

LAUSUNTO

Kuntien takauskeskus on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyihin liitettävästä kompensaatiosääntelystä. Käytettävissäni on ollut valtiovarainministeriön eduskunnan hallintovaliokunnalle 12.12.2017 antama lausunto ja Kuntaliiton oikeudellisen osaston 1.12.2017 päivätty säännösluonnos. Tämä lausunto täydentää kuntien takauskeskukselle laatimaani, 15.9.2017 päivättyä selvitystä. Esitän lausuntonani seuraavaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan 26/2017 vp, että ”voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely”. Olen 15.9.2017 päivätyssä selvityksessäni todennut, että valiokunnan lausunnon perusteella kompensaatiosääntelylle järjestelmälle voidaan asettaa seuraavat neljä vaatimusta: säädännäisyys, erillisuus, yleisyys ja subjektiivisen oikeuden perustaminen. *Säädännäisyyden* vaatimus tarkoittaa, että järjestelmästä on säädettävä lailla, vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen, ja *erillisyyden* vaatimus puolestaan sitä, että taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä.

Yleisyyden vaatimuksen mukaisesti kompensatiojärjestelmän tulee kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata asianomaisen kunnan taloudellista itsehallintoa. Perustuslakivaliokunta mainitsi esimerkkinä taloudellisista menetyksistä, jotka saattavat itsehallinnon turvaamiseksi edellyttää korvausta, investointeja vaatineiden tilojen jäämisen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi. Tämä oli valiokunnalle kuitenkin vain esimerkki. Kompensatiojärjestelyä voi valiokunnan mukaan edellyttää myös ”jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste”, joka ”vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia

päittää itsenäisesti taloudestaan”. Niinpä hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) säätämisyjärjestysperusteluissa erikseen tarkastellut irtaimen sote-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. Järjestelmän ei tule rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, niin sanottuihin kriisikuntiin. Neljäs kompensatiosääntelyä koskeva vaatimus on, että kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama *oikeus*.

Valtiovarainministeriön hallintovaliokunnalle 15.12.2017 antamaan lausuntoon sisältyy seuraava kompensatiosääntelyä koskeva ehdotus sote-uudistuksen voimaanpanolain 4 lukuun lisättäväksi tarkoitettuksi pykäläksi:

§ Avustus kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä aiheutuvien kuntataloudellisten ongelmien hoitamiseen

Kunnalla on oikeus saada valtiolta avustusta, jos kunnan taloudellinen asema ja mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olennaisesti vaarantuu tässä luvussa säädetyistä, kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä.

Kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä syntyneiden välittömien kustannusten ja hyötyjen määrää, kunnan taloudellista tilannetta ja merkitystä kunnan mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan arvioidaan valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa. Kustannusten ja hyötyjen merkitystä kunnan taloudelle arvioidaan niistä aiheutuvan kunnallisveroprosentin olennaisen laskennallisen korotustarpeen perusteella.

Kunnan on tehtävä 1 momentissa tarkoitettu hakemus valtiovarainministeriölle viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä. Jos maakunta on käyttänyt 20 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, kunnan on tehtävä hakemus viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Avustuksen myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia lukuun ottamatta sen 6 ja 7 §:ää sekä 4 ja 5 lukua.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä kompensatio on ehdotuksessa kategorisoitu ”avustukseksi”. Oikea termi olisi ”korvaus. Ensimmäisen momentin sanonta ”on oikeus” täyttää kuitenkin vaatimuksen siitä, että kompensatio ei saa jäädä riippumaan viranomaisen harkinnasta, vaan kunnalla tulee olla siihen oikeus silloin kun laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Ensimmäinen momentti täyttää myös yleisyyden vaatimuksen sikäli, että sääntely kattaa kaikki voimaanpanolain 4 luvussa tarkoitettut omaisuusjärjestelyt.

Yleisyyden vaatimuksen kannalta ongelmallinen on kuitenkin 1 momentissa asetettu edellytys ”jos kunnan taloudellinen asema ja mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olennaisesti vaarantuu”. Tarkoituksena ilmeisesti on, että kompensatio edellyttäisi kummankin osaedellytyksen täyttymistä, toisin sanoen sekä taloudellisen aseman että itsenäisen taloudellisen päätösvallan olennaista vaarantumista. Tämä viittaa eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn: pelkkä itsenäisen taloudellisen päätösvallan olennainen vaarantuminen ei riittäisi vaan vaadittaisiin myös taloudellisen aseman olennaista vaarantumista. On kuitenkin mahdollista, että perustuslain suojaamaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluva itsenäinen taloudellinen päätösvalta vaarantuu myös taloudelliselta asemaltaan vakavaraisessa kunnassa. Myös tällaisella kunnalla tulisi tällöin olla oikeus perustuslakivaliokunnan tarkoittamaan kompensatioon. ”Olennainen vaarantuminen” voi niin ikään vetää kompensatio-oikeuden rajat liian tiukalle. Perustellumpaa olisi käyttää esimerkiksi ilmausta ”itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventuminen kunnallisen itsehallinnon vaarantavalla tavalla”.

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan kustannusten ja hyötyjen merkitystä kunnan taloudelle arvioitaisiin niistä aiheutuvan kunnallisveroprosentin olennaisen laskennallisen korotustarpeen perusteella. Tämän ehdotuksen suhde 1 momenttiin on epäselvä. Niinpä epäselväksi jää, onko kunnallisveroprosentin olennainen laskennallinen korotustarve aina välttämätön edellytys kompensatiolle siten, että se ikään kuin operationalisoisi 1 momentissa tarkoitetun kunnan taloudellisen aseman ja itsenäisen taloudellisen päätösvallan olennaisen vaarantumisen. Omaisuusjärjestelyistä seuraava kunnallisveroprosentin korotustarve kyllä indikoi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista, mutta tämä päätösvalta voi kaventua kunnallisen itsehallinnon vaarantavalla tavalla silloinkin, kun korotustarvetta ei ole. Kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori mutta sen ei tulisi olla ainoa kriteeri.

Pykäläehdotuksen 1 momentin säännös valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan neuvottelujen alasta on niin ikään epäselvä. Säännösehdotusta saatetaan lukea siten, että neuvottelut koskevat vain ”kunnan omaisuuden kohdistuneista järjestelyistä syntyneiden välittömien kustannusten ja hyötyjen määrää” ja että kompensatio-oikeus ratkaistaisiin vain tällaisten kustannusten ja hyötyjen perusteella. Tämä voi rajata omaisuusjärjestelyjen kompensatioon oikeuttavat taloudelliset vaikutukset liian ahtaalle.

Pykäläehdotuksen 3 momentti sisältää menettelyllisiä säännöksiä. Siinä viitataan 1 momentissa tarkoitettuun hakemukseen. Pykäläehdotuksen 1 momentissa ei kuitenkaan ole hakemusta koskevaa

säännöstä. Pykäläehdotus jättää niin ikään avoimeksi sen, mikä on 2 momentissa tarkoitetun neuvottelun asema hakuprosessissa. Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan avustuksen myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia lukuun ottamatta sen 6 ja 7 §:ää sekä 4 ja 5 lukua. On kuitenkin ilmeistä, että valtionavustuslain säännökset valtionavustuksen myöntämisestä ja maksamisesta eivät sovellu sen kaltaiseen kompensaatioon, jonka liittämistä sote:n omaisuusjärjestelyihin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Kuntaliiton pykäläehdotuksessa oikeus korvaukseen on sidottu täsmällisiin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä koskeviin raja-arvoihin. Korvausta myönnettäisiin, jos kunnan taloudellinen menetys olisi vähintään kolme miljoonaa euroa tai jos menetys vastaisi vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista kunnallisveroprosentin korotustarvetta. Tämän ehdotuksen etuna on sen helppo sovellettavuus. Määrällisen kriteeristön täsmällisyyden käänttöpuolena on kuitenkin laadullisen kriteerin – itsehallintoa vaarantavan itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumisen – häivyttäminen. Kuten olen yllä todennut, on mahdollista käyttää täsmällistä laskennallista kunnallisveroprosentin korotustarvetta yhtenä osoituksena itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumisesta. Täsmällisillä kriteereillä on kuitenkin vaikea täyttää kompensaatiosääntelyn koko soveltamisalaa.

Helsingissä 21.12.2017

Kaarlo Tuori
Professori