

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 10/1996 vp

Hallituksen esitys 30/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä touko-kuuta 1996 hallituksen esityksen n:o 30/1996 vp laeiksi Kuntien takauskeskuksesta sekä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n ja rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kuntien takauskeskuksesta. Tämän nimisen perustettavan julkisoikeudellisen laitoksen tarkoituksena olisi toimia kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamiseksi ja kehittämiseksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta keskeisiä seikkoja ovat kuntien kuuluminen lain nojalla Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöihin ja vastuu takauskeskuksen menoista ja sitoumuksista. Perusteluissa mainitaan muun muassa kunnan oikeus päättää olla liittymättä takauskeskuksen jäsenyhteisöksi. Lisäksi todetaan, että takauskeskus voisi myöntää takauksia pelkästään kuntien määräämisvallassa oleville luottolaitoksille ja että laki turvaisi jäsenyhteisöjen mahdollisuuden vaikuttaa takauskeskuksen toimintapolitiikkaan. Jäsenyhteisöjen yhteinen vastuu rajattaisiin laissa. Takauskeskuksen myöntämän takauksen perusteella mahdollisesti

syntyvä maksuvelvoite katettaisiin ensisijaisesti takauskeskuksen rahastosta ja valmiusluottojärjestelyillä ja vasta toissijaisesti jäsenyhteisöiltä kannettavilla maksuosuuksilla. Ne määrättäisiin jäsenyhteisöjen asukaslukujen mukaisessa suhteessa, mikä kohtelee jäsenyhteisöjä niiden taloudelliseen kantokykyyn nähden tasapuolisesti. Takauskeskuksen tulisi palauttaa jäsenyhteisöjen maksuosuudet korkoineen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun takauskeskuksella on siihen varoja. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. On kuitenkin pidetty suotavana, että säätämisyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Asia, ensi sijassa 1. lakiehdotus, on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kuntien itsehallinnon periaatteen kannalta. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien itsehallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään.

Perustuslakivaliokunnan suhteellisen runsas tulkintakäytäntö (esim. PeVL 9/1994 vp) osoittaa kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä olevan lähinnä sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Perustuslainsuojaa nauttivina kuntien itsehallinnon osa-alueina on pidetty muun muassa kunnallista verotusoikeutta ja kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin.

Esitys tähtää Kuntien takauskeskus -nimisen julkisoikeudellisen laitoksen perustamiseen. Takauskeskus toimisi kuntien yhteisen varainhankinnan turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Takauskeskus voisi myöntää takauksia kuntien suoraan tai välillisesti omistamien tai kuntien määräämisvallassa olevien luottolaitosten varainhankinnal-

Esityksen tarkoittama kuntien yhteistoiminta takauskeskuksessa koskee yksityisoikeudellista toimintaa, takausten myöntämistä. Kuntien jäsenyys takauskeskuksessa ei olisi pakollinen, koska lain voimaantulon yhteydessä kunta voisi ilmoittaa asianomaiselle ministeriölle, ettei kunta liity jäsenyhteisöksi. Takauskeskuksen maksuvalmiuden turvaamiseen liittyvät jäsenyhteisöjen vastuujärjestelyt, ennen muuta jäsenyhteisöjen suorittaman maksuosuuden palauttamisvelvollisuus, ovat sellaisia, että yksittäiselle kunnalle tuskin voi syntyä lopullista taloudellista menetystä muiden kuntien laiminlyöntien seurauksena. Valiokunta katsoo, ettei lakiehdotuksen mukainen järjestely ole ristiriidassa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin säännösten kanssa kuntien itsehallinnosta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota 1. lakiehdotuksen 15 §:ään, josta ilmenee, että jäsen-

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Gunnar Jansson /r, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Heikki Kos-

yhteisö voi tehdä ainoastaan oikaisuvaatimuksen maksuosuuttaan koskevasta päätöksestä. Perusoikeusuudistuksen perustelujen (HE 309/1993 vp, s. 23/II) valossa on kuitenkin selvää, ettei ehdotus ole ongelmallinen hallitusmuodon 16 §:n muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten kannalta, koska kyseinen päätös kohdistuu kuntaan.

Valiokunta yhtyy esityksen perustelumainintaan, jonka mukaan takauskeskuslaki ei koske Ahvenanmaan maakunnan kuntia.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetysissä järjestyksessä.

kinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.