



Valtteri Immonen ja Heikki Niemeläinen:

KUNNILLA ON OIKEUS SOTE-KORVAUKSIIN

Sote-uudistuksen yhteydessä tehtävät korvauksettomat omaisuudensiirrot olisivat ristiriidassa lainsäädännön perinteen ja markkinatalouden perusteiden kanssa.

Kunnan asukkaiden perustuslakiin pohjautuva omaisuudensuoja on jäänyt sote-keskustelussa muiden asioiden katveeseen. Tutkimuksessakin teema on lähes koskematon. Periaatteet kaipaavat kirkastamista.

Perustuslain pykälässä 15 säädetään omaisuudensuojasta. Kunnat on vallitsevan tulkinnan mukaan jätetty tämän perusoikeuden ulkopuolelle. Sen sijaan perustuslain pykälässä 121 turvattu itsehallinto suojaa kunnan oikeutta omaisuuteen.

Kunnalla on itsehallinnon nojalla omaisuuttaan koskeva päätösvalta. Itsehallinnollinen verotusoikeus ei tarkoita vain oikeutta kerätä veroja: se antaa suojan myös kunnan verotuksella keräämälle omaisuudelle. Tämä käy ilmi vakiintuneesta lainsäädäntö- ja tapauskäytännöstä, kun kunnat ovat luovuttaneet omaisuuttaan esimerkiksi lain pakottamina.

Oikeustieteessä on tunnustettu itsehallinnon jatkuvuuden periaate. Itsehallintosäädöksen oikeustilaa ei vuoden 2000 perustuslaissa muutettu. On otettava huomioon koko omaisuudensiirtojen historia vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisestä lähtien.

Omistusoikeus omaisuuteen on siirtokäytännössä määritelty sen mukaan, miten omaisuuden rahoitus on jakautunut. Kunnalla on ollut oikeus taloudelliseen hyötyyn siitä osuudesta omaisuutta, jonka kunta on verovaroilla rahoittanut. Tämä ilmenee 1940–1970-luvuilla tehdyistä sairaalaomaisuuden lainsäädännöllisistä siirroista. Myös yliopistojen itsehallinnon alla toteutetuissa omaisuusjärjestelyissä on tehty vastaava tulkinta.

Luovuttamastaan omaisuudesta kunta on saanut täyden korvauksen. Kunnan varallisuusasema säilytettiin samana tullikamarikiinteistöjen luovutuksissa 1920-luvulla sekä 1940–1970-luvuilla tehdyissä sairaalaomaisuuden siirroissa. Myös lainsäädännöstä johtuva omaisuuden arvon alentuminen on korvattu kokonaan kunnille, vaikka omaisuutta ei olisi siirtynytäkään.

Käytäntö on jatkunut katkeamatta myös nykyisen perustuslain aikana. Pakkolunastuksia ja etuosto-oikeutta koskevissa säännöksissä edellytetään täyttä korvausta. Linjaa lujittaa toteutunut käytäntö omaisuusjärjestelyissä, joissa kunnat ovat olleet osapuolina.

Kuntien itsehallinnollisen omaisuuden muotoa on voitu järjestellä uudelleen lainsäädännöllä. Edellytyksenä on kuitenkin ollut, että omaisuuden määrä pysyy vakiona. Kuntien omaisuudensuojan sisällön voi tiivistää: omaisuuden muoto saa muuttua, määrä ei.

Kuntien omaisuudensuoja kulminoituu korvauksen maksamiseen. Kiinteistöjen arvon määrittelyn pohjaksi on otettu omaisuuden hankintakustannukset, joista on vähennetty kohtuullinen arvon ja käyttöarvon alentuminen. Korvaus on laskettu vähentämällä arvosta valtion rahoitusta vastaava osuus, siirtyvät velat ja muut vähäisemmät huomioitavat erät.

Kuntien omaisuudensuojalla on suuri merkitys oikeudellemme ja länsimaisen talouden peruskäsitteille. Kunnat ovat järjestäneet rahoituksensa ja tehtävänsä toisistaan poikkeavasti. Jos omaisuutta luovutettaisiin korvauksetta, osa kunnista kantaisi toisia kuntia raskaamman kustannustaakan.

Jos kuntien varallisuusasemaa heilautettaisiin vallitsevan käytännön vastaisesti, muutos tukisi yleisen edun vastaista laskelmointia erityisesti pitkän aikavälin investoinneissa, velkaantumisessa ja ulkoistamisissa. Riskit vyöryisivät viime kädessä veronmaksajille.

Kuntatalous on pitkällä aikavälillä laskettu vakiintuneen lainsäädäntökäytännön varaan. Jos luottamus oikeusjärjestyksen vakauteen ja varmuuteen heikkenee itsehallinnollisen omaisuudensuojan osalta, kunnat siirtävät omaisuuttaan muun muassa yhtiöihin ja säätiöihin, joissa omaisuudensuoja on turvattu. Kuntien varallisuusaseman epävarmuus näkyisi varmasti rahoituksen saamisessa ja sen ehdoissa.

Sote-uudistukseen liittyvät omaisuudensuoritukset on toteutettava vakiintuneita periaatteita, voimassa olevaa lainsäädäntöä ja eurooppalaista paikallista itsehallintoa kunnioittaen. Muuten vaurioitetaan oikeutemme syvärakenteita sekä markkinatalousjärjestelmäämme syvästi ja pysyvästi.

Immonen on aihetta Helsingin yliopiston opinnäytetyössään tutkinut oikeustieteen ylioppilas ja Niemeläinen Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja. Kirjoitus on julkaistu Helsingin Sanomien Vieraskynä-palstalla 1.2.2017.