Juha Lavapuro 2.5.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 5/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kuntien takauskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan

Tausta

Hallituksen esitys liittyy maakunta- ja sote -uudistukseen, jonka yhteydessä sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot sekä niille kuuluva omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla. (HE 15/2017 vp).

Voimassaolevassa Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:n perusteella julkisoikeudellisena laitoksena toimiva kuntien takauskeskus voi myöntää takauksia ainoastaan kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten sellaiselle varainhankinnalle, jota käytetään antolainaukseen kunnille ja kuntayhtymille sekä kuntien kokonaan omistamille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille, taikka viranomaisten nimeämille asuntojen vuokraamista tai tuottamista ja ylläpitoa sosiaalisin perustein harjoittaville yhteisöille tai niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille. Kuntarahoitus Oyj on tällä hetkellä ainoa laissa tarkoitettu luottolaitos.

Takauskeskuksesta annetun lain 2 §:n perusteella takauskeskuksen jäsenyhteisöjä voivat olla ainoastaan kunnat. Takauskeskuksen jäsenyydestä ei voi erota ja takauskeskuksen jäseneksi liittyvä kunta on vastuussa takauskeskuksen sitoumuksista samalla tavalla kuin kunnat, jotka liittyivät sen jäseneksi perustamisvaiheessa. Lain 10 §:n mukaan jäsenyhteisöt vastaavat yhdessä, asukaslukujensa mukaisessa suhteessa takauskeskuksen sellaisten menojen ja sitoumusten rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi.

Kuntien takauskeskuksesta annettu laki ei näin ollen mahdollista sen paremmin maakuntien jäsenyyttä takauskeskuksessa kuin ei sitäkään, että takauskeskus myöntäisi takauksia maakuntien omistamille tai niiden määräysvallassa olevien luottolaitoksen varainhankinnalle. Hallituksen esityksestä ilmenee myös, että kuntien takauskeskuksesta annetun lain 1 ja 1 a §:stä ja niiden seurauksena Kuntarahoitus Oyj:n lainaehdoista johtuu, että Kuntarahoitus Oyj:n myöntämiä luottoja ei voida ilman lainsäädäntötoimenpiteitä siirtää tuleville maakunnille ja edelleen maakuntalain 16 luvussa tarkoitetulle maakuntien palvelukeskukselle. Hallituksen esityksen tarkoituksena onkin turvata maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annettavan lain säännösten tarkoittamalla tavalla kuntayhtymien ja kuntien vastuiden hallittu siirto maakunnan ja edelleen maakuntien yhteisesti omistaman palvelukeskuksen vastuulle. Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan kuntien takauskeskus voisi antaa takauksen myös luot-

tolaitoksen sellaiselle varainhankinnalle, jolla rahoitetaan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta maakunnalle ja palvelukeskuksille siirtyviä velkoja ja muita sitoumuksia ja niihin liittyviä koron- ja valuutanvaihtosopimuksia sekä muita suojausjärjestelyitä.

Hallituksen esityksellä ei kuitenkaan puututtaisi kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöjen, ts. kuntien, vastuuseen sellaisten menojen ja sitoumusten maksamisesta, joita ei muuten saada katetuiksi. Kunnille jäisi toisin sanoen järjestämisvastuun siirron jälkeenkin vähintäänkin muodollinen vastuu Kuntarahoitus Oyj:n kuntayhtymille myöntämiin luottoihin käytetyn varainhankinnan takaamisesta siirtyvien luottojen ja muiden sitoumusten jäljellä olevaksi voimassaoloajaksi. Kuntien ja kuntayhtymien omaisuus ja velat sekä muut sitoumukset siirretään maakunnille, mutta kunnille jäisi ainakin muodollinen vastuu näidenkin sitoumusten suorittamisesta.

Tätä vastuuta vaikuttaa kuitenkin ainakin periaatteessa vähentävän esityksessä viitattu sote- ja maakuntauudistuksen voimaanpanolain 28 §:ään sisältyvä säännös maakuntien vastuulle siirtyvien sitoumusten valtiontakauksesta. Mainitun säännöksen mukaan valtioneuvosto voi päättää vastavakuutta vaatimatta, mutta muuten määräämillään ehdoilla, omavelkaisen valtiontakauksen myöntämisestä tässä tarkoitettujen velkojen ja eräiden muiden sitoumusten sekä niihin liittyvien muiden ehtojen vakuudeksi.

Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ensinnäkin perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kysymys on tältä osin erityisesti siitä, *merkitseekö esitys sellaista puuttumista kunnallisen itsehallinnon taloudelliseen ulottuvuuteen, ettei siitä voida säätää tavallisella lailla.* Tältä osin on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että samalla kun kuntien ja kuntayhtymien omaisuus siirretään maakunnille, takauskeskuksen jäsenkunnilla näyttäisi säilyvän ainakin muodollisesti viimekätinen vastuu maakunnille siirtyvistä sitoumuksista. Tätä vastuuta rajaisi valtionneuvoston mahdollisuus myöntää näiden sitoumusten vakuudeksi omavelkainen takaus.

Toiseksi asiassa on arvioitava myös ehdotuksen suhdetta valtion lainanottoa ja valtion antamia vakuuksia koskevaan perustuslain 82 §:n sääntelyyn. Perustuslain 82 §:n mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. *Kysymys on erityisesti siitä, täyttääkö nyt ehdotetun sääntelyn ja hallituksen esityksessä 15/2018 vp ehdotettu valtiontakausta koskevan sääntelyn kokonaisuus perustuslain 82 §:ssä asetetut vaatimukset.* Tässä arviossa on huomattava, ettei perustuslakivaliokunta käsitellyt lainkaan nyt puheena olevaa kysymystä voimaanpanolain valtiontakausta koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuudesta esityksestä 15/2017 vp antamassaan lausunnossa PeVL 26/2017 vp.

Kuntien asukkaiden taloudellinen itsehallinto

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp on käsitelty varsin laajasti maakunta- ja soteuudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen suhdetta perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Oikeudellisena peruslähtökohtana on valiokunnan lausunnossakin viitatulla tavalla se perustuslain esitöistä ilmenevä kanta, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (Ks. HE 1/1998 vp, s. 175/II). Eräänlaisena valtiosääntöoikeudellisena perälautana voidaan taloudellisen itsehallinnon kannalta pitää perustuslakivaliokunnan kantaa siitä, ettei tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5). Samoin valiokunta on korostanut tarvetta arvioida kuntien talouteen vaikuttavan sääntelyn vaikutuksia yksittäisten kuntien tasolla. Se on kuntien valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään tältä osin nimenomaisesti korostanut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava

myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät siten saa suuruutensa puolesta muodostua sellaiseksi, että ne heikentävät kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2, ks. myös verotusoikeutta koskeva tulkintakäytäntö, jossa valiokunta on korostanut tarvetta varmistaa, että verotusoikeudella on *reaalinen merkitys* kunnille niiden päättäessä itsenäisesti taloudestaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2—3 ja siinä mainitut lausunnot)).

Nämä lähtökohdat vahvistettiin myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp. Samalla se totesi maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvistä omaisuusjärjestelyistä seuraavaa:

> ”Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja valtiovarainministeriön valiokunnalle antaman lisäselvityksen perusteella voidaan päätellä, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kuitenkin katsoo, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna vaikutusarviointiin liittyvät riskit eivät ole vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana.
>
> Perustuslakivaliokunnan mielestä voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely. Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltainen yksittäisen kunnan talouteen liittyvä kompensaatio voidaan toteuttaa erilaisin tavoin.”

Nyt käsillä oleva ehdotus merkitsee asiallisesti ottaen sitä, että kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöt vastaisivat edelleen muodollisesti maakunnille siirtyvistä sitoumuksista, jos jotkin maakunnat eivät kykenisi vastamaan niistä. Tätä vastuuta näyttää hallituksen esityksen perusteella kompensoivan maakunta- ja sote -uudistuksen voimaanpanolakiehdotuksen 28 §:n säännökseen perustuva valtioneuvoston toimivalta myöntää maakuntien vastuulle siirtyville sitoumuksille valtiontakaus. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan valtiontakauksesta seuraa, että maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien luotoista ja muista sitoumuksista, kunnista siirtyvistä sitoumuksista tai kyseisten luottojen ja muiden sitoumusten taustalla olevasta Kuntarahoitus Oyj:n varainhankinnasta ei sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirron jälkeen voi syntyä enää maksuvelvoitteita kunnille.

Pidän kuitenkin kuntien perustuslaissa suojatun itsehallinnon kannalta ongelmallisena sitä, ettei valtion takausvastuusta ole laintasoisia takeita, vaan takaus olisi ainakin voimaanpanolakiehdotuksen 28 §:n perusteella harkinnanvarainen. (”Valtioneuvosto *voi* päättää”). Tämä ei nähdäkseni aivan vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyä vaatimusta kunnan itsehallinnon säädösperustaisesta turvaamisesta.

Valiokunnan tulisi tämän vuoksi nähdäkseni edellyttää, että valtion takausvastuu maakunnille siirtyvistä kuntien ja kuntayhtymien lainoista turvataan lailla. Jos näin tehdään, sääntelyn tulee vastata perustuslain 82 §:ssä valtion lainanotolle ja takausvastuille asetettuja vaatimuksia.

Valtion lainanottoa koskeva sääntely

Hallituksen esityksessä viitattu valtiontakausta koskeva sääntely ei perustu nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen. Sen sijaan asiasta säädetään hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvään maakunta- ja sote -uudistuksen voimaanpanolakiehdotuksen 28 §:ssä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan kyseistä hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan nimenomaisesti ota kantaa mainitun voimaanpanolain pykälän perustuslainmukaisuuteen. Tämä saattaa liittyä siihen, että valiokunta katsoi tuossa lausunnossaan riittäväksi keskittyä olennaisimpiin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksenasetteluihin (ks. PeVL 26/2016 vp, s. 11).

Valtion lainanotosta ja valtion lainanotosta säädetään perustuslain 82 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Saman pykälän 2 momentin perusteella valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Perustuslain esitöiden mukaan eduskunnan suostumusta koskeva ilmaisu sisältää suostumuksen antamisen myös lakimuodossa. Laista tai muussa muodossa annetusta eduskunnan suostumuksesta tulee ilmetä takausten ja takuiden enimmäismäärä (HE 1/1998 vp, s. 135).

Sittemmin perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että enimmäismäärän esittämisvaatimus voidaan pääomaan liittyvien erien, kuten korkojen, osalta täyttää myös kuvaamalla säännöksessä sanallisesti riittävän selvästi, mitä tällaiset liitännäiserät ovat, sekä arvioimalla esityksen perusteluissa niiden todennäköinen suuruus (Ks. PeVL 3/2012 vp ja PeVL 14/2011 vp, s. 3). Kuten kuitenkin havaitaan, tämä asteen kevyempi vaatimus ei koske takausvastuun pääoman enimmäismäärää koskevaa vaatimusta.

Edellä esitettyyn nähden ehdotettu sääntely on jossain määrin valtiosääntöoikeudellisesti hankalaa. Maakunta- ja sote -uudistukseen voimaanpanolain 28 § ei sisällä säännöstä valtion takausvastuun enimmäismäärästä, vaan myönnettävien takausten enimmäismäärästä päätettäisiin erikseen valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä sen jälkeen, kun kuntayhtymät ja kunnat olisivat antaneet voimaanpanolaissa tarkoitetun selvityksen. Tämä sääntely sinänsä näyttäisi maakuntien ja vation välisessä suhteessa täyttävän perustuslain 82 §:ssä säädetyn vaatimuksen eduskunnan suostumuksesta – suostumuksesta enimmäismäärineen päätettäisiin talousarviossa.

Ongelmana kuitenkin on, että nyt tarkasteltavana olevassa tilanteessa perustuslain 121 §:ssä säädetty kuntien itsehallinnon taloudellinen ulottuvuus näyttäisi edellyttävän, että valtion takausvastuu ulotetaan täysimääräisesti koskemaan kuntayhtymiltä maakunnille siirtyviä luottoja muita sitoumuksia ja että tästä takausvastuusta säädettäisiin tarkasti laissa. Näiden sitoumusten suuruudesta ei kuitenkaan ole hallituksen esityksen mukaan esitettävissä tietoja, ”koska siirtyviä lainoja koskeva selvitystä laaditaan parhaillaan ja selvitys valmistuu keväällä 2018”. Selvitys ei myöskään esityksen mukaan ”vielä kuvaisi sitä, mikä merkitys asialla olisi Kuntarahoitus Oyj:n nykyiselle varainhankinnalle, josta tässä esityksessä on lähinnä kyse.” (ks. HE 5/2018 vp, s. 6-7).

Vaikuttaa siten siltä, että kunnallista itsehallintoa koskeva sääntely edellyttäisi nyt käsillä olevassa tilanteessa valtion takausvastuun toteuttamista säännösperustaisesti laissa, mutta tähän ei kuitenkaan näytä olevan edellytyksiä, koska tarkkoja tietoja takausvastuun kohteena olevien luottojen ja muiden sitoumusten määrästä ei ole tällä hetkellä käytettävissä.

Käsitykseni mukaan kunnallisen itsehallinnon vaatimuksista ei voi poiketa yksinomaan sillä perusteella, ettei tarkkoja tietoja kuntien ja kuntayhtymien siirtyviin sitoumuksiin liittyvästä takausvastuusta ole hallituksen esitystä laadittaessa ollut käytettävissä. **Perustuslakivaliokunnan tulisi nähdäkseni sen vuoksi perustuslain 82 §:stä ja 121 §:stä johtuvista syistä hankkia selvitys maakunnille siirtyvien kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöjen vastuiden enimmäismäärästä ja edellyttää että tätä enimmäismäärää vastaavasta valtion takauksesta säädetään laissa.**

Juha Lavapuro
professori