeus. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että kuntien oikeus päättää omasta hallinnostaan ja taloudestaan kuuluu perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 13, PeVL 50/2005 vp, s. 2/II).

(5) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksen arvioinnissa merkitystä on ensinnäkin takauskeskuksen jäsenyhteisöinä olevien kuntien takauskeskuksen hallintoa ja toimintaa koskevilla toimintamahdollisuuksilla ja sillä, että takauksia voidaan takauskeskuslain 1 §:n mukaan antaa ainoastaan kuntien suoraan tai välillisesti omistamille tai kuntien määräämisvallassa oleville luottolaitoksille, nykyisin Kuntarahoitus Oyj:lle.

(6) Takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella syntynyt maksuvelvoite katetaan lisäksi takauskeskuslain 11 §:n mukaan ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta. Jos rahaston varat eivät riitä velvoitteen kattamiseen, takauskeskuksella on oikeus kattaa velvoite jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Hallituksen esityksen (s. 24) mukaan on hyvin epätodennäköistä, että hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, sen omistama tai määräämisvallassa oleva yhteisö tai liikelaitos joutuisi sellaisiin maksuvaikeuksiin, että kuntien taloudellinen vastuu aktualisoituisi.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2022 vp

Tätä todennäköisyyttä pienentää esityksen mukaan edelleen se, että valtio vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta ja hyvinvointialueet ovat kuntien kaltaisia nollariskisiä toimijoita. Hyvinvointialueilla on myös oikeus lisärahoitukseen hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaan.

(7) Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen sääntely ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatun kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 10.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala