LAUSUNTO

Kuntien takauskeskus on pyytänyt minulta täydentävää oikeudellista asiantuntijalausuntoa sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyihin liitettävästä kompensaatiosääntelystä. Lausuntoani on pyydetty seuraavista kysymyksistä:

- Kuntaliiton oikeudellisella osastolla laadittu, 1.12.2017 päivätty luonnos sote-uudistuksen voimaanpanolain 4 lukuun omaisuusjärjestelyistä lisättäväksi säännökseksi
- Perustuslakivaliokunnan lausunnon 26/2017 vp lausuma kuntien omaisuusjärjestelyihin liitettävistä oikeusturvatakeista

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Kuntaliiton säännösluonnos

Kuntaliiton oikeudellisella osastolla on laadittu seuraava luonnos 1.12.2017 päivätty luonnos sote-uudistuksen voimaanpanolain 4 lukuun omaisuusjärjestelyistä lisättäväksi säännökseksi:

> x §
>
> *Kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaaminen*
>
> Kunnalle korvataan taloudellinen menetys, joka sille aiheutuu tässä luvussa säädetyistä kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä siten kuin 2 - 4 momentissa säädetään. Korvattava taloudellinen menetys arvioidaan valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa. Jos ministeriö ja kunta eivät pääse neuvottelussa sopimukseen, asia ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. (Tai vaihtoehtoisesti: Korvattava taloudellinen menetys arvioidaan menettelyssä, jossa valtio ja kunta nimeävät yhden tai useamman selvittäjän arvioimaan taloudellista

menetystä. Kunta ja valtio voivat hakea selvittäjien päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.)

Korvaus myönnetään kunnan hakemuksesta. Korvaus myönnetään, jos kunnan taloudellinen menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa tai menetys vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin (*raja-arvo*). Korvaus on vähintään kunnassa sovellettavaksi tulevan raja-arvon ylittävän menetyksen suuruinen ja enintään menetyksen täysi määrä. Veroprosentin laskennallista korotustarvetta vastaavan menetyksen suuruus arvioidaan korvaushakemusta tehtäessä tiedossa olevan viimeisen valmistuneen verotuksen perusteella.

Hakemus on tehtävä viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä tai, jos maakunta on käyttänyt 20 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Korvausta voi hakea vain kerran.

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, Kuntien takauskeskukselle laatimassani selvityksessäni todennut, että valiokunnan lausunnon perusteella kompensaatiosääntelylle järjestelmälle voidaan asettaa seuraavat neljä vaatimusta: säädännäisyys, erillisyys, 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 kompensaatiojärjestelmän tulee kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata asianomaisen kunnan taloudellista itsehallintoa. Neljäs kompensaatiosääntelyä koskeva vaatimus on, että kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama *oikeus*.

Kuntaliiton ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän yllä mainitut neljä vaatimusta. Kuntaliitto ehdottaa järjestelmästä säädettävän lailla vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen (säädännäisyys); korvausta ei suoritettaisi mistään olemassa olevasta järjestelmästä eikä siihen esimerkiksi sovellettaisi valtionavustuslakia (erillisyys); korvaukseen voisi oikeuttaa mikä tahansa taloudellinen menetys, joka kunnalle aiheutuu voimaanpalain 4 luvussa säädetyistä kunnan

omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä (yleisyys); kunnalla, jonka kärsimä taloudellinen menetys ylittää laissa säädettävän raja-arvon, olisi korvaukseen oikeus (subjektiivisen oikeuden vaatimus).

Yleisyys-vaatimuksen osalta luonnokseen voidaan kuitenkin tehdä reunahuomautus. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan, että omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely. "Itsehallinto" viittaa tässä yhteydessä ennen kunnan itsenäiseen taloudelliseen päätösvaltaan, jota perustuslakivaliokunta on pitkäaikaisessa lausuntokäytännössään pitänyt kunnallisen itsehallinnon keskeisenä ainesosana. Kuntaliiton säännösluonnoksessa korvausoikeuden laukaiseva itsenäisen taloudellisen päätösvallan vaarantuminen on operationalisoitu kahdella vaihtoehtoisesti sovellettavalla raja-arvolla: menetyksen euromääräinen suuruus (kolme miljoonaa euroa) ja laskennallinen kunnan tuloveroprosentin korotustarve (0,25 prosenttiyksikköä). En arvioi tässä lausunnossani raja-arvojen tason oikeellisuutta tai kunnan tuloveroprosentin korotustarpeen luotettavaan arviointiin mahdollisesti liittyviä ongelmia. Periaatteellisempi kysymys on, kattaako tällainen operationalisointi kaikki mahdolliset tilanteet, joissa sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt voivat vaarantaa kunnan itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja itsehallintoa. Raja-arvoihin perustuvan kompensaatiosääntelyn etu on sen helppo sovellettavuus. Sääntelyn kattavuuden voi kuitenkin katsoa edellyttää täydentävää yleislauseketta, joka kattaa muut mahdolliset itsenäisen taloudellisen päätösvallan vaarantumistilanteet.

Euromääräiseen raja-arvoon liittyy myös yhdenvertaisuusongelma. Kiinteä euromääräinen raja-arvo suosii varakkaampia ja syrjii köyhempiä kuntia. Kuntien välistä yhdenvertaisuutta voi olla vaikea saavuttaa muutoin kuin määrittelemällä tuloveroprosentin korotustarvetta täydentävä raja-arvo prosentuaalisena osuutena kunnan taseesta (tai talousarvion loppusummasta).

Kuntaliiton luonnoksen mukaan korvausmenettely käynnistyisi kunnan hakemuksella ja jatkuisi joko kunnan ja valtion välisillä korvattavaa taloudellista menetystä koskevilla neuvotteluilla tai selvityksellä, jota toimittamaan kunta ja valtion nimeäisivät yhden tai useamman selvittäjän. Jos neuvottelut eivät johda sopimukseen, asia ratkaistaan hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana. Vaihtoehtoisessa, selvitykseen perustuvassa menettelyssä valtio ja kunta voisivat puolestaan valittaa selvittäjien päätöksestä hallinto-oikeuteen. Oikeusturvakeinot vastaisivat näin ollen kunnallisen jaotuksen muutostilanteissa käytettävissä olevia. Jos kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, kuntien on toimitettava kuntien omaisuutta muutosalueella koskeva taloudellinen selvitys, jollei sitä muutoksen vähäisten vaikutusten vuoksi tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana (KuntarakenneL 37.1 §). Jos kunnat eivät pääse yksimielisyyteen taloudellisesta selvityksestä tai

kuntajakoselvittäjän sitä koskevasta ehdotuksesta, asia ratkaistaan kunnan vaatimuksesta erityisessä välitysmenettelyssä (38.1 §). Jos kunnat ovat erimielisiä taloudellista selvitystä koskevan sopimuksen tulkinnasta, asia ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa (39 §). Kunnat voivat puolestaan hakea välittäjien taloudellista selvitystä koskevaan päätökseen muutosta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä (38.6 §).

Menettelyssä on olennaista se, että korvattavan menetyksen arviointi ei perustu toisen osapuolen eli valtion yksipuoliseen päätökseen. Pidän molempia vaihtoehtoisia menettelyjä tässä suhteessa sinänsä asianmukaisina. Kumpaankin vaihtoehtoon liittyy myös tarvittava oikeusturvajärjestely. Kun otetaan huomioon osapuolten tosiasiallinen epätasa-arvo, selvitysmenettelyä voi pitää neuvottelumenettelyä suositeltavana.

Perustuslakivaliokunnan lausuma kuntien omaisuusjärjestelyihin liitettävistä oikeusturvatakeista

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 26/2017 vp kuntien omaisuusjärjestelyihin liitettävistä oikeusturvatakeista seuraavaa:

> Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on puutteellista myös maakuntien ja kuntien välisten varallisuuden lakisääteiseen siirtymiseen perustuvien mahdollisten oikeusriitojen osalta. Myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa edellytetyn kuntien oikeussuojan toteuttamisen voidaan katsoa puoltavan asian nimenomaista sääntelyä laissa. Lakiehdotusta olisi syytä täydentää selkeillä oikeusturvamenettelyä ja toimivaltaista tuomioistuinta koskevilla säännöksillä.

Eduskunnan käsiteltävänä olevan, hallituksen esitykseen 15/2017 vp sisältyvän sote-uudistuksen voimaanpanolakiehdotuksen 23.1 §:n mukaan kunnan on tehtävä lain vahvistamassa määräajassa viimeistään maakunnalle yksityiskohtainen selvitys lakiehdotuksen 20—22 §:ssä tarkoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta ja sopimuksista. Lakiehdotuksen 24 §:n mukaan maakuntavaltuusto käsittelee 23 §:ssä tarkoitetun selvityksen ja päättää sen perusteella 20—22 §:ssä tarkoitetuista sopimuksista ja irtaimen omaisuuden siirtymisestä maakunnalle ja maakunnan vastuulle. Ehdotuksen 25.1 §:n mukaan kunta voi hakea maakunnan päätökseen muutosta hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä.

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan maakunnalla on kuitenkin valituksesta huolimatta oikeus järjestää vastuullaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja kunnan omistamissa ja hallinnoimissa toimitiloissa sekä käyttää palvelujen järjestämiseen tarvittavaa, kunnan omistamaa tai hallinnassa olevaa irtaimistoa siihen saakka, kunnes hallinto-oikeuden päätös asiassa on lainvoimainen.

Selostamieni pykäläehdotusten mukaan maakuntavaltuusto päättäisi lakiehdotuksen 24 §:n nojalla yksipuolisesti myös sellaisista järjestelyistä, joita 20 ja 22 §:ssä kutsutaan sopimuksiksi. Tällaisia "sopimuksia" ovat maakunnan ja kunnan välillä solmittava vuokrasopimus toimitilojen hallinnasta (20.2 §) ja 22.1 §:ssä tarkoitettu kunnan ja maakunnan sopimus vastuun jakautumisesta sellaisesta maakunnalle siirtyvästä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvästä sopimuksesta, jota ei ole mahdollista siirtää tai jakaa. Lakiehdotuksen 24 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "maakuntavaltuusto käsittelisi edellä 23 §:ssä säädetyn kunnan selvityksen ja päättäisi sen perusteella 20 §:ssä säädetyn siirtymäkauden vuokrasopimuksen solmimisesta, 21 §:ssä säädetyn irtaimen omaisuuden siirtymisestä sekä 22 §:ssä säädettyjen sopimusten ja vastuiden siirtymisestä maakunnalle ja maakunnan vastuulle".

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kunnan tulisi 23.1 §:ssä tarkoituksessa selvityksessä "esittää, miten sopimukseen liittyvä vastuu jakautuisi ja käytännössä hoidettaisiin kunnan ja maakunnan välillä" ja lisäksi "tarvittaessa kunnan ja maakunnan tulisi neuvotella asiasta". Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan yleisestikin, että "kunnan ja maakunnan on käytännössä perusteltua ja suositeltavaa neuvotella selvityksen tekemisen yhteydessä ja tehdä selvitys mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä". Kunnan valitusoikeutta koskevan 25 §:n perusteluina puolestaan esitetään, että "pykälässä varauduttaisiin siihen, että kunnan ja maakunnan välillä ei välttämättä saavuteta neuvottelujen jälkeenkään yksimielisyyttä toimitilojen, siirtyvän irtaimen omaisuuden tai sopimusten osalta".

En pidä asianmukaisena tai riittävänä kunnan oikeusturvan järjestämistä jälkikäteisen valitusmenettelyn varaan. Lisäksi on suorastaan harhaanjohtavaa kutsua sopimuksiksi järjestelyjä, joista maakunta voisi päättää yksipuolisella päätöksellä. Omaisuusjärjestelyissä on kaksi osapuolta. Menettelyn tasapuolisuuden ja samalla kunnan oikeusturvan varmistaisi selvitys- ja/tai välitysmenettely, jossa kuntaa ja maakunta kohdellaan yhdenvertaisina subjekteina ja jollaista

julkisyhteisöjen omaisuusjärjestelyissä on muutoinkin yleisesti käytetty.[1] Selvittäjien tai välittäjien päätöksestä olisi valitusoikeus sekä kunnalla että maakunnalla. Sikäli kuin selvitys/välitysmenettelyn lisäksi tai sen sijasta edellytetään kunnan ja maakunnan välisiä sopimuksia, oikea oikeusturvakeino on hallintoriitamenettely. Hallintoriitamenettelyyn pitäisi turvautua paitsi sopimuksen tulkintaa koskevissa riitaisuuksissa myös silloin, kun osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen lain edellyttämästä sopimuksesta.[2]

Helsingissä 23.2.2018

Kaarlo Tuori

[1] On syytä viitata esimerkiksi edellä selostamiini kuntarakennelain (1698/2009) 37-38 §:n säännöksiin selvitys- ja välitysmenettelystä.

[2] Jälleen on syytä viitata kuntarakennelakiin, jonka 39 §:n mukaan "jos muutoksen kohteena olevat kunnat ovat erimielisiä taloudellista selvitystä koskevan sopimuksen tulkinnasta, asia ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa".