

SELVITYS

Kuntien takauskeskus on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijaselvitystä periaatteista, joita olisi noudatettava sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyissä ja niihin liitettävässä, perustuslakivaliokunnan edellyttämässä kompensatiosääntelyssä.

1. Voimaanpanolaissa ehdotetut järjestelyt

Lakiehdotuksessa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta on säännökset uudistuksen liittyvistä omaisuusjärjestelyistä (HE 15/2017 vp). Lakiehdotuksen 17 §:ssä säännösten tarkoituksiksi määritellään ”turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulla olevia tehtäviä varten tarvittava omaisuus ja tarvittavat toimitilat kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla”. Lisäksi tavoitteeksi ilmoitetaan, että omaisuusjärjestelyissä kuntia kohdellaan tasapuolisesti eikä järjestelyillä vaaranneta rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien vastuulle jäävissä tehtävissä. Lakiehdotuksen 4 luvun säännöksissä on ehdotettu erikseen säädettäväksi kuntayhtyminä toimivien sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen siirtämisestä maakuntiin (18-19 §); kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilojen siirtymisestä maakunnan hallintaan (20 §); kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtaimen omaisuuden siirtymisestä maakunnalle (21 §); kuntaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisessä sitovien sopimusten ja vastuiden siirtämisestä maakunnalle (22 §); sekä maakunnan sote-omaisuuden, -sopimusten ja -vastuiden siirrosta maakuntien yhteiselle, osakeyhtiömuotoiselle palvelukeskukselle (32§).

Hallituksen esityksen 15/2017 vp yleisperustelujen mukaan sote-uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen tulee osaltaan tukea uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Ne eivät saa perustelujen mukaan johtaa kokonaisveroasteen nousuun, ja lisäksi uudistuksen avulla on voitava pitkällä aikavälillä saavuttaa julkisen talouden kokonaisuudessa 3 miljardin euron säästötavoite sekä vaikuttaa kestävyysvajeen hallitsemiseen. Kuntien kannalta omaisuusjärjestelyt eivät saisi vaarantaa rahoitusperiaatteen toteutumista kunnille jäävissä tehtävissä, minkä lisäksi kuntien tasapuolinen kohtelu on pyrittävä varmistamaan. Niin ikään on vältettävä mahdollisuuksien mukaan ratkaisuja, joissa kuntien tekemät erilaiset organisatoriset päätökset tai palvelujen järjestämisen tavat vaikuttaisivat lopputulokseen. Kun sote-järjestämisvastuu siirtyy maakunnille, niiden käyttöön on turvattava järjestämisvastuuseen kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus. Tällöin yleisperustelujen mukaan on ratkaistava, siirtyykö omaisuuden omistusoikeus kokonaan tai osittain maakunnille ja onko siirtyvästä omaisuudesta suoritettava kunnille korvaus.

Yleisperustelujen jaksossa 3.2.3. esitetään kolme vaihtoehtoista mallia, joilla omaisuusjärjestelyt voitaisiin ajatella toteuttavaksi: lunastus, vuokraus ja jakautuminen, josta esitellään sekä laaja että suppea malli. Lunastusvaihtoehdossa maakunta lunastaisi kunnilta järjestämisvastuulleen kuuluvissa tehtävissä tarvittavan omaisuuden. Yleisperustelujen mukaan lunastusmallin merkittävin ongelma olisi rahoitus. Erillinen rahoitus nostaisi kokonaisveroastetta, ja lunastuskorvaus olisi veronmaksajien lisäpanostus kuntatalouteen. Verorahoituksen varassa toimiva maakunta maksaisi kunnille omaisuudesta, jonka kunnan asukkaat ovat jo kertaalleen maksaneet veroina.

Vuokrausmallissa maakunnat vuokraisivat kunnilta ja kuntayhtymiltä tarpeellisiksi katsomansa toimitilat, kun sen sijaan irtaimiston eli kaluston, koneiden ja laitteistojen omistusoikeus siirrettäisiin maakunnalle. Ratkaistavaksi tulisi, maksettaisiinko irtaimiston siirtämisestä korvaus ja olisiko maakunnilla siirtymäkauden ajan velvollisuus vuokrata kaikki käytössä olevat toimitilat vai voisiko maakunta jo alusta lähtien vuokrata vain ne tilat, jotka se katsoisi tarvitsevänsä. Sekä lunastus- että vuokrausmallissa tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävät toimitilat saattaisivat joissakin kunnissa aiheuttaa kuntataloudelle ongelmia.

Jakautumismallissa kunnan asukkaiden rahoittama omaisuus jakautuisi tehtävien järjestämisvastuun siirtoa seuraten kunnalle ja maakunnalle eli omaisuus seuraisi toimintaa. Laajassa jakautumismallissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakunnan liittojen kuntayhtymät siirrettäisiin maakuntiin sellaisinaan eli varoineen ja velkoineen. Lisäksi maakunnalle siirtyisi kunnan irtain ja kiinteä omaisuus, joka on yksinomaan tai pääasiallisesti maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan käytössä sekä tätä omaisuutta vastaava osuus veloista ja muista sitoumuksista. Kunnille ei maksettaisi lunastus- tai muuta korvausta.

Voimaanpanolain 4 luvussa ehdotettu järjestely vastaa hallituksen esityksen yleisperusteluissa ehdotettua suppeaa jakautumismallia, jota luonnehditaan vuokrausmallin ja laajan jakautumismallin yhdistelmäksi. Sairaanhoidopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymät liitettäisiin varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakuntiin (18 §). Jäsenkuntien olisi katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat päättäisivät kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. (27 §)

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat sekä rakennus- ja maaomaisuus jäisivät kunnan omistukseen, ja niistä solmittaisiin siirtymäkaudeksi maakunnan ja kunnan välillä määräaikainen vuokrasopimus. Siirtymäajan jälkeen maakunta päättäisi, mitkä tilat se pitäisi edelleen vuokrasopimuksen nojalla hallussaan. Vuokrattuihin toimitiloihin kiinteästi liittyvä irtain omaisuus sekä maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvaan toimintaan liittyvä kalusto, koneet, laitteet ja materiaalit siirtyisivät maakunnalle. Kunta siirtäisi maakunnalle maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvät sopimukset. Siirrettäviin sopimuksiin lukeutuisivat siten myös kyseisen toiminnan käytössä olevien tilojen vuokrasopimukset, jos toimintaa harjoitetaan vuokratiloissa. Jos sopimus liittyisi myös kunnan jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, kunnan ja maakunnan tulisi sopia, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat kunnan ja maakunnan välillä sopimuksen voimassaoloajan.

Kunnalla ja maakunnalla olisi 20 §:n 1 momentin mukaan mahdollisuus sopia toimitilojen siirtymisestä myös toisin. Maakunta ja kunta voisivat siis esimerkiksi sopia, että jokin tila ei siirtyisi lainkaan maakunnan hallintaan, jos maakunta jo tietäisi, ettei sillä ole tilalle tarvetta ja kunnalla puolestaan olisi toimitilalle esimerkiksi jo ulkopuolinen ostajataho tiedossa tai se tarvitsisi tilan muuhun käyttöönsä.

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtain omaisuus siirtyisi 21 §:n nojalla korvauksetta maakunnalle. Maakunnalle siirtyisi sen järjestämisvastuuseen kuuluvaan toimintaan liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat, samoin kuin osakeyhtiön osakkeet, jotka kunta omistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä tai tuottamista varten, mikäli yhtiön tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen. Kunta ja maakunta voisivat sopia muun irtaimen omaisuuden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamiseen liittyvien osakkeiden siirtymisestä toisin kuin laissa säädettäisiin.

2. Omaisuusjärjestelyjen valtiosääntöoikeudellinen arviointi hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa

Hallituksen esityksen 15/2017 vp säätämisyjärjestysperusteluissa ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp on esitetty valtiosääntöoikeudellinen arvio kuntien ja maakuntien välisistä omaisuusjärjestelyistä. Hallituksen esityksen mukaan valtiosääntöoikeudellista arviota edellyttää sekä kunnan irtaimen omaisuuden ja kuntayhtymäosuuksien korvaukseton siirtäminen maakunnalle sekä riski, että kunnan omistamat toimitilat jäävät käyttämättömiksi sen siirtymäkauden jälkeen, jolloin maakunta olisi lain nojalla velvollinen vuokraamaan tilat.

Sekä hallituksen esityksessä että perustuslakivaliokunnan lausunnossa lähtökohtana on, että kunnan omaisuus ei nauti perustuslain 15 §:ssä mukaista perusoikeussuojaa, mutta että se voi saada perustuslain suojaa perustuslain 121 §:n itsehallintosäännöksen nojalla. Lisäksi kiinnitetään huomiota perustuslain 121 §:stä johdetun, kunnan tehtävien rahoittamista koskevan rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Hallituksen esityksen mukaan ”on arvioitava, edellyttääkö kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja, että kuntien tulee saada omaisuudestaan korvaus vai voidaanko omaisuutta siirtää tehtävien järjestämisvastuun mukana”. Mahdollista myös on, että osa kuntien omistamista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käyttöön tarkoitetuista toimitiloista jää käyttämättä, jolloin ”on arvioitava, muodostaako mahdollinen tulevaisuudessa syntyvä tilanne uhan rahoitusperiaatteen toteutumiselle kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä ja säilyykö kunnalla edelleen mahdollisuus itsenäiseen, taloutta koskevaan päätöksentekoon”.

Hallituksen esityksessä todetaan, että perustuslakivaliokunnan käytännössä kunnilla ei, niiden itsehallinnolliseen asemaan liittyen, ole katsottu olevan ”puhtaasti omistusoikeuteen liittyvää suojaa”. Maakunnalle siirtyvää omaisuutta luonnehditaan kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitetuksi julkiseksi omaisuudeksi, joka koostuu kuntayhtymien jäsenosuuksista ja kuntien irtaimesta omaisuudesta ja joka on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin. Lakisääteisiin tehtäviin tarkoitettu omaisuus siirtyisi tehtäviä vastaisuudessa hoitavalle julkiselle taholle. Omaisuus palvelisi edelleen samoissa tehtävissä ja samoja palveluihin saamiseen oikeutettuja tahoja. Säättämisyjärjestyspalvelujen johtopäätös on, että ”tällaisen omaisuuden siirtämisen uudelle, samasta tehtävästä vastuulliselle taholle tuskin voitaneen katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa”. Kuten jäljempänä osoitan, tällainen kanta on ongelmallinen itsehallintoon kuuluvan verotusoikeuden nauttiman perustuslain suojan kannalta: tämän suojan voidaan katsoa ulottuvan myös verovaroilla hankittuun omaisuuteen. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ei sisällytettykään samanlaista lausumaa.

Omaisuuuden siirron korvauksettomuuden ohella hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan siirron vaikutuksia kuntien talouteen, kuten mahdollista kunnallisveroprosenttien korotuspainetta ja rahoitusperiaatteen toteutumista kunnille jäävissä tehtävissä. Arviossa päädytään siihen, että omaisuuden siirrolla ei olisi kuntien talouteen sellaisia vaikutuksia, että se aiheuttaisi esimerkiksi painetta korottaa kunnallisveroprosenttia.

Säätämisyjärjestysperusteluissa kuitenkin todetaan, että joillakin sairaanhoitopiireillä on merkittäviä alijäämiä, joiden hoitamisesta jäsenkunnat voimaannpanolakehdotuksen 27 §:n mukaan vastaavat ennen kuin tehtävien järjestämisvastuu siirtyy maakunnille. Vastuu voisi viime kädessä lisätä näiden kuntien velkaantumista tai vaihtoehtoisesti vaatia kunnallisveroprosentin korottamista. Kuntien vastuun oikeudellisena perusteena säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan kuntalain 117 §:ään, jonka mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että kuntayhtymään sovelletaan myös kuntalain 110 §:n säännöstä alijäämän kattamisesta. Sen mukaan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että kuntien vastuu kuntayhtymän alijäämän kattamisesta ei ole seurausta nyt esitettävästä uudistuksesta vaan perustuu voimassa olevaan kuntalakiin. Lisäksi säätämisyjärjestysperustelujen mukaan merkitystä on myös sillä ”kuntayhtymien talouteen ovat käyttäneet päätösvaltaa lähtökohtaisesti kuntayhtymän jäsenkunnat eli viimesijaisessa rahoitusvastuussa olevat tahot, vaikka ... jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet erityisesti erikoissairaanhoidon kuntayhtymien kustannuksiin ovat olleet tosiasiasa rajoittuneet”. Tämän kanta ei siirtynyt perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa ei erikseen käsitellä alijäämien kattamisvelvollisuutta. Kanta on myös altis kritiikille. Kuntalain mukainen pääsääntö on se, että kuntayhtymä itse kattaa alijäämän määrääjässä. Kuntien velvollisuus kattaa alijäämä ennen kuin kuntayhtymä siirtyy maakuntaan perustuisi voimaannpanolakiin eikä kuntalakiin.

Säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan vielä, mitä kuntien omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitilojen jääminen käyttämättömiksi vaikuttaisi kuntien talouteen. Tyhjien tilojen käyttökustannukset vaikuttavat kuntien käyttötalouteen ja kerryttävät mahdollista taseen alijäämää. Investointeihin otettujen velkojen lyhennykset ja korkokulut saattavat myös rasittaa kunnan taloutta. Käytettävissä ei kuitenkaan ole ”tietoa siitä, missä kunnissa ja missä laajuudessa tiloja mahdollisesti olisi jäämässä vaille käyttöä ja minkä verran niitä varten on otettu velkaa”. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että on erittäin vaikeaa erottaa esitetyn uudistuksen seurauksia muiden ”kunnan vaikutusmahdollisuuksien ja päätöksenteon ulkopuolisten tekijöiden aiheuttamista palveluverkoston muutoksista”. Onkin ”mahdotonta arvioida, miten tilanne mahdollisesti vaikuttaisi niiden kuntien talouteen, taloudelliseen liikkumavaraan sekä loppujen

lopuksi rahoitusperiaatteen toteutumiseen, joissa toimitiloja jää tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättä”.

Yhteenvetona säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että ”rahoitusjärjestelmän muutoksista tai omaisuusjärjestelyistä ei arvioiden perusteella olisi seuraamassa sellaisia kuntataloudellisia vaikutuksia, että voitaisiin osoittaa kunnallisveroprosentteihin tai kunnan talouden liikkumavaraan muutoinkaan kohdistuvan kunnan asukkaiden itsehallintoa uhkaavia paineita”. Niinpä ”kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset ja kunnan omaisuuteen kohdistuvat muutokset eivät kokonaisuutena rajoita kunnallista itsehallintoa tai kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan”. Vaikka ”rahoitusperiaatteen toteutumisesta ei voida absoluuttisesti tai numerotietojen valossa esittää tai määritellä täsmällisiä tunnuslukuja koko kuntasektorin tai yksittäisen kunnan tasolla ... voidaan arvioida, että uudistuksen seuraukset eivät myöskään vaarantaisi rahoitusperiaatteen toteutumista kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä”.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon lähtökohtana on perustuslain esitöiden kanta, jonka mukaan ”perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta”. Niin ikään lausunnossa vedotaan valiokunnan aikaisemmassa lausuntokäytännössään noudattamaan tulkintalinjaan, jonka mukaan ”tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi” (esim. PeVL 67/2014 vp). Lisäksi valiokunta viittaa omaksumaansa rahoitusperiaatetta koskevaan kantaan, jonka mukaan sen toteutumista on arvioitava paitsi koko kuntasektorin tasolla myös kunkin yksittäisen kunnan kannalta.¹ Siten ”valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautuu ... siihen, johtaako omaisuuden siirto kunnilta maakunnille sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan”.

Valiokunnan lausunnossa ei arvioida erikseen kuntien omaisuuden korvauksetonta siirtämistä maakunnille tai kuntien velvollisuutta kattaa maakuntiin siirtyvien kuntayhtymien alijäämä. Sen sijaan lausunnossa kiinnitetään erityistä huomiota taloudellisiin vaikutuksiin, joita on kuntien käyttämättömäksi jäävästä omaisuudesta. Lausunnossa viitataan hallituksen esityksen tietoihin, joiden mukaan kuntien omistukseen jäisi noin 6,8 miljoonaa m² nykyisin tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevia toimitiloja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan noin 20 prosenttia kyseessä olevista toimitiloista tulee jossakin vaiheessa poistumaan sote-käytöstä. Erityisesti pienten ja väestömäärältään taantuvien kuntien laitospalvelurakennukset kiinteistöineen ovat vaarassa jäädä ilman uutta käyttötarkoitusta. Riski on suuri myös vanhoissa

¹ Valiokunta viittaa lausuntoihinsa PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

avopalvelurakennuksissa tiheän palveluverkon mutta taantuvan väestömäärään alueilla. Riskiomaisuuden arvo on noin 315 miljoonaa euroa ja vuosittaiset ylläpitokustannukset noin kolme miljoonaa euroa. Kunnan lopullinen, tilinpäätöksen tulokseen vaikuttava riski koostuisi ylläpitokustannuksista, jäljellä olevasta investointivelasta ja poistamattomasta hankintamenosta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossakin korostetaan, että toimitilojen käyttöasteeseen tulevat vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrosta osittain riippumattomat tekijät. Lisäksi käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista vaihtelisi valiokunnan mukaan todennäköisesti merkittävästi eri kunnissa tavalla, jota ei voida yksityiskohtaisesti ennakoita.

Yhtenevistä lähtökohdista huolimatta perustuslakivaliokunta päätyi lausunnossaan hallituksen esittämistä säätämisyjärjestysperusteluista jossain määrin poikkeavaan kantaan. Kun säätämisyjärjestysperusteluissa omaisuusjärjestelyjen vaikutuksia kuntiin arvioitiin yleisellä tasolla, perustuslakivaliokunta erotti arviossaan kuntia yleisesti ja yksittäisiä kuntia koskevat johtopäätökset. Yleisellä tasolla valiokunta katsoi, että ”ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna ... kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla” ja että ”myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”. Yksittäisten kuntien kannalta arvioituna valiokunta sen sijaan katsoi, että ”vaikutusarviointiin liittyvät riskit eivät ole vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana”. Yksittäisten kuntien aseman suojaamiseksi valiokunta edellytti, että ”voimaannpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely”. Arvioin perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja erityisesti valiokunnan edellyttämää kompensatiosääntelyä jäljempänä jaksossa 6.

3. Julkisyhteisöjen väliset omaisuusjärjestelyt perustuslakivaliokunnan käytännössä

Vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantulon jälkeiseltä ajalta on osoitettavissa eräitä ennakkotapauksia, jotka ilmentävät lainsäätäjän käsitystä julkisyhteisöjen, kuten kuntien ja seurakuntien, omaisuuden nauttimasta suojasta julkisyhteisöjen keskinäisissä omaisuusjärjestelyissä. Kaikista lakiehdotuksista ei tosin ole hankittu perustuslakivaliokunnan lausuntoa, mikä on otettava huomioon arvioitaessa niiden valtiosääntöoikeudellista ennakkotapausmerkitystä. Käytettävissä on kuitenkin kaksi perustuslakivaliokunnan lausuntoa, jotka suoranaisesti koskevat kuntien tai

seurakuntien omaisuuden nauttimaa suojaa. Lausuntojen ennakkotapausarvoa kuitenkin vähentävät niiden ikä ja se, että omaisuudensuojan tueksi esitetty argumentaatio tuskin täyttää perustuslakivaliokunnan nykyisin käyttämiä kriteerejä.

Hallitus ehdotti vuoden 1922 menoarvioehdotuksessa joidenkin kaupunkien tullikamarien lakkauttamista. Kaupunkien tullikamareita varten rakennuttamat rakennukset ja rautatieraiteet kävivät lakkauttamisen vuoksi kaupungeille hyödyttömiksi. Hallitus ehdotti säädettäväksi, että kaupungeilla oli oikeus luovuttaa hyödyttömiksi käyneet tullikamarirakennukset ja -kiinteistöt valtiolle ja saada niistä korvaus. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (36/1921 vp), että kun kaupunki luovutti omaisuutta valtiolle, sen tuli saada korvausta pakkolunastuksesta voimassa olevien yleisten periaatteiden mukaan. Mikäli valtion tuli maksaa omaisuudesta täysi korvaus, ehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jos korvaus olisi alhaisempi, kysymyksessä olisi sellainen poikkeus hallitusmuodon 6 §:stä, että asiassa vaadittaisiin perustuslain säätämisyjärjestystä. Vaikka valiokunta ei erikseen todennut kunnallisen omaisuuden nauttivan perustuslain 6 §:n mukaista suojaa, lausuntoa on vaikea tulkita muutoinkaan. Pakkolunastuksesta täyttä korvausta vastaan säädettiin 6 §:n 3 momentissa, ja säännös oli olennainen osa omaisuuden suojan kokonaisuutta. Kiinnostavaa myös on, että valiokunta rinnasti pakkolunastukseen tilanteen, jossa kunnallinen omaisuus käy hyödyttömäksi valtion toimien vuoksi. Tällaisia vaikutuksiaahan on käsitelty myös sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 2/1941 vp perustuslain 6 §:n mukainen omaisuuden suoja puolestaan ulotettiin kreikkalaiskatolisiin seurakuntiin. Hallituksen lakiehdotuksen mukaan kreikkalaiskatoliset seurakunnat, joiden alue kokonaisuudessaan tai pääasiallisesti oli ollut luovutetulla alueella, olivat velvolliset luovuttamaan jäljelle jääneen omaisuutensa valtiolle ehdotuksessa tarkemmin määrätyllä tavalla käytettäväksi. Perustuslakivaliokunta totesi, että ”julkisoikeudellisina yhdyskuntina on näiden seurakuntien katsottava nauttivan laillisesti saamaansa ja omistamaansa omaisuuteen nähden sitä oikeusturvaa, joka hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa on vakuutettu Suomen kansalaisille”. Jos seurakunnat olivat menettäneet vain pääosan omaisuudesta, niiden oikeussubjektiuden ei voitu katsoa lakanneeksi. Näiden seurakuntien velvollisuus luovuttaa omaisuutta sisälsi valiokunnan mukaan ”hallitusmuodon 6 §:n 1 momentista sellaisen poikkeuksen, jota ei voida saattaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voimaan”.

Valiokunta tukeutui lausunnossaan Y.W. Puhakan antamaan kirjalliseen asiantuntijalausuntoon. Puhakan mukaan ”alkuaan on saattanut olla jonkin verran

tulkinnanvaraista, missä määrin ... omaisuuden turvaa koskeva säännös, jossa puhutaan vain Suomen kansalaisista, on sovellettava myös julkisoikeudellisiin yhdyskuntiin". Puhakka kuitenkin katsoi, että "se, että suomalaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt ovat tässä kohden samassa asemassa kuin Suomen kansalaiset, on alun pitäen voitu pitää riidattomana". Puhakka lisäsi, että hallitusmuodon tulkinta oli aina johdonmukaisesti ollut myös sillä kannalla, että suomalaisten julkisoikeudellisten yhteisöjen omaisuus oli hallitusmuodossa turvattu yhtäläisesti kuin Suomen kansalaisten omaisuus. Puhakka ei kuitenkaan viitannut yhteenkään perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon. Sen sijaan hän mainitsi "esimerkkinä" 1921 säädetyin lain evankelis-luterilaisten ja kreikkalais-katolisten seurakuntien papiston ja lukkarin virkataloihin kuuluvain torppari- ja mäkitupa-alueiden lunastamisesta, joka käsiteltiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Puhakan käsityksestä oikeushenkilöiden omaisuudensuojasta ei tullut perustuslakivaliokunnan vallitsevaa kantaa, ja lausunto 2/1941 vp jäi yksinäiseksi poikkeukseksi. Lausunnossaan 10/1946 vp valiokunta esitti kannan, jota se on sen jälkeen noudattanut johdonmukaisesti ja johon myöskään perusoikeusuudistus 1995 tai uuden perustuslain voimaantulo 2000 eivät tuoneet muutosta:

"Hallitusmuodon 6 §:n säännöksen, jonka mukaan Suomen kansalaiset ovat lain mukaan turvattuja omaisuuden puolesta, on katsottava suojaavan, paitsi omistusoikeutta, muitakin taloudellisia oikeuksia. Sen antama suoja koskee kuitenkin välittömästi vain luonnollisia henkilöitä, joten yhteisöhenkilöiden omaisuus on turvattu vain sikäli, kuin näiden omaisuuden loukkaaminen kohdistuisi välillisesti myös sellaisiin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat Suomen kansalaisia."

Valiokunta liitti lausuntoonsa V. Merikosken asiantuntijalausunnon. Merikoski totesi Kairaan ja Hakkilaan viitaten, että

"kun hallitusmuodon johdanto puhuu vain kansalaisten oikeudesta ja lainalaisesta vapaudesta, kun hallitusmuodon toisen luvun otsikko kuuluu: 'Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva' ja kun 6 §:n 1 momentin omaisuusturvaa koskeva säännös sanamuodollisesti kohdistuu vain oman maan kansalaisiin, on tietoisopissa esitetty se käsitys, että hallitusmuodon omaisuusturvaa koskevat säännökset koskevat vain *fyysillisiä, luonnollisia henkilöitä* eivätkä ollenkaan juridisia henkilöitä kuten yhtiöitä, yhdistyksiä, säätiöitä jne. Tämän käsityksen mukaisesti saattaa perustuslailla

turvattu omaisuuden loukkaamattomuus koskea viimeksimainittuja ainoastaan siinä tapauksessa, että juridisia henkilöitä koskevilla säännöksillä loukataan fyysillisten henkilöiden omaisuutta.”

Merikoski piti tämän kannan perusajatusta oikeana ja arvosteli poikkeavaa käsitystä, jonka Puhakka oli esittänyt valiokunnalle 1941 antamassaan lausunnossa.² Merikoski ei tarkastellut erikseen julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden asemaa, eikä esimerkiksi arvioinut, voivatko kunnan tai seurakunnat päästä välillisesti osallisiksi hallitusmuodon 6 §:n tarjoamasta omaisuudensuojasta jäsentensä omaisuudensuojan kautta. Valiokunta on kuitenkin myöhemmin, tosin kantaansa perustelematta, katsonut, että julkisoikeudellisten subjektien omaisuus jää kokonaan perusoikeuksiin kuuluvan omaisuudensuojan ulkopuolelle, eikä siten pääse siitä osalliseksi edes välillisesti, julkisyhteisöjen jäsenenä olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojan kautta. Valiokunta totesi lausunnossaan 18/1982 Ounasjoen erityissuojelua koskevasta laista seuraavaa:

”Hallitusmuodon 6 §:n säännökset suojaavat sanamuotonsa mukaan vain luonnollisia henkilöitä, jotka ovat Suomen kansalaisia. Oikeushenkilön omaisuuteen puuttuminen saattaa kuitenkin merkitä tosiasiaassa välillistä puuttumista myös kansalaisten omaisuuteen. Valtion, kuntien, julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten omaisuus jää kuitenkin kokonaan hallitusmuodon 6 §:n suojan ulkopuolelle.”

Vuonna 1995 voimaan tullessa perusoikeusuudistuksessa ”Suomen kansalainen” perusoikeuksien subjektina korvattiin ”jokaisella”. Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut oikeushenkilöiden perusoikeussuojaa koskevaan kantaan. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen (HE 309/1993) yleisperusteluissa toistettiin tulkinta, jonka perustuslakivaliokunta oli omaksunut hallitusmuodon alkuperäisen II luvun voimassa ollessa:

”Ehdotetuissa perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, siis ihmisyksilöä. Perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä

² Merikoski myös totesi, että Puhakan kantansa tueksi mainitsemassa tapauksessa perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisen oli tehnyt välttämättömäksi se, että laki kajosi virkatalon haltijoiden, toisin sanoen yksityisten henkilöiden, oikeuksiin.

oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Tältä osin on nykyisen perusoikeussäännöstömme tulkintakäytäntö vakiintunut (esim. PeVL 18/1982 vp). ... Sitä vastoin valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp).”

Kiinnostavaa kuitenkin on, että yllä lainatun kohdan jälkeen hallituksen esityksessä viitattiin siihen, että ”toisaalta kuntien itsehallinto on turvattu erikseen hallitusmuodossa”. Viittaus tarkoittanee, että kunnat voivat saada asiallisesti perusoikeussuojan kaltaista suojaa – esimerkiksi omaisuuden suojaa – osana perustuslaissa erikseen turvattua itsehallintoa. Tarkastelen kuntien omaisuudensuojaa osana itsehallinnon suojaa sen jälkeen, kun olen selostanut periaatteita, joita on noudatettu sairaalalainsäädäntöön liittyvissä valtion ja kuntien välisissä omaisuusjärjestelyissä.

4. *Sairaalalainsäädäntöön liittyvät omaisuusjärjestelyt*

Hallituksen vuonna 1943 antamassa esityksessä keskussairaalalaiksi (HE 12/1943 vp) todettiin, että maamme olojen kehityksen kannalta on luonnollista, että ”yleisten lasarettisairaalain” perustaminen ja ylläpito jaetaan valtion ja kuntien kesken. Kohtuullisena kustannusten jakoperusteena valtion ja kuntien välillä hallituksen esityksessä pidettiin viittäkymmentä prosenttia. Keskussairaalat sopivat hallituksen esityksen mukaan paremmin valtion ja paikalliset sairaalat kuntien tai kuntayhtymien hoidettavaksi. Keskussairaalat osoitettiinkin keskussairaalalaissa valtion omistukseen, kun sen sijaan kunnat tai kuntayhtymät omistivat paikallissairaalat. Hallituksen mukaan oli kuitenkin kohtuullista, että myös kunnat osallistuivat keskussairaaloista aiheutuvien kustannusten kattamiseen sen mukaan, kun niiden asukkailla on mahdollisuus käyttää sairaalaa. Valtion ja kuntien välinen kustannusten tasajako ilmeni keskussairaalalaissa siten, että kunnat suorittivat 50 % keskussairaalasta varaamiinsa sairaansijoihin kohdistuvista perustamiskustannuksista. Valtio puolestaan osallistui kuntien tai kuntayhtymien omistamien paikallisten sairaaloiden (kunnallissairaaloiden) perustamiskustannuksiin valtionavulla.

Keskussairaaloiden omistus siirrettiin vuonna 1956 sairaalalailla (49/1956) valtiolta kunnille. Laki korvattiin vuonna 1965 säädetyllä lailla kunnallisista yleissairaaloista (561/1965). Jälkimmäisen lainkin mukaan keskussairaaloiden rakentamisesta vastasi valtio, jolle kuntien oli vuonna 1943 omaksutun periaatteen mukaisesti suoritettava puolet varaamiensa sairaansijojen

mukaisesta osuudesta keskussairaalan perustamiskustannuksiin (9.1 §). Rakentamisen päätyttyä valtio luovutti keskussairaalan alueineen, rakennuksineen ja irtaimistoineen kuntainliiton omistukseen (17 §). Valtioneuvosto saattoi myös päättää, että jo rakennettu valtion sairaala luovutettiin alueineen, rakennuksineen ja irtaimistoineen keskussairaalapiirin kuntainliiton omistukseen keskussairaalanä käytettäväksi (18 §). Tällöin kuntien perustamiskustannusosuuksia laskettaessa oli otettava huomioon siirtyvän omaisuuden arvo (10.1 §). Siirtyvien alueiden, rakennusten ja niiden irtaimiston arvo vahvistettiin arvioimalla hankintakustannukset arvioimisajankohtana ja vähentämällä niistä kohtuullinen arvon alentuminen. Muiden varojen osalta noudatettiin käypää arvoa. (11.1 §) Kun aluesairaala muutettiin keskussairaalaksi tai sen osastoiksi, valtio korvasi aluesairaalan kuntainliitolle kaksi kolmannesta siirtyvän omaisuuden arvosta, vähennettynä omaisuuden hankintakustannuksista valtion varoin rahoitetun määrän suhteellisella osuudella (10.2 §).

Vuoden 1965 laissa kunnallisista yleissairaaloista oli myös säännökset tilanteesta, jossa sairaala, jonka perustamiskustannuksiin valtio oli osallistunut, siirtyi toiselle omistajalle tai jos sen toiminta lopetettiin tai sitä muutettiin niin, että lääkintöhallitus ei voinut hyväksyä sairaalaa tai laitosta sellaisena käytettäväksi.³ Valtioneuvosto voi tällöin päättää sen lunastettavaksi valtiolle. Lunastuskorvaus määräytyi samojen perusteiden mukaisesti kuin valtion omaisuuden siirtyessä kunnille. Lisäksi vähennyksenä otettiin huomioon valtion vastattaviksi siirtyvät velat. Jos taas lääkintöhallitus oli antanut suostumuksensa toiminnan muuttamiseen, lunastusoikeutta ei ollut. Valtiolla oli tällöin kuitenkin suoritettava sellainen osa omaisuuden arvosta, joka vastasi valtion varoin rahoitetun määrän suhteellista osuutta hankintakustannuksista, jollei valtioneuvosto myöntänyt helpotusta tästä velvollisuudesta. (41 §)

Vuonna 1972 säädetyllä kansanterveyslaillla ja sen voimaannpanolaillla (66-67/1972) kunnalliset paikallissairaalat muutettiin niin ikään kunnallisiksi terveyskeskuksiksi, mihin ei liittynyt valtion ja kuntien välisiä omaisuussiiroja. Kansanterveyslain 44 §:ään otettiin vuoden 1965 lakia vastaavat säännökset valtioneuvoston lunastusoikeudesta tai – lääkintöhallituksen hyväksyessä muutoksen – kunnan velvollisuudesta maksaa valtionapu takaisin, kun omaisuus luovutetaan toiselle tai sen käyttötarkoitusta muutetaan. Kun valtioneuvosto käytti lunastusoikeuttaan, sen oli suoritettava omaisuudesta kohtuullinen arviohintä. Maksettua valtionapua oli sitä vastaavalta osalta pidettävä lunastushinnan suorituksena. Kun lääkintöhallitus oli antanut suostumuksensa eikä lunastusoikeutta ollut, kunnan oli suoritettava valtiolle sellainen

³ Tilannetta oli säännelty jo vuoden 1956 laissa (34 §).

osuus omaisuuden arvosta, joka vastasi valtion varoin rahoitettua osuutta perustamiskustannuksista. Alueiden sekä rakennusten ja niiden irtaimiston arvo vahvistettiin arvioimalla hankintakustannukset arvioimisen ajankohtana ja vähentämällä kohtuullinen arvon ja käyttöarvon alentuminen (45 §).

Valtionavun palauttamisesta omaisuuden luovuttamis- tai sen käyttötarkoituksen muuttamistilanteissa on nykyisin säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 30 §:ssä (716/2002): ”Perustamishankkeeseen saatua valtionosuutta tai -avustusta vastaava suhteellinen osa hankitun omaisuuden käyvästä arvosta voidaan kokonaan tai osaksi määrätä palautettavaksi valtiolle, jos hankittu omaisuus luovutetaan taikka jos toiminta lopetetaan tai omaisuuden käyttötarkoitusta muutetaan pysyvästi eikä omaisuutta käytetä muuhun valtionosuuteen tai -avustukseen oikeuttavaan toimintaan.” Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuuslaki kuuluu voimaantulakiehdotuksen 2 §:ssä lueteltuihin kumottaviin lakiin. Näin ollen myöskään valtionavun palauttamista koskevaa 30 §:ää ei ole tarkoitus soveltaa sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyissä.

Sairaalalaitoksen muutoksiin liittyvät omaisuusjärjestelyt eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Lainsäätämiskäytännöstä voidaan kuitenkin tehdä neljä havaintoa. Ensinnäkin kunnat ovat ennen sote-uudistusta poikkeuksetta olleet oikeutettuja korvaukseen, kun valtio on käyttänyt lakiin perustuvaa oikeuttaan lunastaa kuntien omaisuutta. Omaisuutta varten saatu valtionapu on kuitenkin vähennetty lunastuskorvauksesta. Toiseksi kunnat ovat olleet velvollisia korvaamaan saamansa valtionavun silloin, kun omaisuus, johon valtionapua on saatu, on luovutettu toiselle, asianomainen toiminta on lopetettu tai omaisuuden käyttötarkoitusta on muutettu siten, että sitä ei enää käytetä valtionosuuteen oikeuttavaan toimintaan. Kolmanneksi valtiota ja kuntia on lainsäädännössä kohdeltu symmetrisesti siten, että kumpikin osapuoli on saanut korvausta rahoitusosuudestaan. Niinpä valtion käyttäessä lunastusoikeuttaan kunnille on korvattu niiden rahoitusosuus, ja vastaavasti kuntien velvollisuutena on ollut suorittaa valtionapu takaisin omaisuuden luovuttamis- tai sen käyttötarkoituksen muuttamistilanteissa. Neljänneksi, kuten vuoden 1965 lain säännökset aluesairaalan muuttamisesta keskussairaalaksi osoittavat, valtio on suorittanut kuntainliitolle korvausta myös silloin, kun sen omaisuutta on siirretty toiselle kuntainliitolle.

5. Kunnan omaisuuden suoja osana itsehallinnon suojaa

Kuten edellä on käynyt ilmi, vakiintuneen perustuslakitulkinnan mukaan julkisoikeudelliset yhteisöt, mukaan luettuina kunnat ja seurakunnat, eivät nauti perustuslaissa, aikaisemmin hallitusmuodon 6

§:ssä ja nykyisin perustuslain 15 §:ssä, taattua omaisuudensuojaa. Julkisoikeudellisiin yhteisöihin ei tämän tulkinnan mukaan ulotu edes sellainen välillinen omaisuuden perusoikeussuoja, josta yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt voivat päästä osallisiksi jäseninään olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojan välityksellä. Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen perustellut, miksi yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat välillisen suojan suhteen eri asemassa. Ajatuksena voi olla, että esimerkiksi kunnat ovat osa sitä julkista valtaa, jota vastaan perusoikeudet tarjoavat suojaa ja jonka velvollisuutena on huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta. Kunnat ovat tämän ajattelutavan pikemminkin perusoikeuksien kohteita, objekteja, kuin subjekteja. Suhteessaan valtioon kunnat saattavat kuitenkin olla oikeudellisen suojan tarpeessa yhtä lailla kuin yksityisoikeudellisetkin oikeushenkilöt. Voidaan myös mahdollista ajatella, että kunnan omaisuuteen kajoaminen vaikuttaa välillisesti myös kunnan jäseninä olevien ja kunnan omaisuutta verovaroidaan rahoittaneiden luonnollisten henkilöiden asemaan aivan kuten oikeushenkilöiden omaisuuteen kajoaminen voi vaikuttaa välillisesti sen jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden asemaan. Tulevaisuudessa saattaakin olla perusteltua tarvetta tarkistaa yksioikoisen torjuvaa kantaa, jonka perustuslakivaliokunta on ottanut julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaan.

Kuntien omaisuus nauttii kuitenkin jo nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaan perustuslain suojaa perustuslain 121 §:n turvatun itsehallinnon kautta. Itsehallintosäännöksen tulkinnassa voidaankin ottaa huomioon näkökohtia, jotka olisivat merkityksellisiä myös kuntien välillisen perusoikeussuojan arvioinnissa.

Sote-uudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp lähtökohdaksi otettiin perustuslain esitöiden kanta, jonka mukaan ”perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta”. Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi (HE 1/1998 vp) perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon sisältöä avattiin huomattavasti enemmän kuin tämä lyhyt viittaus antaa ymmärtää. Hallituksen esityksen seuraavan virkkeen mukaan ”näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin”. Itsehallintosäännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus”, mikä ”sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille”. Edelleen ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla”. Hallituksen perustuslakiesityksen mukaan ”perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti

katsottu, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin”. Hallitus totesikin, että ”verotusoikeuden keskeisen merkityksen vuoksi on perusteltua ottaa asiasta nimenomainen säännös perustuslakiin”. Perustuslakivaliokunta on määritellyt perustuslain itsehallintosäännöksen suojaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeisen sisällön siten, että ”oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan” (PeVL 12/2011 vp, 29/2009 vp ja 67/2014 vp).

Kunnan omaisuuden suojalle osana perustuslain turvaamaa itsehallintoa voidaan esittää kaksi perustelua. Ensinnäkin keskeinen osa kunnan oikeudesta päättää itsenäisesti taloudestaan on oikeus päättää omaisuudestaan, kuten omaisuuden käyttämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta. Toiseksi omaisuuden suoja perustee kunnan verotusoikeus: verotusoikeus menettäisi merkityksensä, ellei siihen liittyisi myös oikeus päättää verovarojen käytöstä. Oikeuteen päättää verovarojen käytöstä kuuluu puolestaan oikeus disponoida verovaroilla hankitusta omaisuudesta.

Jos omaisuus on hankittu määrätarkoitukseen saadulla valtionavulla, näkökohdat, jotka perustelevat omaisuuden suoja osana perustuslain turvaamaa itsehallintoa, menettävät merkityksensä. Ensinnäkin voidaan katsoa, että kunta on valtionavun ehtona luopunut oikeudestaan disponoida vapaasti omaisuudestaan. Toiseksi myöskään itsehallintoon kuuluva verotusoikeus ei perustele valtionavulla hankitun omaisuuden perustuslain suoja. Niiltä osin kuin kunta on käyttänyt omaisuuden hankintaan valtionavun ohella myös verovarojaan, verotusoikeuden suojalla voidaan kuitenkin ajatella olevan valtiosääntöoikeudellista merkitystä esimerkiksi silloin, kun lainsäädäntö edellyttää omaisuuden luovuttamista tai kun omaisuutta ei voida enää lainsäädännön muutosten vuoksi käyttää alkuperäiseen tarkoitukseensa. Verotusoikeuden suojasta johdettava omaisuuden suoja perustee tällaisissa tilanteissa kunnalle suoritettavaa korvausta. Kuten yllä on käynyt ilmi, sairaalalainsäädännössä on noudatettu linjaa, jonka mukaan silloin kun valtio lunasti kunnilta sairaalaomaisuutta, kunnilla oli oikeus saada korvausta omaisuuteen sijoittamisestaan verovaroista. Kunnille verovaroin hankitusta omaisuudesta suoritettavan korvauksen vastapainona on ollut kuntien velvollisuus suorittaa valtionapua takaisin, jos kunta luopui sairaalaomaisuudesta, johon se oli saanut valtionapua, tai muutti tällaisen omaisuuden käyttötarkoitusta. Tullikamarien lakkauttamista koskeva laki vuodelta 1921 on puolestaan varhainen esimerkki kunnille maksettavasta korvauksesta omaisuudesta, joka valtion toimenpiteiden vuoksi on käynyt hyödyttömäksi. Korvausta tosin perusteltiin tuolloin hallitusmuodon perusoikeussäännöksillä.

Itsehallintoon kuuluvan omaisuudensuojan kannalta ei nähdäkseni ole merkitystä sillä, että kuntien verovaroin hankittua omaisuutta siirtyy valtion sijasta jollekin muulle julkisyhteisölle, kuten sote-uudistuksen yhteydessä perustettaville maakunnille. Aikaisemman sairaalalainsäädännön

mukaan valtio on suorittanut korvausta myös silloin, kun sairaalaomaisuutta on siirretty kuntainliitolta toiselle (aluesairaaloiden muuttaminen keskussairaaloiksi). Mahdollinen perustelu, jonka mukaan omaisuus siirtyisi itsehallinnollisilta yksiköille toiselle ja kunnan asukkaat olisivat osallisina myös ylemmänasteisessa itsehallinnossa, ei ole pitävä. Omaisuutta luovuttavan ja vastaanottavan julkisyhteisön jäsenistöt eivät ole yhteneviä. Maakuntien itsehallinto myös jäisi hallituksen esityksen mukaan ohueksi, eikä siihen esimerkiksi sisältyisi verotusoikeutta. Sote:n rahoitus olisikin, asiakasmaksujen ohella, valtion rahoituksen varassa. Lisäksi maakunnat luovuttaisivat omaisuuden lailla perustettavalle yhtiömuotoiselle palvelukeskukselle, jonka hallituksessa olisi valtionkin edustus. Omaisuus ei siten jäisi maakuntien itsehallinnollisen päätöksenteon piiriin.

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen säätämisperusteluissa ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa on uudistuksen kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa käsitelty myös rahoitusperiaatetta. Rahoitusperiaate koskee suoranaisesti valtion velvollisuutta huolehtia siitä, että kunnille taataan riittävä rahoitus valtion niille osoittamiin tehtäviin siten, että pakolliset tehtävät eivät vaaranna itsehallintoon kuuluvaa kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan, mukaan luettuna verotuloistaan ja niiden käyttötarkoituksesta. Sote-uudistus ei välittömästi vaikuttaisi kunnallisten tehtävien valtiolliseen rahoitukseen muutoin kuin siten, että sote-tehtävien poistuessa kunnilta niiden valtiollinen rahoitus osoitettaisiin maakunnille. Sen sijaan kunnille jäävien pakollisten tehtävien valtiolliseen rahoitukseen uudistuksella ei olisi välitöntä vaikutusta. Välillistä vaikutusta uudistusta voisi kuitenkin olla sikäli, että kunnan taloudellisen tilanteen heikentyessä esimerkiksi maakuntiin siirtyvien kuntayhtymien alijäämän kattamisvelvollisuuden tai käyttämättä jäävien sote-kiinteistöjen vuoksi, kunta joutuu osoittamaan entistä enemmän verotulojaan sille jäävien pakollisten tehtävien rahoittamiseen, mahdollisesti jopa korottamaan veroprosenttiaan. Näin se taloudellinen itsenäisyys, jota rahoitusperiaate suojaa ja johon kuuluu myös itsenäinen päätösvalta verotuksesta ja verotulojen käyttäminen, saattaa vaarantua.

6. Sote-uudistukseen liitettävä korvaussäätely

Perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat asiantuntijat joutuivat muodostamaan kantansa sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyihin varsin nopeasti, osana laajaa valtiosääntöoikeudellisten kysymysten kokonaisuutta. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa painotettiin perustuslain 19.3 §:n mukaisen perusoikeuden ja 124 §:n julkisten hallintotehtävien siirtämiselle asettamien vaatimusten toteutumista. Valiokunta tai sen asiantuntijat eivät lausunnoissaan esimerkiksi viitanneet

aikaisempaan sairaalalainsäädäntöön ja siinä julkisyhteisöjen välisissä omaisuusjärjestelyissä noudatettuihin periaatteisiin. Näihin kuuluvat valtion ja kuntien välinen kustannusten tasajako, kunnille (ja kuntayhtymille) suoritettava korvaus niiden verovaroilla hankitusta omaisuudesta milloin niille on säädetty velvollisuus luovuttaa omaisuutta toiselle julkisyhteisölle ja ainakin yhdessä, tosin sairaalalainsäädännön ulkopuolelle jäävässä tapauksessa myös silloin kun omaisuus jää valtion toimenpiteiden vuoksi käyttämättä sekä vastaavasti kuntien velvollisuus suorittaa omaisuuden hankintaan saamansa valtionapu takaisin milloin ne luovuttavat omaisuuden toiselle tai muuttavat sen käyttötarkoitusta. Lainsäädäntö, jossa näitä periaatteita on sovellettu, ei ole, yhtä varhaista poikkeusta lukuun ottamatta, ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, mutta ainakin osalle luettelemistani periaatteista voidaan osoittaa tukea kunnallisen omaisuuden perustuslain suojasta.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 26/2017 vp, että kunnille perustuslailla suojattu itsehallinto ei edellytä kaikille kunnille suoraan lain nojalla maksettavaa kompensatiota sote-uudistuksen niille aiheuttamista taloudellisista menetyksistä, kuten osuuksista maakuntiin siirrettävistä kuntayhtymistä, kuntayhtymän alijäämän kattamisesta, maakunnalle luovutettavasta irtaimesta omaisuudesta tai uudistuksen vuoksi käyttämättömiksi jäävistä kiinteistöistä ja toimitiloista. On mahdollista, että valiokunta nojautui tällöin joissakin aikaisemmissa lausunnoissa esittämäänsä ja nytkin toistamaansa tulkintaperiaatteeseen, jonka mukaan ”tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi”. Jos näin on, valiokunta on ymmärtänyt tulkintaperiaatteen tarkoittavan itsehallinnon rajoituksen ankaruutta: tämän mukaan perustuslaki kieltäisi vain sellaiset rajoitukset, jotka eivät jättäisi itsehallinnosta mitään jäljelle. Kun sote-uudistuksella ei yleisesti ottaen ole tällaista vaikutusta, sitä ei myöskään tämän ajattelutavan mukaan voitaisi pitää yleisellä, kaikki kunnat kattavalla tasolla perustuslain vastaisena. Tällainen perustuslain sallimien rajoitusten ankaruuden arviointi ei kuitenkaan voi olla tulkintaperiaatteen alkuperäinen tarkoitus, eikä se myöskään vastaa valiokunnan pitkäaikaista lausuntokäytäntöä. Tulkintaperiaatteen tällainen soveltaminen kovertaisi perustuslain turvaaman itsehallinnon lähes tyhjäksi. Tulkintaperiaatteen sisältö on, että sellainenkin lainsäädäntö, joka ei sisällä *muodollisia* rajoituksia itsehallintoon, esimerkiksi perustuslain turvaamaan verotusoikeuteen, voi *asiallisesti ottaen* tehdä sen merkityksettömäksi esimerkiksi ohjaamalla valtaosan verotuloista pakollisiin tehtäviin tai pakottamalla kunnat korottamaan veroprosenttiaan. Tulkintamaksiimiin onkin valiokunnan aikaisemmassa käytännössä viitattu erityisesti rahoitusperiaatteen yhteydessä: riittämättömällä valtion rahoituksella voi olla juuri tällaisia asiallisia rajoittavia vaikutuksia kuntien verotusoikeuteen, vaikka se ei muodollisesti verotusoikeutta rajoitakaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 vp on altis kritiikille. On kuitenkin luultavaa, että perustuslakivaliokunta ei sote-uudistuksen myöhemmässä käsittelyssä luovu kannastaan, joka ei edellytä yleistä, kaikille kunnille korvauksen takaavaa järjestelmää vaan järjestelmää, joka voidaan aktivoida silloin, kun voidaan osoittaa, että jonkin kunnan taloudellinen itsehallinto on jonkin sote:en liittyvän omaisuusjärjestelyn vuoksi vaarantunut. Valiokunnan mukaan ”voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely”.

Lausunnon perusteella valiokunnan edellyttämälle kompensatiojärjestelmälle voidaan asettaa seuraavat neljä vaatimusta: säädännäisyys, erillisuus, yleisyys ja subjektiivisen oikeuden perustaminen. (1) Säädännäisyyden vaatimus tarkoittaa, että järjestelmästä on säädettävä lailla, vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen. (2) Erillisyyden vaatimus tarkoittaa sitä, että taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että yksittäisen kunnan taloudellisen aseman turvaava kompensatiojärjestelmä voidaan toteuttaa erilaisin tavoin. Valiokunta viittaa mahdollisena sääntelymallina kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säännökseen kunnan harkinnanvaraisesta avustuksesta. Lain 30 §:n mukaan valtionosuutta voidaan korottaa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kuntataloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Valiokunta kuitenkin korostaa, että voimaanpanolakiin lisättävän säännöksen tulee olla kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin verrattuna itsenäinen ja että avustuksen edellytykset tulee kytkeä yksittäisille kunnille sote-uudistuksesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin.

(3) Valiokunnan edellyttämä järjestelmä ei ole yleinen siinä suhteessa, että se takaisi suoraan lain nojalla korvauksen kaikille kunnille. Sen sijaan se on yleinen omaisuuslajien ja omaisuusjärjestelyjen luonteen suhteen. Kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantuminen, kuten kunnallistaloutta koskevan itsenäisen päätösvallan tai verotusoikeuden kaventuminen, voi olla seurausta yhtä hyvin kiinteää kuin irtainta omaisuutta koskevista omaisuusjärjestelyistä, joiden ainoa edellytys on, että ne liittyvät sote-uudistukseen. Valiokunta mainitsee esimerkkinä taloudellisista menetyksistä, jotka saattavat itsehallinnon turvaamiseksi edellyttää korvausta, investointeja vaatineiden tilojen jäämisen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi. Tämä on valiokunnalle kuitenkin vain esimerkki. Kompensatiojärjestelyä voi valiokunnan mukaan edellyttää myös ”jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakkoimatonkin peruste”, joka ”vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan”. Ilmeistä onkin, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa erikseen tarkastellut kuntien omaisuuden, mukaan luettuna

kuntayhtymäosuuksien, korvaukseton siirtäminen maakunnille tai kuntien velvollisuus kattaa kuntayhtymien alijäämä voisivat myös olla perusteita, jotka valiokunnan kannan mukaisesti voisivat vaatia yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaavaa kompensatiojärjestelyä. Valiokunnan edellyttämä, perustuslain itsehallintosääntelyn perusteleva kompensatiojärjestelmä on perusteiltaan yleinen: sen tulee kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata asianomaisen kunnan perustuslaissa turvattua itsehallintoa. Valiokunnan edellyttämä järjestelmä ei ole yleinen siten, että kompensatiota suoritettaisiin välittömästi lain nojalla kaikille kunnille. Mutta järjestelmä ei myöskään rajoitu vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, niin sanottuihin kriisikuntiin. Kysymyksessä ei ole kriisikuntamenettely tai sen esiaste. Sote:n omaisuusjärjestelyt voivat loukata myös vakavaraisten kuntien itsehallintoa, kuten niiden oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan tai niiden verotusoikeutta.

(4) Valiokunnan lausunnon valossa on ilmeistä, että korvauksen myöntäminen ei saisi jäädä asianomaisen viranomaisen harkintaan. Kunnilla on perustuslain takaama oikeus itsehallintoon, ja siksi kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus. Valiokunnan käyttämää esimerkkiä valtionosuuslain harkinnanvaraisesta avustuksesta ei tule tulkita siten, että myös nyt tarkoitettu korvaus voisi olla luonteeltaan harkinnanvarainen.

On niin ikään ilmeistä, että korvausjärjestelmään tulee sisältyä hakumenettely ja että korvausoikeus edellyttää, että kunta voi osoittaa, että jollakin sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyllä on sille taloudellisen itsehallinnon vaarantavia seurauksia. Sääntelyn soveltamista helpottaa, jos säännöksessä mainitaan esimerkkejä järjestelyistä, joilla tällaisia seurauksia voi olla. Säännöksessä tulee kuitenkin yleisyysvaatimuksen täyttämiseksi olla myös yleislauseke, joka kattaa tilanteet, joita ei ole erikseen mainittu. Jotta kuntien oikeus korvaukseen taataan säädännäisesti, säännöksessä tulisi jollain täsmällisyydellä määritellä myös ne kriteerit, joiden mukaan korvauksen suuruus määräytyy. Säännöksen yhdenmukaisen soveltamisen turvaamiseksi kriteerien tulisi, mikäli mahdollista, olla riippumattomia omaisuuslajeista, samoin kuin siitä, kuka on omaisuuden vastaanottaja silloin kun itsehallinnon kaventuminen on seurausta velvollisuudesta luovuttaa omaisuutta. Kriteerien tulisi myös, mikäli mahdollista, ottaa huomioon kannustinvaikutus: kriteerien ei tulisi palkita huonosta taloudenpidosta.

Nyt luotavalla korvausjärjestelmällä voi olla ennakkotapausmerkitystä esimerkiksi muissa julkisyhteisöjen välisissä omaisuusjärjestelyissä tai tilanteissa joissa kunnallinen omaisuus jää valtion toimenpiteiden vuoksi käyttämättä. Niinpä nyt luotavien korvauskriteerien tulisi olla sovellettavissa myös muihin julkisyhteisöjen välisiin omaisuusjärjestelyihin. Vaihtoehtoiskustannusten malli, jota Senaattikiinteistöt soveltavat vuokratason määrittelyssä (VM/355/00.03.03/2016), voi tarjota lähtökohdan yleisesti sovellettavissa olevien korvauskriteerien kehittäessä.

7. Yhteenveto

Tiivistän selvitykseni keskeiset johtopäätökset seuraavasti:

1. Perustuslakivaliokunta on kahta varhaista vuosilta 1921 ja 1941 olevaa poikkeusta lukuun ottamatta katsonut, että julkisoikeudelliset yhteisöt, kuten kunnat tai seurakunnat, eivät nauti perusoikeutena taattua omaisuudensuojaa. Julkisoikeudelliset yhteisöt eivät pääse osallisiksi edes sellaisesta välillisestä suojasta, joka ulottuu yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin niiden jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojan kautta.
2. Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen perustellut, miksi yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat omaisuuden välillisen perusoikeussuojan suhteen eri asemassa. Suhteessaan valtioon kunnat saattavat olla oikeudellisen suojan tarpeessa yhtä lailla kuin yksityisoikeudellisetkin oikeushenkilöt. Kunnan omaisuuteen kajoaminen vaikuttaa välillisesti myös kunnan jäseninä olevien ja kunnan omaisuutta verovaroillaan rahoittaneiden luonnollisten henkilöiden asemaan aivan kuten oikeushenkilöiden omaisuuteen kajoaminen voi vaikuttaa välillisesti sen jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden asemaan. Tulevaisuudessa saattaakin olla perusteltua tarvetta tarkistaa sitä yksioikoisen torjuvaa kantaa, jonka perustuslakivaliokunta on ottanut julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaan.
3. Sairaalalaitosta koskevasta aikaisemmasta lainsäädännöstä, joka tosin ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, voidaan tehdä neljä yleistävää havaintoa. Ensinnäkin kunnat ovat ennen sote-uudistusta poikkeuksetta olleet oikeutettuja korvaukseen, kun valtio on käyttänyt lakiin perustuvaa oikeuttaan lunastaa kuntien omaisuutta. Omaisuutta varten saatu valtionapu on kuitenkin vähennetty lunastuskorvauksesta. Toiseksi kunnat ovat olleet velvollisia korvaamaan saamansa valtionavun silloin, kun omaisuus, johon valtionapua on saatu, on luovutettu toiselle, asianomainen toiminta on lopetettu tai omaisuuden

käyttötarkoitusta on muutettu siten, että sitä ei enää käytetä valtionosuuteen oikeuttavaan toimintaan. Kolmanneksi valtiota ja kuntia on lainsäädännössä kohdeltu symmetrisesti siten, että kumpikin osapuoli on saanut korvausta rahoitusosuudestaan. Valtion käyttäessä lunastusoikeuttaan kunnille on korvattu niiden rahoitusosuus, ja vastaavasti kuntien velvollisuutena on ollut suorittaa valtionapu takaisin omaisuuden luovuttamis- tai sen käyttötarkoituksen muuttamistilanteissa. Neljänneksi, kuten vuoden 1965 lain säännökset aluesairaalan muuttamisesta keskussairaalaksi osoittavat, valtio on suorittanut kuntainliitolle korvausta myös silloin, kun sen omaisuutta on siirretty toiselle kuntainliitolle.

4. Kuntien omaisuus nauttii nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaan perustuslain suojaa perustuslain 121 §:n turvatun itsehallinnon kautta. Tälle tulkinnalle voidaan esittää kaksi perustelua. Ensinnäkin keskeinen osa kunnan oikeudesta päättää itsenäisesti taloudestaan on oikeus päättää omaisuudestaan, kuten omaisuuden käyttämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta. Toiseksi omaisuuden suojaa perustelee kunnan verotusoikeus, joka menettäisi merkityksensä, ellei siihen liittyisi myös oikeus päättää verovarojen käytöstä, kuten hankkia omaisuutta ja disponoida siitä.

5. Jos omaisuus on hankittu määrätarkoitukseen saadulla valtionavulla, näkökohdat, jotka perustelevat omaisuuden suojaa osana perustuslain turvaamaa itsehallintoa, menettävät merkityksensä. Kunta on valtionavun ehtona luopunut oikeudestaan disponoida vapaasti omaisuudestaan. Myöskään itsehallintoon kuuluva verotusoikeus ei perustele valtionavulla hankitun omaisuuden perustuslain suojaa. Niiltä osin kuin kunta on käyttänyt omaisuuden hankintaan valtionavun ohella myös verovarojaan, verotusoikeuden suojalla voi kuitenkin olla valtiosääntöoikeudellista merkitystä esimerkiksi silloin, kun lainsäädäntö edellyttää omaisuuden luovuttamista tai kun omaisuutta ei voida enää lainsäädännön muutosten vuoksi käyttää alkuperäiseen tarkoitukseensa. Verotusoikeuden suojasta johdettava omaisuuden suoja perustelee tällaisissa tilanteissa kunnalle suoritettavaa korvausta.

6. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 26/2017 vp, että kunnille perustuslailla suojattu itsehallinto ei edellytä kaikille kunnille suoraan lain nojalla maksettavaa kompensatiota sote-

uudistuksen niille aiheuttamista taloudellisista menetyksistä. Valiokunta nojautui lausunnossaan tulkintaperiaatteeseen, jonka mukaan ”tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi”. Valiokunta näyttää ymmärtäneen tulkintaperiaatteen tarkoittavan itsehallinnon rajoituksen ankaruutta: tämän mukaan perustuslaki kieltäisi vain sellaiset rajoitukset, jotka eivät jättäisi itsehallinnosta mitään jäljelle. Tulkintaperiaatteen tällainen soveltaminen kovertaisi perustuslain turvaaman itsehallinnon lähes tulkoon tyhjäksi. Tulkintaperiaatteen sisältö on, että sellainenkin lainsäädäntö, joka ei sisällä *muodollisia* rajoituksia itsehallintoon, esimerkiksi perustuslain turvaamaan verotusoikeuteen, voi *asiallisesti ottaen* tehdä sen merkityksettömäksi esimerkiksi ohjaamalla valtaosan verotuloista pakollisiin tehtäviin tai pakottamalla kunnat korottamaan veroprosenttiaan.

7. Kaikille kunnille korvauksen takaavan järjestelmän sijasta perustuslakivaliokunta edellytti luotavaksi järjestelmän, joka voidaan aktivoida silloin, kun voidaan osoittaa, että jonkin kunnan taloudellinen itsehallinto on jonkin sote:en liittyvän omaisuusjärjestelyn vuoksi vaarantunut. Valiokunnan lausunnon perusteella kompensatiojärjestelmälle voidaan asettaa seuraavat neljä vaatimusta: säädännäisyys, erillisuus, yleisyys ja subjektiivisen oikeuden perustaminen. (1) Säädännäisyyden vaatimus tarkoittaa, että järjestelmästä on säädettävä lailla, vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen. (2) Erillisyyden vaatimus tarkoittaa sitä, että taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. (3) Yleisyyden vaatimuksen mukaisesti kompensatiojärjestelmän tulee kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata asianomaisen kunnan taloudellista itsehallintoa. Järjestelmän ei tule rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, niin sanottuihin kriisikuntiin. (4) Kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.

Helsingissä 15.9.2017



Kaarlo Tuori

Oikeustieteen tohtori

Professori