

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja

korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi

Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Kaarlo Tuori

Kunnallisen omaisuuden perustuslainsuoja

Sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt

Juha Sipilän hallituksen esittämässä sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu olisi siirtynyt kunnilta maakunnille, jotka oli tarkoitus perustaa uudistuksen yhteydessä. Samalla olisi toteutettu itsenäisyyden ajan historian laajamittaisin omaisuuden siirto julkisyhteisöjen välillä, kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Siirtyvän omaisuuden ohella uudistuksella olisi ollut myös muita vaikutuksia kuntien omaisuusasemaan. Uudistus ajankohtaisti kysymyksen siitä, minkälaista suojaa perustuslaki antaa kunnalliselle omaisuudelle. Kysymystä tarkasteltiin sekä hallituksen sote-uudistuksesta antaman esityksen 15/2017 vp perusteluissa että perustuslakivaliokunnan sitä koskevassa lausunnossa 26/2017 vp. Hallitus ja perustuslakivaliokunta omaksuivat tulkinnan, jonka mukaan kunnat eivät pääse osallisiksi perustuslain 15 §:n perusoikeutena takaamasta omaisuudensuojasta. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että kunnallinen omaisuus saat-
taa saada suojaa perustuslain 121 §:n takaamasta kunnallisesta itsehallinnosta. Valiokunta edellytti sen vuoksi, että omaisuusjärjestelyihin oli liitettävä kompensatiomekanismi, joka olisi voitu aktivoida yksittäisen kunnan itsehallinnon vaarantuessa. Perustuslakivaliokunta antoi vielä vaalikauden lopulla lausunnon 65/2018 vp eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintöluonnoksesta ja arvioi muun muassa, täyttikö ehdotus kompensatiomekanismiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp asettamat vaatimukset. Sote-uudistusta tarkoittavia esityksiä ei ehditty käsitellä ennen valtiopäivien päättämistä, vaan ne raukesivat.

Hallituksen ja eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnan ehdottamat omaisuusjärjestelyt ja kompensatiomekanismit sekä perustuslakivaliokunnan lausunnot antavat aiheen arvioida kriittisesti doktriinia, joka määrittelee kuntien omaisuuden perustuslainsuojaa. Merkitystä on myös niillä korvauksia koskevilla periaatteilla, joita on aikaisemmin noudatettu sairaalalainsäädännön muutoksiin liittyneissä omaisuuden siirroissa. Omaisuusjärjestelyjen valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot eivät ole menettäneet ajankohtaisuuttaan Tätä artikkelia kirjoittaessani (tammikuussa 2020) Sanna Marinin hallitus valmistelee sote-

uudistusta, jossa järjestämisvastuu on hallitusohjelman mukaan niin ikään tarkoitus siirtää kunnilta maakunnille ja johon oletettavasti sisältyisi edellisellä vaalikaudella esitetyn kaltaisia omaisuudensiirtoja.¹

Voimaannpanolaissa ehdotetut järjestelyt

Säännösehdotukset omaisuusjärjestelyistä sisältyivät ehdotukseen laiksi maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta (HE 15/2017 vp, jatkossa voimaannanolaki).

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa esiteltiin kolme perusvaihtoehtoa omaisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi: lunastusmalli, vuokrausmalli ja jakautumismalli. Hallitus piti lunastusmallin suurimpana ongelmana rahoitusta. Erillinen rahoitus nostaisi kokonaisveroa-astetta, 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 tarvitsevansa. Käyttämättömiksi jäävät toimitilat saattaisivat sekä lunastus- että vuokrausmallissa aiheuttaa joissakin kunnissa 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, toisin sanoen varoineen ja velkoineen. Lisäksi maakunnille siirtyisi kuntien 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.

Voimaannanolain 4 luvussa ehdotettu järjestely noudatti suppeaa jakautumismallia, jota voi luonnehtia vuokrausmallin ja laajan jakautumismallin yhdistelmäksi. Sairaanhoidopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymät ehdotettiin liitettäväksi varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakuntiin. Jäsenkuntien olisi ollut katettava kun-

¹ Kirjoitukseni tukeutuu perustuslakivaliokunnalle antamiini lausuntoihin sekä Kuntien takauskeskukselle laatimaani, 15.9.2017 päivättyyn selvitykseen ja sitä täydentäviin lausuntoihin. Kiitän Heikki Niemeläistä, Johanna Hietalahtea ja Valtteri Immosta aineiston kokoamisessa saamastani avusta.

tayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä kuntalain (410/2015) säännösten mukaisesti ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Ylijäämän käsittelystä kuntayhtymän jäsenkunnat olisivat päättäneet kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen sekä pelastustoimen käytössä olevat toimitilat sekä rakennus- ja maaomaisuus olisivat jääneet kunnan omistukseen, mutta maakunnan ja kunnan välillä olisi solmittu siirtymäkaudeksi määräaikainen vuokrasopimus. Siirtymäajan jälkeen maakunta olisi päättänyt, mitkä tilat olisivat uuden vuokrasopimuksen nojalla jääneet sen hallintaan. Vuokrattuihin toimitiloihin kiinteästi liittyvä kunnan irtain omaisuus sekä maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvaan toimintaan liittyvät kalusto, koneet, laitteet ja materiaalit olisivat siirtyneet maakunnalle. Kunnat olisivat niin ikään siirtäneet maakunnalle maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvät sopimukset, mukaan luettuina toiminnan käytössä olevien tilojen vuokrasopimukset.

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä oleva irtain omaisuus olisi ehdotuksen mukaan siirtynyt maakunnalle korvauksetta. Maakunnalle olisi siirtynyt 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 terveyspalvelujen tuottaminen. Kunta ja maakunta olisivat voineet sopia muun irtaimen omaisuuden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamiseen liittyvien osakkeiden siirtymisestä toisin kuin laissa olisi säädetty.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut ja perustuslakivaliokunnan lausunto

Yhteinen lähtökohta hallituksen esityksessä 15/2017 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp oli, että kunnan omaisuus ei nauti perustuslain 15 §:n mukaista perusoikeussuojaa mutta perustuslain 121 §:n itsehallintosäännös antaa suojaa myös kunnan itsenäiselle taloudelliselle päätösvallalle. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettiin, että perustuslakivaliokunnan käytännössä kunnilla ei, niiden itsehallinnolliseen asemaan liittyen, ole katsottu olevan ”puhtaasti omistusoikeuteen liittyvää suojaa”. Hallitus luonnehti maakunnalle siirtyvää omaisuutta 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. Säätämisyjärjestysperustelujen johtopäätös oli, että ”tällaisen omaisuuden

siirtämisen uudelle, samasta tehtävästä vastuulliselle taholle tuskin voitaneen katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa”. Kuten jäljempänä osoitan, kanta on ongelmallinen itsehallintoon kuuluvan verotusoikeuden nauttiman perustuslain suojan kannalta: verotusoikeuden suoja on perusteltua ulottaa verovaroilla hankittuun omaisuuteen. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ei sisältynytkään vastaavaa lausumaa.

Hallitus päätyi arvioissaan myös siihen, että omaisuuden siirto ei olisi vaikuttanut kuntien talouteen esimerkiksi paineena korottaa kunnallisveroprosenttia. Säättämisyjärjestysperusteluissa kuitenkin todettiin, että joillakin sairaanhoitopiireillä on merkittäviä alijäämiä, jotka jäsenkuntien olisi voimaannapolakiehdotuksen mukaan tullut kattaa ennen järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille. Tämä olisi saattanut lisätä näiden kuntien velkaantumista tai edellyttää kunnallisveroprosentin korottamista. Hallitus viittasi kuntien vastuun perusteena kuntalain 117 §:ään, jonka mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi. Lisäksi säättämisyjärjestysperusteluissa todettiin, 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. Säättämisyjärjestysperustelujen johtopäätöksenä oli, että kuntien vastuu kuntayhtymän alijäämän kattamisesta ei olisi ollut seurausta ehdotetusta sote-uudistuksesta vaan perustuu voimassa olevaan kuntalakiin. Myöskään tämä kanta ei siirtynyt perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa ei käsitelty erikseen kuntien velvollisuutta kattaa kuntayhtymän alijäämä. Säättämisyjärjestysperusteluissa esitetty käsitys onkin altis kritiikille. Kuntalain mukainen pääsääntö on se, että kuntayhtymä itse kattaa alijäämän määräajassa. Kuntien velvollisuus kattaa alijäämä ennen kuntayhtymän siirtymistä maakuntaan olisi perustunut voimaannopolakiin eikä kuntalakiin.

Säättämisyjärjestysperusteluissa arvioitiin vielä erikseen, mitä vaikutuksia kuntien talouteen olisi ollut sillä, että kuntien omistamat sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitilat olisivat jääneet käyttämättömiksi. Tyhjien tilojen käyttökustannukset sekä investointeihin otettujen velkojen lyhennykset ja korkokulut olisivat rasittaneet kuntien taloutta ja kerryttäneet mahdollista taseen alijäämää. Hallituksen mukaan käytettävissä ei kuitenkaan ollut ”tietoa siitä, missä kunnissa ja missä laajuudessa tiloja mahdollisesti olisi jäämässä vaille käyttöä ja minkä verran niitä varten on otettu velkaa”. Lisäksi säättämisyjärjestysperusteluissa viitattiin vaikeuteen erottaa uudistuksen seurauksia palveluverkoston muutoksista, joita muut kunnan vaikutusmahdollisuuksien ja päätöksenteon ulkopuoliset tekijät aiheuttavat. Olikin ”mahdotonta arvioida, miten tilanne mahdollisesti vaikuttaisi niiden kuntien talouteen, taloudelliseen liikkumavaraan sekä loppujen lopuksi rahoitusperiaatteen toteutumiseen, joissa toimitiloja jää tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättä”.

Yhteenvetona säättämisyjärjestysperusteluissa katsottiin, että ”rahoitusjärjestelmän muutoksista tai omaisuusjärjestelyistä ei arvioiden perusteella olisi seuraamassa sellaisia kunta-

taloudellisia vaikutuksia, että voitaisiin osoittaa kunnallisveroprosentteihin tai kunnan talouden liikkumavaraan muutoinkaan kohdistuvan kunnan asukkaiden itsehallintoa uhkaavia paineita”. Hallituksen mukaan ”muutokset eivät kokonaisuutena rajoita kunnallista itsehallintoa tai kunnan itsenäistä oikeutta määrätä taloudestaan”.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp toistettiin perustuslain esitöiden lausuma, jonka mukaan ”perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta”. Lausunnossa vedottiin valiokunnan noudattamaan tulkintalinjaan, jonka mukaan ”tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi” (esimerkiksi PeVL 67/2014 vp). Valiokunta viittasi myös aikaisemmin esittämänsä kantaan, jonka mukaan niin sanotun rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava paitsi koko kuntasektorin myös yksittäisten kuntien kannalta.² 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”.

Valiokunta ei käsitellyt lausunnossaan erikseen kuntien omaisuuden korvauksetonta siirtämistä maakunnille tai kuntien velvollisuutta kattaa maakuntiin siirtyvien kuntayhtymien alijäämä. Sen sijaan valiokunta tarkasteli niitä taloudellisia vaikutuksia, joita on kuntien omaisuuden jäämisellä käyttämättömäksi. Uhkana valiokunnan mukaan oli, että varsinkaan pienten ja väestömäärältään taantuvien kuntien laitospalvelurakennuksille kiinteistöineen ei voitu osoittaa uutta käyttötarkoitusta. Riski oli suuri myös vanhoissa avopalvelurakennuksissa tiheän palveluverkon mutta taantuvan väestömäärän alueilla. Riski-omaisuuden arvo oli valiokunnan mukaan noin 315 miljoonaa euroa ja vuosittaisten ylläpitokustannusten arvioitu taso noin kolme miljoonaa euroa. Kunnan tilinpäätöksen tulokseen vaikuttaisivat ylläpitokustannukset, jäljellä oleva osuus investointivelasta ja poistamaton hankintameno. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa korostettiin kuitenkin hallituksen esityksen tavoin, että toimitilojen käyttöastetta määräisivät myös järjestämisvastuun siirrosta riippumattomat tekijät. Lisäksi käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista vaihtelisi kunnittain todennäköisesti merkittävästikin ja lisäksi tavalla, jota ei voitu yksityiskohtaisesti ennakoita.

Perustuslakivaliokunta päätyi lausunnossaan yhtäläisistä lähtökohdista huolimatta hallituksen esityksestä jossain määrin poikkeavaan kantaan. Säättämisyjärjestysperusteluissa omaisuusjärjestelyjen vaikutuksia arvioitiin koko kuntasektorin tasolla. Perustuslakivaliokunta sen sijaan tähdensi, rahoitusperiaatetta koskevaa tulkintalinjaansa vastaavasti, että

² Valiokunta viittasi lausuntoihinsa PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II. Perustuslain suojaamaa itsehallintoa osaltaan määrittelevän rahoitusperiaatteen ydinsisältönä on, että valtion on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä lakisääteisistä tehtävistään.

huomiota oli kiinnitettävä myös yksittäisiä kuntia koskeviin vaikutuksiin. Yleisellä tasolla valiokunta arvioi, 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”. Sen sijaan yksittäisissä kunnissa ”vaikutusarviointiin liittyvät riskit eivät ole vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana”. Valiokunta edellyttikin yksittäisten kuntien aseman suojaamiseksi, että ”voimaannpanoissa tulee säädöspäätöksistä varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely”. Erittelen jäljempänä tarkemmin vaatimuksia, joita valiokunta asetti korvausjärjestelmälle.

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 hankittu perustuslakivaliokunnan lausuntoa, mikä on otettava huomioon punnittaessa niiden valtiosääntöoikeudellista ennakkotapauseroitusta. Käytettävissä on kuitenkin kaksi perustuslakivaliokunnan lausuntoa, jotka suoraan koskevat kuntien tai seurakuntien omaisuuden nauttimaa suojaa. Lausuntojen ennakkotapauseroa kuitenkin vähentävät niiden ikä ja omaisuudensuojan tueksi esitetty argumentaatio, joka tuskin täyttää perustuslakivaliokunnan nykyisin käyttämiä kriteerejä.

Hallitus ehdotti vuoden 1922 menoarvioehdotuksessa joidenkin kaupunkien tullikamarien lakkauttamista. Rakennukset ja rautatierakennukset, joita kaupungit olivat rakennuttaneet tullikamareita varten, kävivät lakkauttamisen vuoksi 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 laissa säädettäisiin, että valtion tulisi maksaa omaisuudesta täysi korvaus, ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jos korvaus olisi alhaisempi, kysymyksessä olisi sellainen poikkeus hallitusmuodon 6 §:stä, joka vaatisi perustuslain säätämisyjärjestystä. Vaikka valiokunta ei erikseen todennut, että kunnallinen omaisuus nauttii hallitusmuodon 6 §:n mukaista suojaa, lausuntoa on vaikea tulkita muutoinkaan. Pakkolunastuksesta täyteen korvausta vastaan säädettiin 6 §:n 3 momentissa, ja säännös oli olennainen osa omai-

suudensuojan kokonaisuutta. Kiinnostavaa myös on, että valiokunta rinnasti pakkolunastukseen tilanteen, jossa kunnallinen omaisuus käy valtion toimien vuoksi hyödyttömäksi. Tällaisia vaikutuksiaahan käsiteltiin myös Sipilän hallituksen sote-uudistusta koskevassa esityksessä ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa lausunnossa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 2/1941 vp hallitusmuodon 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 käytettäväksi ehdotuksessa tarkemmin määrättyllä tavalla. 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 oikeussubjektuuden ei voitu katsoa lakanneen. 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, joka myös otettiin valiokunnan lausunnon liitteeksi. 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 säädetyn lain evankelis-luterilaisten ja kreikkalais-katolisten seurakuntien papiston ja lukkarin virkataloihin kuuluvain torppari- ja mäkitupa-alueiden lunastamisesta. Tämä laki oli käsitelty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Puhakan käsityksestä oikeushenkilöiden omaisuudensuojasta ei tullut perustuslakivaliokunnan vallitsevaa kantaa. Lausunto 2/1941 vp jäi yksinäiseksi poikkeukseksi. Lausunnossaan 10/1946 vp valiokunta muotoili tulkintalinjaa, jota se on sen jälkeen johdonmukaisesti noudattanut 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.

Lausunnon liitteenä oli V. Merikosken asiantuntijalausunto. Merikoski totesi Kaarlo Kai-
raan ja Esko Hakkilaan viitaten:

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 tieteissä 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 selostamaansa ”perusajatusta” oikeana ja arvosteli Puhakan siitä poikkeavaa käsitystä, johon perustuslakivaliokunta oli tukeutunut lausunnossaan 2/1941 vp.³ Merikoski ei vuonna 1946 valiokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa tarkastellut erikseen julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden asemaa eikä esimerkiksi arvioinut, voisivatko kunnat tai seurakunnat päästä välillisesti osallisiksi hallitusmuodon 6 §:n tarjoamasta omaisuuden suojusta jäsentensä omaisuuden suojan kautta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myöhemmin toistuvasti todennut, että julkisoikeudellisten subjektien omaisuus jää kokonaan perusoikeuksiin kuuluvan omaisuuden suojan ulkopuolelle eikä siten pääse siitä osalliseksi edes välillisesti, julkisyhteisöjen jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojan kautta. Valiokunta ei kuitenkaan havaitakseni ole yhdessäkään lausunnossaan erikseen perustellut tätä kantaa, joka oli ikään kuin annettuna lähtökohtana sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa lausunnossa. Valiokunta ilmaisi tulkintalinjansa esimerkiksi lausunnossa 18/1982 vp esityksestä laiksi Ounasjoen erityissuojelusta seuraavasti:

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

³ Merikoski myös totesi, että Puhakan mainitsema laki oli käsitelty perustuslain säätämisjärjestyksessä sen vuoksi, että se kajosi virkatalon haltijoiden, toisin sanoen yksityisten henkilöiden, oikeuksiin.

”Suomen kansalainen” perusoikeuksien subjektina korvattiin vuoden 1995 perusoikeusuu-distuksessa ”jokaisella”. Tällä ei tarkoitettu muuttaa oikeushenkilöiden perusoikeussuojaa. Hallituksen perusoikeusuu-distusta koskevan esityksen (309/1993 vp) yleisperusteluissa toistettiin tulkinta, jonka perustuslakivaliokunta oli omaksunut hallitusmuodon alkuperäisen II luvun ollessa voimassa:

Ehdotetuissa perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, siis ihmisyksilöä. Perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Tältä osin on nykyisen perusoikeussäännöstöme 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 hallituksen esityksessä viitattiin yllä lainatun kohdan jälkeen siihen, että kuntien itsehallinto oli hallitusmuodossa turvattu erikseen. Viittauksen viestinä oli, että kunnat voivat saada asiallisesti perusoikeuden kaltaista suojaa itsehallintonsa nojalla. Palaan itsehallinnon ja omaisuudensuojan suhteeseen tarkasteltuani periaatteita, joita valtion ja kuntien välisissä omaisuusjärjestelyissä on noudatettu lainsäädäntökäytännössä, erityisesti sairaalalainsäädännössä.

Omaisuusjärjestelyt sairaalalainsäädännössä

Hallituksen vuonna 1943 antamassa esityksessä keskussairaalalaiksi (12/1943 vp) pidettiin maamme olojen kehityksen kannalta luonnollisena, että ”yleisten lasarettisairaalain” perustaminen ja ylläpito jaetaan valtion ja kuntien kesken. Kustannukset oli esityksen mukaan kohtuullista jakaa valtion ja kuntien välillä puoliksi. 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 kunnat osallistuivat keskussairaaloista aiheutuvien kustannusten kattamiseen sen mukaan, kun niiden asukkailla oli mahdollisuus käyttää sairaalaa. Valtion ja kuntien välinen kustannusten tasajako ilmeni keskussairaalalaissa siten, että kunnat suorittivat 50 % keskussairaalaista 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). Myös jälkimmäisen lain mukaan keskussairaaloiden rakentamisesta vastasi valtio, jolle kuntien oli vuonna 1943 omaksutun periaatteen mukaisesti suoritettava puolet varaamiensa sairaansijojen mukaisesta osuudesta keskussairaalan perustamiskustannuksista (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 keskussairaala-piiriin 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 arvон alen tuminen. Muiden varojen osalta noudatettiin käypää arvoa. (11.1 §) Kun aluesairaala muu tettiin keskussairaalaaksi tai sen osastoiksi, valtio korvasi aluesairaalan kuntainliitolle kaksi kolmannesta siirtyvän omaisuuden arvosta, vähennettynä omaisuuden hankinta- kustannuksista valtion varoin rahoitetun määrän suhteellisella osuudella (10.2 §).

Vuoden 1965 laissa kunnallisista yleissairaaloista oli niin ikään säännökset tilanteista, joissa sairaala, jonka perustamiskustannuksiin valtio oli osallistunut, siirtyi toiselle omistajalle taikka sen toiminta lopetettiin tai toimintaa muutettiin niin, että lääkintö- hallitus ei voinut hyväksyä sairaalaa tai laitosta sellaisena käytettäväksi.⁴ Valtioneuvos- to voi tällaisissa tilanteissa päättää sairaalan lunastamisesta valtiolle. Lunastuskorvaus määräytyi samojen perusteiden mukaisesti kuin valtion omaisuuden siirtyessä kunnille. Lisäksi vähennyksenä otettiin huomioon valtion vastattaviksi siirtyvät velat. Jos lääkintö- hallitus oli antanut suostumuksensa toiminnan muuttamiseen, lunastusoikeutta ei ollut. Kunnan oli tällöin kuitenkin suoritettava valtiolle se osa omaisuuden arvosta, joka vastasi valtion varoin rahoitetun määrän suhteellista osuutta hankintakustan- nuksista. Valtioneuvosto saattoi myöntää helpotusta tästä velvollisuudesta. (41 §)

Kunnalliset paikallissairaalat muutettiin vuonna 1972 säädetyllä kansanterveyslailla (66/1972) ja sen voimaanpanolailla (67/1972) kunnallisiksi terveyskeskuksiksi. Tähän ei liittynyt valtion ja kuntien välisiä omaisuuden siirtoja. Kansanterveyslain 44 §:ään otet- tiin vuoden 1965 yleissairaalakia vastaavat säännökset valtioneuvoston lunastusoikeu- desta tai kunnan velvollisuudesta maksaa valtionapu takaisin, kun omaisuus luovutetaan toiselle tai sen käyttötarkoitusta muutetaan. Kun valtioneuvosto käytti lunastusoikeut- taan, sen oli suoritettava omaisuudesta kohtuullinen arviohinta. Maksettua valtionapua oli sitä vastaavalta osalta pidettävä lunastushinnan suorituksena. Kun lääkintöhallitus oli antanut suostumuksensa toiminnan muuttamiseen eikä lunastusoikeutta ollut, kunnan

⁴ Tilannetta oli säännelty jo vuoden 1956 laissa (34 §).

oli suoritettava valtiolle sellainen 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 arvonsa käyttöarvon aleneminen (45 §).

Perustamishankkeeseen saadun valtionavun palauttamisesta silloin, kun sote-omaisuutta luovutetaan tai sen käyttötarkoitusta muutetaan, on nykyisin säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (716/2002) 30 §:ssä: ”Perustamishankkeeseen saatua valtionosuutta tai -avustusta vastaava suhteellinen osa hankitun omaisuuden käyvästä arvosta voidaan kokonaan tai osaksi määrätä palauttavaksi valtiolle, jos hankittu omaisuus luovutetaan taikka jos toiminta lopetetaan tai omaisuuden käyttötarkoitusta muutetaan pysyvästi eikä omaisuutta käytetä muuhun valtionosuuteen tai -avustukseen oikeuttavaan toimintaan.”

Sairaalalaitoksen muutoksiin liittyvät omaisuusjärjestelyt eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Lainsäätämiskäytännöstä voidaan kuitenkin tehdä neljä yleistävää havaintoa. Ensinnäkin kunnat ovat olleet oikeutettuja korvaukseen, kun valtio on käyttänyt lakiin perustuvaa oikeuttaan lunastaa niiden 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 omaisuutta on siirretty toiselle kuntainliitolle.

Ilmeistä on, että se jakautumismallin sovellus, johon Sipilän hallituksen vuonna 2017 antamassa sote-esityksessä ehdotetut omaisuusjärjestelyt perustuivat, oli ristiriidassa sairaalalainsäädännössä aikaisemmin noudatettujen periaatteiden kanssa.

Omaisuudensuoja osana itsehallinnon suoja

Julkisoikeudelliset yhteisöt, mukaan luettuina kunnat ja seurakunnat, eivät vakiintuneen tulkinnan mukaan nauti perustuslaissa, aikaisemmin hallitusmuodon 6 §:ssä ja nykyisin perustuslain 15 §:ssä, taattua omaisuudensuojaa. Julkisoikeudellisiin yhteisöihin ei ulotu edes sellainen välillinen omaisuuden perusoikeussuoja, josta yksityisoikeudelliset oikeus-

henkilöt voivat päästä osallisiksi jäseninään olevien luonnollisten henkilöiden omaisuus-
densuojan välityksellä. Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen perustellut, miksi yksityis-
oikeudelliset ja julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat eri asemassa välillisen suojan suhteen.
Ajatuksena voi olla, että esimerkiksi kunnat ovat osa sitä julkista valtaa, jota vastaan perus-
oikeudet tarjoavat suojaa ja jonka velvollisuutena on huolehtia perusoikeuksien toteutumis-
esta. Kunnat ovat tämän ajattelutavan mukaan pikemminkin perusoikeuksien kohteita,
objekteja, kuin subjekteja. Suhteessaan valtioon kunnat saattavat kuitenkin olla oikeudellisen
suojan tarpeessa yhtä lailla kuin yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt. Voidaan myös ajatella,
että kunnan omaisuuteen kajoaminen vaikuttaa välillisesti myös kunnan jäseninä olevien ja
kunnan omaisuutta verovaroiden rahoittaneiden luonnollisten henkilöiden asemaan aivan
kuten oikeushenkilöiden omaisuuteen kajoaminen voi vaikuttaa välillisesti sen jäseninä ole-
vien luonnollisten henkilöiden asemaan. Tulevaisuudessa saattaakin olla perusteltua tarvetta
tarkistaa sitä yksioikeisen torjuvaa kantaa, jonka perustuslakivaliokunta on ottanut julkis-
oikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaan.

Kuntien omaisuus nauttii kuitenkin jo nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaan perustus-
lain suojaa perustuslain 121 §:n turvatus itsehallinnon kautta. Itsehallintosäännöksen tul-
kinnassa voidaankin ottaa huomioon näkökohtia, jotka olisivat merkityksellisiä myös kun-
tien välillisen perusoikeussuojan arvioinnissa.

Sote-uudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp lähtökoh-
daksi otettiin perustuslain esitöiden lausuma, jonka mukaan ”perustuslainvoimaisesti suo-
jattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa
hallinnosta ja taloudesta”. Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi (1/1998 vp) perus-
tuslailla 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 kuntalais-
ten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin”. Itsehallintosäännöksen yksityiskohtaisten
perustelujen mukaan ”itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan
pääöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus”, mikä ”sisältää ennen muuta kunnan asukkai-
den oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu
asukkaiden valitsemille toimielimille”. Edelleen ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaat-
teeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojal-
la ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla”. Perus-
tuslakiesityksen mukaan ”perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti
katsoettu, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta talou-
destaan kuuluvat perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin”. Halli-
tus totesikin, että ”verotusoikeuden keskeisen merkityksen vuoksi on perusteltua ottaa
asiasta nimenomainen säännös perustuslakiin”. Perustuslakivaliokunta on määritellyt pe-
rustuslain itsehallintosäännöksen suojaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeisen sisäl-

lön 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 kunnan omaisuudesta, kuten omaisuuden käyttämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta. Toiseksi omaisuuden suojaa perustelee kunnan verotusoikeus: verotusoikeus menettäisi merkityksensä, ellei siihen liittyisi myös oikeus päättää verovarojen käytöstä. Oikeuteen päättää verovarojen käytöstä kuuluu puolestaan oikeus määrätä verovoilla hankitusta omaisuudesta.

Jos omaisuus on hankittu määrätarkoitukseen saadulla valtionavulla, näkökohdat, jotka perustelevat omaisuuden suojaa osana perustuslain turvaamaa itsehallintoa, menettävät merkityksensä. Ensinnäkin voidaan argumentoida, että kunta on valtionavun ehtona luopunut oikeudestaan määrätä vapaasti omaisuudestaan. Toiseksi 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 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 perustelee tällaisissa tilanteissa kunnalle suoritettavaa korvausta. Edellä selostamassani sairaalalainsäädännössä on noudatettu linjaa, jonka mukaan silloin kun valtio lunastaa kunnilta sairaalaomaisuutta, kunnilla on oikeus saada korvausta omaisuuteen sijoittamistaan verovaroista. Kunnille verovarojen hankitusta omaisuudesta suoritettavan korvauksen vastapainona on ollut kuntien velvollisuus suorittaa valtionapua takaisin, jos kunta luopuu sairaalaomaisuudesta, johon se on saanut valtionapua, tai muuttaa 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 eikä kunnallisella itsehallinnolla.

Itsehallintoon kuuluvan omaisuudensuojan kannalta ei nähdäkseni ole merkitystä sillä, että kuntien verovarojen hankittua omaisuutta siirtyy valtion sijasta jollekin muulle julkisyyhteisölle, kuten sote-uudistuksen yhteydessä mahdollisesti perustettaville maakunnille. Aikaisemman sairaalalainsäädännön mukaan valtio on suorittanut korvausta myös silloin, kun sairaalaomaisuutta on siirretty kuntainliitolta toiselle. Näinhän tapahtui, kun aluesairaalat muutettiin keskussairaaloiksi. Mahdollinen perustelu, jonka mukaan omaisuus siirtyisi itsehallinnolliselta yksiköltä toiselle ja kunnan asukkaat olisivat osallisina myös ylemmänasteisessa itsehallinnossa, ei ole pitävä. Omaisuutta luovuttavan ja vastaanottavan julkisyyhteisön jäsenistöt eivät ole yhteneviä. Maakuntien itsehallinto olisi myös ainakin vuoden 2019

vaalien alla rauenneessa uudistuksessa jäänyt kovin ohueksi, eikä siihen olisi esimerkiksi sisältynyt verotusoikeutta. Sote-uudistuksen rahoitus olisi ollut, asiakasmaksujen ohella, valtion rahoituksen varassa. Lisäksi maakunnat olisivat luovuttaneet omaisuuden lailla perustettavalle yhtiömuotoiselle palvelukeskukselle, jonka hallituksessa olisi ollut valtionkin edustus. Omaisuus ei siten olisi jäänyt maakuntien itsehallinnollisen päätöksenteon piiriin.

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ja perustuslakivaliokunnan esityksestä antamassa lausunnossa 26/2017 vp käsiteltiin myös kuntien itsehallintoa osaltaan määrittelevää rahoitusperiaatetta. Rahoitusperiaate koskee suoranaisesti valtion velvollisuutta huolehtia siitä, että kunnille taataan riittävä rahoitus valtion niille säätämiin tehtäviin siten, että tehtävät eivät vaaranna itsehallintoon kuuluvaa kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan, kuten verotuloistaan ja niiden käyttötarkoituksista. Kun järjestämisvastuu olisi uudistuksessa siirretty kunnilta maakunnille, myös sote-tehtävien valtiollinen rahoitus olisi osoitettu kuntien sijasta maakunnille. Uudistuksella ei sen sijaan olisi ollut välitöntä vaikutusta rahoitusperiaatteen toteutumiseen kunnille jäävissä pakollisissa tehtävissä.

Sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyihin liitettävä korvaussääntely

Perustuslakivaliokunnan valmistellessa lausuntoaan 26/2017 vp valiokunta ja sen kuulemat asiantuntijat joutuivat muodostamaan kantansa sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyihin varsin nopeasti, osana laajaa valtiosääntöoikeudellisten kysymysten kokonaisuutta. Päähuomio lausunnossa kohdistettiin, kuten ymmärrettävää on, perustuslain 19.3 §:n ja 6 §:n mukaisen perusoikeuden sekä perustuslain 124 §:n julkisten hallintotehtävien siirtämiselle asettamien vaatimusten toteutumiseen. Valiokunta tai sen asiantuntijat eivät lausunnoissaan viitanneet esimerkiksi aikaisempaan sairaalalainsäädäntöön ja siinä julkisyhteisöjen välisissä omaisuusjärjestelyissä noudatettuihin periaatteisiin. Näihin kuuluvat valtion ja kuntien välinen kustannusten tasajako, kunnille (ja kuntayhtymille) suoritettava korvaus niiden verovarjoilla hankitusta omaisuudesta (silloin kun 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 vastavasti kuntien velvollisuus suorittaa omaisuuden hankintaan saamansa valtionapu takaisin silloin kun ne luovuttavat omaisuuden toiselle tai muuttavat sen käyttötarkoitusta. Lainsäädäntö, jossa näitä periaatteita on sovellettu, ei ole, yhtä varhaista poikkeusta lukuun ottamatta, ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Ainakin osalle luettelemistani periaatteista voidaan kuitenkin osoittaa tukea kunnallisen omaisuuden perustuslain suojasta.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 26/2017 vp, että kunnille perustuslailla suojattu itsehallinto ei edellyttänyt, että kaikille kunnille maksetaan suoraan lain nojalla kor-

vausta 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 myös lausunnossa 26/2017 vp toistamaansa tulkintaperiaatteeseen. Sen mukaan ”tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi”. Jos näin olisi, valiokunta on ymmärtänyt tulkintaperiaatteen tarkoittavan itsehallinnon rajoituksen ankaruutta. Tällöin perustuslaki kieltäisi, ehkä hieman kärjistetysti ilmaisten, vain sellaiset rajoitukset, jotka eivät jättäisi itsehallinnosta mitään jäljelle. Kun ehdotetuilla omaisuusjärjestelyillä ei yleisesti ottaen olisi ollut tällaista vaikutusta, ne eivät olisi tämän ajattelutavan mukaan loukanneet perustuslaissa turvattua kunnallista itsehallintoa siten, että sopusointu perustuslain kanssa olisi edellyttänyt kaikille kunnille suoritettavia korvauksia. Tämän kaltainen perustuslain sallimien rajoitusten ankaruuden arviointi, joka kovertaisi perustuslain turvaaman itsehallinnon lähestulkoon tyhjäksi, ei kuitenkaan voi olla tulkintaperiaatteen alkuperäinen tarkoitus. Eikä se sitä paitsi vastaa valiokunnan pitkäaikaista lausuntokäytäntöä. Tulkintaperiaatteen olennaisena sisältönä nähdäkseni on, että sellainenkin lainsäädäntö, joka ei *muodollisesti* rajoita itsehallintoa, esimerkiksi itsehallintoon kuuluvaa verotusoikeutta, voi tehdä sen *asiallisesti* merkityksettömäksi – esimerkiksi ohjaamalla valtaosan verotuloista pakollisiin tehtäviin tai pakottamalla kunnat korottamaan veroprosenttiaan. Valiokunta on soveltanut tulkintamaksimia erityisesti rahoitusperiaatteen yhteydessä: riittämättömällä valtion rahoituksella voi olla juuri tällaisia asiallisia vaikutuksia verotusoikeuteen, vaikka verotusoikeuteen ei muodollisesti puututakaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 vp on altis kritiikille. Lausunnossa hyväksytty lähtökohta, jonka mukaan omaisuus olisi siirtynyt kunnilta maakunnille korvauksetta, on ristiriidassa sairaalalainsäädännössä aikaisemmin noudatettujen periaatteiden kanssa. Sitä on myös vaikea sovittaa yhteen kunnallisesta itsehallinnosta johdettavien omaisuuden suojaa määrittelevien periaatteiden kanssa. Valiokunta kuitenkin lievensi lähtökohtaansa edellyttämällä, että omaisuusjärjestelyihin oli liitettävä korvausmekanismi, joka olisi voitu aktivoida silloin, kun voitiin osoittaa, että yksittäisen kunnan taloudellinen itsehallinto vaarantui jonkin sote-uudistukseen liittyvän omaisuusjärjestelyn vuoksi. Valiokunnan mukaan ”voimaannpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely”.

Valiokunta selvensi kantaansa korvausmekanismille asetettavista vaatimuksista lausunnossaan 68/2018 vp. Tässä lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi säännösmuutoksia, joita sosiaali- ja terveysvaliokunta oli perustuslakivaliokunnan aikaisempien huomautusten vuoksi ehdottanut mietintöluonnoksessaan hallituksen lakiehdotuksiin. Valiokunta

avasi erikseen neljää vaatimusta, joiden voitiin osoittaa sisältyneen jo lausuntoon 26/2017 vp.⁵ Vaatimukset olivat 1) säädännäisyys, 2) erillisuus, 3) yleisyys ja 4) subjektiivisen oikeuden perustaminen.

Säädännäisyyden vaatimus (1) tarkoitti, että järjestelmästä oli säädettävä lailla, vaikka se olisikin aktivoitu kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen. Erillisyyden vaatimuksen (2) mukaan taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voitu suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan oli luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. Lausunnossaan 26/2017 vp valiokunta oli todennut, että yksittäisen kunnan taloudellista asemaa turvaava korvausjärjestelmä voitiin toteuttaa erilaisin tavoin, ja viitannut eräänä mahdollisena sääntelymallina kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säännökseen kunnan harkinnanvaraisesta avustuksesta. Valiokunta oli kuitenkin samalla korostanut, että korvausjärjestelmää koskevan säännöksen tuli olla peruspalvelujen valtionosuuslakiin nähden itsenäinen ja että avustuksen edellytykset tulee kytkä yksittäisille kunnille sote-uudistuksesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin.

Valiokunnan edellyttämä järjestelmä ei ollut yleinen (3) siinä suhteessa, että se olisi taannut suoraan lain nojalla korvauksen kaikille kunnille. Sen sijaan se oli yleinen omaisuuslajien ja omaisuusjärjestelyjen luonteen suhteen. Kunnan taloudellisen itsehallinnon vaarantuminen, kuten kunnallistaloutta koskevan itsenäisen päätösvallan tai verotusoikeuden kaatuminen, voi olla seurausta yhtä hyvin kiinteää kuin irtainta omaisuutta koskevista omaisuusjärjestelyistä, joiden ainoa edellytys oli, että ne liittyvät sote-uudistukseen. Lausunnossaan 27/2017 vp valiokunta oli viitannut siihen, että investointeja vaatineet tilat saattaisivat uudistuksen seurauksena jäädä käyttämättömiksi. Valiokunta oli kuitenkin käyttänyt tätä vain esimerkkinä taloudellisista menetyksistä, jotka saattavat itsehallinnon turvaamiseksi edellyttää korvausta. Kompensaatiojärjestelyä voi valiokunnan mukaan edellyttää myös ”jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste”, joka ”vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan”. Lausunnossaan 68/2018 vp valiokunta lisäsin, että ”hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa erikseen tarkastellut kuntien omaisuuden, mukaan luettuna kuntayhtymäosuuksien, korvaukseton siirtäminen maakunnille tai kuntien velvollisuus kattaa kuntayhtymien alijäämä voivat myös olla perusteita, jotka voivat vaatia yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaavaa kompensatiojärjestelyä”. Valiokunnan mukaan korvausjärjestelmän oli siten oltava perusteiltaan yleinen: sen tuli kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata kunnalle perustuslaissa turvattua itsehallintoa. Järjestelmän ei sen sijaan edellytetty olevan yleinen siten, että korvausta suoritettaisiin välittömästi lain nojalla kaikille kunnille. Järjestelmä ei kuitenkaan yleisyysvaatimuksen vuoksi voinut rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, niin sanottuihin kriisikuntiin. Kuten valiokun-

⁵ Ks. selvitystäni Kuntien takauskeskukselle 15.9.2017.

ta lausunnossaan 68/2018 vp erikseen totesi, omaisuusjärjestelyt olisivat voineet vaarantaa itsehallintoa myös muissa kunnissa. Kuten valiokunta tässä lausunnossaan myös korosti, kunnilla tuli säädettyjen edellytysten täyttyessä olla oikeus korvaukseen, eikä sen myöntäminen olisi siten voinut peruspalvelujen valtionosuuslaissa tarkoitetun avustuksen tavoin jäädä viranomaisen harkintaan (4).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen ehdotus korvausjärjestelmäksi täytti säädännäisyyden ja erillisyyden vaatimukset, samoin kuin vaatimuksen siitä, että kunnilla tuli olla oikeus korvaukseen säädännäisten edellytysten täyttyessä. Sen sijaan perustuslakivaliokunta havaitsi yleisyysvaatimukseen liittyviä ongelmia. Valiokunta korosti, että ”korvauksen ei tule rajoittua vain käyttämättä jäävistä sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, vaan itsehallinnon vaarantumista arvioitaessa merkityksellisiä ovat lähtökohtaisesti kaikki voimaannpanolain tarkoittamat omaisuusjärjestelyt”. Perustuslakivaliokunta piti niin ikään ongelmallisena tapaa, jolla oikeus korvaukseen oli sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksessa sidottu kunnallisveron korotustarpeeseen. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan pääsäännöksi ehdottama yhden prosenttiyksikön korotustarve olisi nostanut korvauskynnyksen niin korkealle, että menettely olisi voinut valiokunnan käsityksen mukaan jäädä merkityksettömäksi. Perustuslakivaliokunta myös tähdensi, että kunnan itsenäinen taloudellinen päätösvalta voi kaventua itsehallintoa vaarantavalla tavalla, vaikka suurta tarvetta korottaa kunnallisveroprosenttia ei olisikaan. Tämän vuoksi kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ei perustuslakivaliokunnan mielestä voinut olla ainakaan ainoa indikaattori arvioitaessa itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista. Valiokunta totesi vielä, että korvausoikeuden sitominen keskimääräistä korkeampaan tuloveroprosenttiin viittasi eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, jollaista perustuslakivaliokunta ei ollut tarkoittanut lausunnossaan 26/2017 vp.

Johtopäätökset

Tiivistän keskeiset johtopäätökseni seuraavasti:

- a) 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.
- b) Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen perustellut, miksi yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat omaisuudensuojan suhteen eri asemassa.

Kunnat saattavat tarvita omaisuudensuojaa valtion lainsäädäntötoimien varalta kuten yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt. Kunnan omaisuuteen kajoaminen vaikuttaa välillisesti 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 julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaa koskevaa doktriinia.

- c) Aiemmasta sairaalalaitosta koskevasta 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 luovutustilanteissa tai käyttötarkoituksen muuttuessa. Neljänneksi valtio on suorittanut kuntainliitolle korvausta myös silloin, kun sen omaisuutta on siirretty toiselle kuntainliitolle. Vaikka lainsäädäntö ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, se todistaa ikään kuin itsestään selvyyksinä pidetyissä omaisuuden siirroissa arvioitu.
- d) Kuntien omaisuus nauttii nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaan perustuslain suojaa perustuslain 121 §:n turvaten 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 määrätä siitä.
- e) Jos kunnallinen omaisuus on hankittu määrätarkoitukseen saadulla valtionavulla, itsehallintoperustelu menettää merkityksensä. Kunta on valtionavun ehtona luopunut oikeudestaan määrätä vapaasti omaisuudestaan. Myöskään itsehallintoon kuuluva verotusoikeus ei edellytä 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 seuraava omaisuuden suoja perustelee tällaisissa tilanteissa kunnalle suoritettavaa korvausta.

- f) Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 26/2017 vp, että kunnille perustuslailla suojattu itsehallinto ei edellytä kaikille kunnille suoraan lain nojalla maksettavaa korvausta 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. Tällainen tulkintaperiaatteen soveltaminen kovertaisi perustuslain turvaaman itsehallinnon lähestulkoon tyhjäksi. Tulkintaperiaatteen sisältönä nähdäkseni on, että sellainenkin lainsäädäntö, joka ei sisällä *muodollisia* rajoituksia itsehallintoon, esimerkiksi perustuslain turvaamaan verotusoikeuteen, voi *asiallisesti* tehdä sen merkityksettömäksi esimerkiksi ohjaamalla valtaosan verotuloista pakollisiin tehtäviin tai pakottamalla kunnat korottamaan veroprosenttiaan.
- g) Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan 26/2017 vp kaikkien kuntien korvausoikeuden sijasta järjestelmää, joka olisi voitu aktivoida silloin, kun voitiin osoittaa, että yksittäisen kunnan taloudellinen itsehallinto vaarantui sote-uudistukseen liittyvän omaisuusjärjestelyn vuoksi. Kuten valiokunta selvensi lausunnossaan 68/2018 vp, korvausjärjestelmän oli täytettävä seuraavat neljä vaatimusta: säädännäisyys, erillisyyys, yleisyys ja subjektiivisen oikeuden perustaminen.
- h) Säädännäisyyden vaatimus tarkoittaa, että järjestelmästä on säädettävä lailla, vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan omaisuusjärjestelyn kohdalla erikseen. Erillisyyden vaatimuksen mukaan taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. Yleisyyden vaatimus edellyttää, että järjestelmä kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata yksittäisen kunnan taloudellista itsehallintoa. Järjestelmän ei tule rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, toisin sanoen niin sanottuihin kriisikuntiin. Tarve korottaa kunnallisveroprosenttia ei voi olla ainoa indikaattori arvioitaessa kunnan taloudellisia menetyksiä ja taloudellisen itsehallinnon vaarantumisesta. Kunnilla, joissa itsenäinen taloudellinen päätösvalta kaventuu itsehallinnon vaarantavalla tavalla, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.