

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Anita Paavola

KUNTALIITOKSEN YHDISTYMISSOPIMUKSEN
OIKEUDELLINEN SITOVUUS

Pro gradu -tutkielma

Marraskuu 2012

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

PAAVOLA, ANITA: Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus

Pro gradu -tutkielma, 97 s., 1 liites.

Julkisoikeus

Marraskuu 2012

Tämän Pro gradu -tutkielman tutkimustehtävänä on selvittää kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellista sitovuutta. Tutkimustehtävää selventäviä alakysymyksiä on kaksi: sopimusoikeuden asettamat reunaehdot kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuudessa sekä kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus kunnan toimivallan kannalta.

Tutkimusmetodina käytetään oikeusdogmatiikkaa. Yhdistymissopimuksen oikeudellista sitovuutta tarkastellaan laintulkinnan, oikeusperiaatteiden punninnan, lainvalmisteluaineistojen ja oikeuskirjallisuuden sekä tehtyjen kuntaliitosten yhdistymissopimusten sisällön analyysin ja oikeuskäytännössä annettujen ratkaisujen valossa.

Tutkielman viitekehystenä on kunnallinen itsehallinto. Kunnallinen itsehallinto on käsitteenä ja instituutiona tunnustettu sekä kansallisessa että pohjoismaisessa lainsäädännössä kuten myös eurooppaoikeudessa. Kuntaliitospäätös on kunnan päätös luopua omasta itsehallinnostaan. Yhdistymissopimus on kuntaliitosprosessin tärkein asiakirja.

Yhdistymissopimus on lähtökohtaisesti sitova lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella. Kuntajakoa koskevan lainsäädännön mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava sen hyväksymisestä alkaen siihen saakka kunnes kuntien yhdistymisestä on kulunut kolme vuotta. Yhdistymissopimuksen voimassaoloaika voidaan sopia lyhyemmäksi, kuin laissa mainittu voimassaoloaika on. Kunnat eivät voi kuitenkaan sopia pidemmästä voimassaoloajasta. Lisäksi yhdistymissopimusta ei voida sen voimassaoloaikana muuttaa. Uuden kunnan kunnanvaltuustolla on toimivalta päättää olla noudattamatta yhdistymissopimuksen sopimusmääräystä, jos sen noudattamisen katsotaan tulleen mahdottomaksi.

Arvioitaessa sopimusmääräyksen noudattamisen mahdottomuutta on otettava huomioon sopimusoikeuden yleiset periaatteet. Muuttuneiden olosuhteiden osalta sovitteluperiaatteiden punninnassa vastakkain ovat sopimusmääräyksen kohtuuttomuus ja luotamukseen liittyvät periaatteet. Olennaista yhdistymissopimuksen oikeudellisen sitovuuden tarkastelussa on punninta Pacta sunt servanda -periaatteen ja kohtuusperiaatteen välillä. Tosin sanoen, kuinka suuri arvo annetaan sopimuksen sitovuudelle tai puolestaan sopimusmääräyksen noudattamisen vaikeudelle muuttuneissa olosuhteissa.

SISÄLLYSLUETTELO

KUNTALIITOKSEN YHDISTYMISSOPIMUKSEN OIKEUDELLINEN SITOVUUS	I
TIIVISTELMÄ	I
LÄHTEET	IV
OIKEUSTAPAUKSET	XI
LYHENTEET JA SÄÄDÖKSET	XI
1. JOHDANTO.....	- 1 -
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA METODI	- 5 -
2.1. Tutkimustehtävä.....	- 5 -
2.2. Tutkimusmetodi.....	- 8 -
2.3. Tutkimusaineisto ja rajaukset.....	- 9 -
3. KUNTALIITOKSET	- 13 -
3.1. Kunnallinen itsehallinto ja kuntajaon muutokset.....	- 13 -
3.1.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite	- 13 -
3.1.2. Kunnallisen itsehallinnon säädännäinen perusta.....	- 14 -
3.1.3. Kuntajaon muutoksen oikeudelliset perusteet	- 18 -
3.1.4. Kuntajaon muutosta koskeva päätösprosessi	- 20 -
3.1.5. Kuntajaon muutoksen taustalla olevat reaaliset argumentit.....	- 22 -
3.2. Pohjoismainen vertailu	- 24 -
3.2.1. Kuntaudistukset Pohjoismaissa.....	- 24 -
3.2.2. Ruotsi.....	- 25 -
3.2.3. Tanska	- 27 -
3.2.4. Kunnallisen itsehallinnon toteutuminen Suomen ja Tanskan sekä Ruotsin kuntajaon muutoksissa	- 29 -
4. YHDISTYMISSOPIMUS JA OIKEUSJÄRJESTYS	- 32 -
4.1. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen kehittyminen lainsäädännössä	- 32 -
4.2. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sääntely.....	- 35 -
4.2.1. Yhdistymissopimuksen säädännäinen perusta ja sisältö	- 35 -
4.2.2. Yhdistymissopimuksen ja siihen liitettävän hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelman sitovuus.....	- 37 -
4.2.3. Sopimusosapuolten oikeudet	- 40 -

4.2.4. Yhdistymissopimuksen ajallinen ulottuvuus.....	- 43 -
4.3. Yhdistymissopimus ja oikeusnormit.....	- 45 -
4.3.1. Säännöt – periaatteet -jaottelu laintulkinnassa.....	- 45 -
4.3.2. Kunnallisoikeuden yleiset periaatteet ja hallinnon oikeusperiaatteet	- 47 -
5. YHDISTYMISSOPIMUS SOPIMUSOIKEUDEN NÄKÖKULMASTA	- 52 -
5.1. Viranomaisen sopimustoiminta	- 52 -
5.1.1. Oikeudenalajako ja viranomaisen sopimustoiminta	- 52 -
5.1.2. Kuntaliitoksen yhdistymissopimus - hallintosopimus?.....	- 55 -
5.2. Sopimusoikeuden periaatteet	- 57 -
5.3. Yhdistymissopimus sopimusoikeuden periaatteiden näkökulmasta	- 63 -
5.3.1. Yhdistymissopimuksen sopimuskohtien sitovuus	- 63 -
5.3.2. Sopimuksen tai sopimuskohdan noudattamisen mahdottomuus.....	- 67 -
YHDISTYMISSOPIMUS KUNNAN TOIMIVALLAN NÄKÖKULMASTA	- 71 -
6.1. Toimivallan käsite	- 71 -
6.2. Toimivalta kunnallisessa päätöksenteossa.....	- 74 -
6.2.1. Kunnanvaltuuston toimivalta.....	- 74 -
6.2.2. Yhdistyvän kunnan toimivalta kuntaliitosprosessissa	- 76 -
6.2.3. Yhdistymishallituksen toimivalta kuntaliitosprosessissa	- 84 -
6.2.4. Uuden kunnan kunnanvaltuuston toimivalta.....	- 88 -
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	- 92 -
7.1. Yhteenveto ja johtopäätökset.....	- 92 -
7.2. De lege ferenda.....	- 96 -
LIITTEET.....	- 98 -

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Asikainen Jarmo: Kuntakenttä rakennemuutoksessa - kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn, yhdistymissopimuksen toteutumisen ja vaikutuksen arviointi. FCG Efeko Oy. Helsinki 2007.

Haveri, Arto – Laamanen, Elina – Majonen, Kaija: Kuntarakenne muutoksessa, tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Helsinki 2003.

Hannus, Arno - Hallberg, Pekka – Niemi, Anne. E: Kuntalaki. 4. uudistettu painos. Helsinki 2009.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Lietua 2012.

Hemmo Mika: Velvoiteoikeuden perusteet. Helsinki 2007.

Hemmo, Mika: Sopimusoikeuden oppikirja. Helsinki 2008.

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto. Tampere 2000. (Väitöskirja).

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko: Kunnan toiminta. Teoksessa Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryyänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s. 256 - 306.47. 2. uudistettu painos. Tampere 2011.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki 2008.

Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa - oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969. (Väitöskirja).

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki 2003.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä - valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008. (Väitöskirja).

Laajala, Päivi: Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne – kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, 5a/2012. Valtiovarainministeriö 2012.

Saatavilla www-muodossa:

<https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elnvo/001_Kuntauudistusraportti_suomi_osa1_finalNETTI.pdf>. 25.11.2012.

Laakso, Seppo - Suviranta, Outi - Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Tampere 2006.

Mennola, Erkki: Kulosaaren ilta. K.J. Ståhlberg ja kunnallisen itsetekemisen loppunäytös. Tallinna 2010.

Mennola, Erkki: Kunta ja itsehallinto. Teoksessa Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryyänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s. 21 - 47 sekä 2. uudistettu painos. Tampere 2011.

Mennola, Erkki: Kunta ja Valtio. Teoksessa Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryyänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s. 80 - 93. 2. uudistettu painos. Tampere 2011.

- Mäenpää, Olli:* Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1989.
- Mäenpää, Olli:* Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. 4. uudistettu painos. Porvoo 2003.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto ja oikeus. Helsinki 2010.
- Mäenpää Olli:* Rakenneuudistajilla on ällistytävän vähän mielikuvitusta. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia -sarjan julkaisussa, Ari Mölsä (toim.): Kuntarakennekirja - oikeusoppineet puhuvat, s. 53 - 60. Vammala 2012.
- Mäkinen, Eija:* Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000. (Väitöskirja).
- Niemivuo, Matti:* Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki 2002.
- Pihlajaniemi, Toivo:* Kuntajakolaki selityksin. Helsinki 1998.
- Pöyhönen, Aulis:* Kataisen hallituksen kymmenen käskyä, Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia -sarjan julkaisussa, Ari Mölsä (toim.): Kuntarakennekirja - oikeusoppineet puhuvat, s. 13 - 22. Vammala 2012.
- Pöyhönen, Juha:* Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988. (Väitöskirja).
- Rasinmäki, Jorma:* Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Helsinki 1997. (Väitöskirja).
- Ryynänen, Aimo:* Kuntatutkimus ja sen lähestymistavat. Teoksessa: Anttiroiko, Ari-Veikko - Haveri, Arto - Karhu, Veli - Ryynänen, Aimo - Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, s. 321 - 362. Tampere 2003.
- Ryynänen, Aimo:* Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere 2008.

Ryynänen, Aimo: Kunta ja kansalainen. Teoksessa Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryynänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s. 48 - 79. 2., uudistettu painos. Tampere 2011. [Ryynänen 2011a].

Ryynänen, Aimo: Kunta ja Valtio. Teoksessa Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryynänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s. 94 - 172. 2., uudistettu painos. Tampere 2011. [Ryynänen 2011a].

Ryynänen, Aimo: Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere 2012.

Sallinen Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007. (Väitöskirja).

Sandberg, Siv: Kuin kaksi marjaa? Kunnat Pohjoismaissa. Siv Sandbergin selvitys Pohjoismaiden kuntarakenteesta. Saatavilla www-muodossa:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/pohjoismaisen-ikkuna/Documents/Nordenbilagan_su_n%C3%A4tversion_finska.pdf>. 25.11.2012.

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995. (Väitöskirja).

Internet - lähteet

Jääskinen Niilo, Kunnallinen itsehallinto vs. kuntalaisten sosiaaliset oikeudet. Huoltaja-säätiön II Bruno Sarlin – seminaari Helsinki, 6.10.2006. Saatavilla www. muodossa:

<http://www.huoltaja-saatio.fi/mp/db/file_library/x/IMG/31640/file/IIBrunoSarlin_Jaaskinen.pdf>. 18.11.2012.

Koski, Arto: Sadan kunnan vähennys - kuntaliitosten hyödyt ja haitat. Tuoreet tutkimustulokset vuosina 2005–2010 toteutuneista kuntaliitoksista. Saatavilla www. muodossa:

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2011/05/20110510kuntaliitokset/Kuntaliitokset_Arto%20Koski_10%205%202011.pdf>. 25.11.2012.

Kunnat.net/ Kuntaliitokset. Saatavilla www. muodossa:

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>>. 25.11.2012.

Kunnat.net/ Kuntaliitokset. Saatavilla www. muodossa:

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/kuntajakolaki/Sivut/default.aspx>>. 25.11.2012.

Kunnat.net/ Kuntaliitokset /strateginen yhdistyminen. Saatavilla www. muodossa:

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/strateginenyhdistyminen/Sivut/default.aspx>>. 25.11.2012.

Kunnat.net/ Kuntaliitokset /aiemmat kuntaliitokset/ kuntarakenteen muutokset 2001 – 2011(Power Point esitys). Saatavilla www. muodossa:

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/aiemmatkuntaliitokset/Sivut/default.aspx>>. 25.11.2012.

Kunnat.net/ Hyvän hallinnon perusteet. Saatavilla www. muodossa:

<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/paatoksenteko/Hyvan-hallinnon-perusteet/Sivut/default.aspx>>. 25.11.2012.

Mellquist, Waldemar: Burträsk egen kommun igen? Centerrörelsen i Burträskbygden kräver ett självständigt Burträsk. 1981. Saatavilla [www. muodossa: <http://norran.se/1981/06/burtraskegenkommunigen>](http://www.norran.se/1981/06/burtraskegenkommunigen). 25.11.2012.

ProNurmo, kansanäänestys. Saatavilla [www. muodossa: <http://www.fugas.site40.net/?title=ProNurmo>](http://www.fugas.site40.net/?title=ProNurmo). 18.11.2012.

Sahrman Keijo, kunnat ja alueet Euroopassa. Kuntarakenneuudistus Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Maakuntavaltuuston seminaari, Jyväskylä 9.11.2011. Saatavilla [www. muodossa: <http://www.keskisuomi.fi/filebank/22380-Kunnat_ja_alueet_Euroopassa_Johtaja_Keijo_Sahrman_8_11_11.pdf>](http://www.keskisuomi.fi/filebank/22380-Kunnat_ja_alueet_Euroopassa_Johtaja_Keijo_Sahrman_8_11_11.pdf). 25.11.2012.

Stephensen Ólafur, Pienet kunnat haluavat pysyä pieninä. Saatavilla [www. muodossa: <http://www.norden.org/fi/analys-norden/teemat/aluemuutoksia/pienet-kunnat-haluavat-pysyae-pieninae>](http://www.norden.org/fi/analys-norden/teemat/aluemuutoksia/pienet-kunnat-haluavat-pysyae-pieninae). 25.11.2012.

The Local Government reform – in brief. The Ministry of the Interior and Health Department of Economics. Copenhagen 2005. Saatavilla [www. muodossa: <http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx>](http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx). 25.11.2012.

European Charter of Local Self-Government and explanatory report. Saatavilla [www. muodossa: <http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf>](http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf). 25.11.2012.

Vakkuri: Tuottavuus ja kuntatalouden kestävyysongelma. Kuntajohtajapäivät, Kuopio 30.8.2012 Saatavilla [www. muodossa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/kuntajohtajapaivat-2012/Documents/Tuottavuus_ja_kuntatalouden_kestavyysongelma_Vakkuri.pdf>](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/kuntajohtajapaivat-2012/Documents/Tuottavuus_ja_kuntatalouden_kestavyysongelma_Vakkuri.pdf). 25.11.2012.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2012. Saatavilla [www. muodossa: <http://www.vtv.fi/files/3158/2_2012_Akillisten_rakennemuutosalueiden_tukeminen2.pdf>](http://www.vtv.fi/files/3158/2_2012_Akillisten_rakennemuutosalueiden_tukeminen2.pdf). 25.11.2012.

Virallislähteet:

HaVL 28/2006 vp	Hallintovaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä kuntien taloudellisista mahdollisuuksista huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan.
HaVM 18/1994 vp	Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.
HaVM 3/2005 vp	Hallintovaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esitykseen laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
HaVM 31/2006 vp	Hallintovaliokunnan mietintö n:o 31 hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
HE 235/1990 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.
HE 70/1992 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.
HE 309/1993 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 192/1994 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
HE 135/1997 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.
HE 264/2004 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta.
HE 155/2006 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

Hallitusohjelmat

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma, 22.6.2011. Saatavilla www. osoitteessa:

<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>. 25.11.2012.

OIKEUSTAPAUKSET

Hallinto-oikeus

Turun HAO 12.3.2007 T 07/0072/1

Turun HAO 2.6.2009 T 09/0180/1

Vaasan HAO 18.6.2008 T 08/0391/3

Hämeenlinnan HAO 18.5.2009 T 09/0278/3

Hämeenlinnan HAO 1.7.2010 T 10/0506/3

Hämeenlinnan HAO 31.8.2010 T 10/0592/3

Hämeenlinnan HAO 28.2.2011 T 11/0124/3

Korkein hallinto-oikeus

KHO 9.12.2008 T 3178:

KHO 10.11.2010 T 3199

KHO 27.8.2009 T 2036

LYHENTEET JA SÄÄDÖKSET

Dnro	Diaarinumero
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys

HL	hallintolaki (434/2003)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	kuntalaki (365/1995)
Laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämistä (13/1967)	
1988KjakoL	Laki kuntajakolain muuttamisesta (559/1988) (kumottu)
1992 KjakoL	Laki kuntajakolain muuttamisesta ((980/1992) (kumottu)
1997KjakoL	Kuntajakolaki (1196/1997) (kumottu)
2005KjakoL	Laki kuntajakolain muuttamisesta (167/2005) (kumottu)
2007KjakoL	Laki kuntajakolain muuttamisesta (170/2007) (kumottu)
KjakoL	Kuntajakolaki (1698/2009)
Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1180/1991)	
OikTL	Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929) (oikeustoimilaki)
Paras -hanke	kunta- ja palvelurakennemuutos
Perusoikeusuudistus (970/1995)	
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
puitelaki	laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007)
puitelain muutos	laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain muutoksesta (384/2011)

SopS 66/1991 Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta

T Taltio

ULKOMAISET SÄÄDÖKSET

Lov om revision af den kommunale inddeling. LOV nr 540/2005. Tanskan kuntajakoa koskeva laki. Saatavilla [www. muodossa](http://www.muodossa):

<<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10068#K6>>. 25.11.2012.

Lov on ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder, 382/2006. Laki Tanskan kunta- ja aluejaotuksen muutoksista ja sitovan kunnallisen yhteistyön purkamisesta ja nimittämisestä./ Saatavilla [www. muodossa](http://www.muodossa):

<<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=10261>>. 25.11.2012.

Lov om ændring af lov om forpligtende kommunale samarbejder og lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder. LOV nr 587/2012. Laki Tanskan kunta- ja aluejaotuksen muutoksista ja sitovan kunnallisen yhteistyön purkamisesta ja nimittämisestä koskevan lain muuttamisesta. Saatavilla [www. muodossa](http://www.muodossa):

<<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=142478>>. 25.11.2012.

Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder, 656/2005. Asetus Tanskan kunnallisesta ja alueellisesta jaotuksesta ja sitovasta kunnallisesta yhteistyöstä./ Saatavilla [www. muodossa](http://www.muodossa):

<<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10080>>. 25.11.2012.

Lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Ruotsin kuntajakoa koskeva laki./ Saatavilla [www. muodossa](http://www.muodossa):

<<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19790411.htm>>. 25.11.2012.

Regeringens proposition 1978/79:157. Ruotsin kuntajakoa koskevan lain hallituksen esitys Saatavilla [www. muodossa](http://www.muodossa): <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-197879157-med-forslag-t_G203157/?text=true>. 25.11.2012.

1. JOHDANTO

Pro Gradu -tutkielmani tutkimusaihe on kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus. Voimassa olevan kuntajakolain (1698/2009) 8 ja 9 §:n mukaan kuntaliitoksen yhteydessä kunnat tekevät yhdistymissopimuksen, jota on noudatettava siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Yhdistymissopimus on merkittävin kuntaliitosprosessia ohjaava asiakirja¹. Siinä sovittujen asioiden toteuttamisien tai toteuttamatta jättämisen vaikutukset ulottuvat ajallisesti ja taloudellisesti pitkälle sopimuskauden jälkeen. Toteutuneiden kuntaliitosten yhteydessä on tullut esille ongelmaa yhdistymissopimusten sopimuskohtien noudattamisen osalta. Erityisesti yhdistymissopimuksen oikeudellisen sitovuuden kohdalla on ollut kunnissa tulkinnallista epäselvyyttä².

Kuntauudistukset eivät ole vain nykyhetken ilmiö. Jo Suomen itsenäisyyden ensimmäisten vuosikymmenien aikana käytiin kiihastakin keskustelua kuntajaon muutoksista³. Laajemmassa mittakaavassa kuntauudistusta on pyritty toteuttamaan 60-luvulta alkaen. Vuonna 1967 säädettiin laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967). Lain edellyttämä kuntajaon kokonaistarkistus jäi toteutumatta ja yhtenä syynä oli kuntien kielteinen kantautta kuntajaon tarkistamiseen⁴.

Paineet kuntarakenteiden uudistamiselle ovat edelleen olemassa. Kuntauudistusten tavoitteet ovat olleet kaikkina vuosikymmeninä hyvin samanlaiset eli kuntien toimintakyvyn vahvistaminen ja hyvinvointipalveluiden turvaaminen.⁵ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa kuntopolitiikan toteuttamiskeinoina on luoda vahvoihin peruskuntiin pohjautuva kuntarakenne, jolla tavoitellaan laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa. Hallitusohjelmassa perustellaan kuntarakenneuudistusta erityisesti julkisen talouden kestävyysvajeella sekä varautumisella väestön ikääntymisestä johtuvalle palvelujen kasvavalle kysynnälle.⁶

¹ Asikainen, 2007, s. 5.

² Ks. Hämeenlinnan HO 28.2.2011 no 11/0124/3

³ Mennola 2010, s. 16.

⁴ Ryytänen 2008, s. 19 - 20.

⁵ Aikaisemmat kuntauudistukset ja kaupunkiseutujen yhteistyön kehittäminen, s. 21./ luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/aiemmatkuntaliitokset/Sivut/default.aspx>.

⁶ Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 2011, s. 75.

Voimassa oleva kuntajakolaki ei sisällä kuntajaon muutoksen perusteena julkisen talouden kestävyysvajetta⁷. Reaalisisena argumenttina kunnan taloudelliset vaikeudet voivat olla taustatekijänä kunnan päätökseen toteuttaa kuntaliitos. Kuntien taloudelliseen tilanteeseen on vaikuttamassa olennaisesti vuonna 1995 tehty perusoikeusuudistus (969/1995) ja sen myötä kunnille tulleet velvoitteet palvelujen järjestämisestä sekä muut kuntien vastuulle säädetyt lakisääteiset tehtävät⁸.

Valtioneuvoston vuonna 2005 aloittaman kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikana tehtyjen kuntaliitosten yhdistymissopimusten sopimusaika on edelleen monissa kuntaliitoksissa meneillään. Uudistus jatkuu edelleen vuoden 2012 loppuun voimassa olevan kunta- ja palvelurakennelain eli puitelain (169/2007) perusteella. Lisäksi kuntien yhteistoimintavelvoitteet puitelakimuutoksen (384/2011) perusteella ovat voimassa vuoden 2014 loppuun asti. Uudistuksen myötä vuosina 2007 - 2013 on Suomessa toteutunut ja tulee toteumaan 68 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä on vähentynyt tänä aikana 111:llä eli noin neljänneksellä. Vuoden 2013 alussa kuntia tulee olemaan 320.⁹ Suurin osa kuntaliitoksista toteutettiin vuonna 2009. Ajankohdan valintaan vaikuttivat suurelta osin yhdistymisavustusten porrastus.¹⁰

Oikeudellisesti tarkasteltuna kuntaliitos liittyy olennaisesti kunnan itsehallintoon. Kuntaliitospäätös on samalla kunnan päätös luopua omasta itsehallinnostaan. Käsitteenä kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella periaatteena kunnan ja valtion välisessä suhteessa¹¹, kunnan asukkaiden itsehallintona eli niiden itsehallintona, jota itsehallinto palvelee¹² ja oikeudellisena käsitteenä yhtenä oikeusvaltion perusominaisuutena¹³ sekä kunnan toimivaltana päättää omista asioistaan, muun muassa taloudestaan¹⁴. Kunnallinen itsehallinto on viitekehyksenä tutkielmani pääkysymyksen tarkastelussa.

Keskeisenä käsitteenä tutkielmassani on kunnan itsehallintoon liittyen kunnan toimivalta, jonka määrittelen kunnan kuntalakiin (365/1995) tai muuhun lainsäädäntöön perustuvaksi oikeudeksi toimia lainsäädännön määrittämässä puitteissa¹⁵.

⁷ Pöyhönen Aulis 2012, s. 13.

⁸ Harjula ym. 2012, s. 50 - 51.

⁹ Kuntaliitto./ Luettavissa: <<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>>.

¹⁰ Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne - kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. 2012, s. 23.

¹¹ Ryynänen 2012, s. 44.

¹² Hannus ym. 2009, s. 40.

¹³ Mennola 2011, s. 21.

¹⁴ Harjula ym. 2012, s. 51 - 52.

¹⁵ Ks. Holopainen 1969, s. 391.

Tutkimuskohteeni on kuntaliitoksen yhdistymissopimus. Voimassa olevassa kuntajakolaissa siitä käytetään nimitystä yhdistymissopimus. Aiemmin voimassa olleessa lainsäädännössä sopimuksesta on käytetty nimitystä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus. Lisäksi useissa jo toteutettujen kuntaliitosten asiakirjoissa sopimus on nimetty kuntaliitossopimukseksi. Tutkielmassani tulen käyttämään sopimuksesta nimitystä yhdistymissopimus, jollei asiayhteyden vuoksi ole syytä käyttää aiemman voimassa olleen lainsäädännön mukaista nimitystä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus.

Yhdistymissopimuksen laatiminen, noudattaminen sekä sen sitovuuden arvioiminen kuuluvat kunnan sopimustoimintaan. Toimivallasta kunnan sopimustoimintaan säädetään kunnan itsehallintoa ja tehtäviä koskevissa säännöksissä kuntalain 1–2 §:ssä. Kuntaliitosneuvotteluissa yhdistyvien kuntien edustajat neuvottelevat ja sopivat niistä ehdoista, jotka tulee täytyä kuntaliitoksen toteutumisen yhteydessä. Tärkeimmät ehdot kirjataan yhdistymissopimukseen. Yhteisen tahtotilan löytämiseksi kuntaliitosneuvottelut voivat olla haasteellisia, liittyen neuvoteltavan asian tunneperäisyyteen. Neuvottelujen tuloksena yhdistymissopimukseen kirjataan mahdollisesti hyvin yksityiskohtaisia velvoitteita muodostettavan uuden kunnan tehtäväksi, jotka ovat lakkautettavan kunnan edustajien kannalta kynnyskysymyksiä.

Kuntaliitosprosessiin lähteminen ja sitoutuminen yksittäisen kunnan kannalta vaatii kuntapäätäjiltä sekä kunnan viranhaltijoilta ja toimenhaltijoilta uudenlaista asennoitumista, liitostarpeen välttämättömyyden näkemistä laajemmasta näkökulmasta ja ennen kaikkea halua rakentaa uutta kuntaa uuden, perustettavan kunnan näkökulmasta. Näitä ovat muun muassa uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen, kuntien voimavarojen tehokkaampi kohdentaminen sekä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen¹⁶. Oma kiinnostukseni tutkimusaiheeseeni on lähtöisin kotikuntani Korttesjärven ja naapurikuntien Alahärmän, Ylihärmän sekä Kauhavan kaupungin kuntaliitoksesta. Olin mukana kuntaliitoksen valmisteluprosessissa ja uuden kunnan sekä yhteistoiminta-alueen toiminnan suunnittelussa Korttesjärven kunnan sosiaalijohtajan ominaisuudessa, kunnan johtoryhmän jäsenenä.

Tulevaisuuden ennustaminen on hyvin hankalaa. Kuntaliitosneuvotteluissa ei voida ennakoida tulevia olosuhdemuutoksia. Sopimusneuvotteluissa järkeviksi ja asiallisiksi sovitut ehdot saattavat

¹⁶ vrt. Kuntaliitto./ Luettavissa:

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/strateginenyhdistyminen/Sivut/default.aspx>>.

muuttua täysin toisenlaisiksi muuttuneissa olosuhteissa. Kuntaliiton tutkimuksen mukaan kuntaliitoksen kielteiset vaikutukset ilmenevät nopeammin kuin kuntaliitoksen mukanaan tuomat myönteiset vaikutukset. Myönteiset vaikutukset saattavat ilmetä vasta vuosien kuluttua kuntaliitoksesta.¹⁷ Tutkimustuloksen mukainen tilanne on vaikuttamassa yhdistymissopimuksen noudattamistahtoon tai suhtautumiseen ylipäätään tehtyyn kuntaliitokseen.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellisen sitovuuden tarkastelu on muuttuvassa yhteiskunnallisessa tilanteessa tärkeää, ei pelkästään sopimukseen sitoutuneiden kuntalaisten kannalta vaan myös kunnallisen päätöksenteon ja kunnallisen itsehallinnon uskottavuuden kannalta pitkällä aikavälillä

¹⁷ Arto Koski, Kuntaliitto/Kuntarakennefoorumi 10.5.2011./ Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2011/05/20110510kuntaliitokset/Kuntaliitokset_Arto%20Koski_10%205%202011.pdf>.

2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA METODI

2.1. Tutkimustehtävä

Pro gradu -tutkielmani on kunnallisoikeudellinen tutkimus. Oikeudenalajaottelussa kunnallisoikeuden on katsottu perinteisesti kuuluvan hallinto-oikeuden ja edelleen julkisoikeuden osaksi.¹⁸ Uudemmassa kunnallisoikeutta käsittelevässä kirjallisuudessa kunnallisoikeus on käsitetty laajemmin. Raja kuntien toiminnan ja yksityisen sektorin välillä on kuntien toimintapiirin laajentumisen ja yhteiskunnallisen kehittymisen myötä madaltunut ja samalla myös raja julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä on hämärtynyt. Kunnallisoikeutta voidaan tarkastella tällöin funktionaalisesti, jolloin kunnallisoikeutta on se osa oikeusjärjestystä, joka vaikuttaa kuntien olemassaoloon, itsehallinnon asemaan, poliittiseen ja hallinnolliseen organisaatioon, toimintakykyyn ja toiminnan järjestelyihin, tehtäviin, talouteen ja muihin kunnallisen itsehallinnon kannalta relevantteihin olosuhteisiin.¹⁹

Tutkimukseni otsikko on kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus. Otsikko kiteyttää samalla työni tutkimuskohteen ja pääkysymyksen. Tutkimustehtävänä on selvittää *kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellista sitovuutta*. Pääkysymyksen lisäksi alakysymyksiä ja samalla aiheen tarkastelun näkökulmia on kaksi: *sopimusoikeuden asettamat reunaehdot kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuudessa* sekä *kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus kunnan toimivallan kannalta*.

Ensimmäistä tutkimustehtävänäni alakysymystä, *sopimusoikeuden asettamat reunaehdot kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuudessa*, käsittelem perinteisesti yksityisoikeuden alaan liitetyn sopimusoikeuden näkökulmasta. Kunnallisoikeuteen on kunnan toimintapiirin laajentumisen myötä tullut myös yksityisoikeudellisia elementtejä. Kuntaliitoksen yhdistymissopimus on kuntien eli julkisoikeudellisten toimijoiden välinen sopimus, mutta sitä voidaan tarkastella myös sopimusoikeuden periaatteiden näkökulmasta.

Sopimusoikeudellisesta näkökulmasta sopimusvapaus koskee erityisesti tilanteita, joissa sopimusosapuolet ovat tasavertaisia sopimuskumppaneita. Sopimusneuvotteluissa lähtökohtana tulee

¹⁸ Ryyänen 2003, s. 330.

¹⁹ Mennola 2011, s. 26.

olla osapuolten vapaan tahdonmuodostuksen mahdollisuus ja päätäntävapaus.²⁰ Lisäksi sopimusoikeuden periaatteista lojaliteettiperiaatteen turvaaminen sopimussuhteessa on keskeinen näkökohta pohdittaessa sopimusten sitovuutta. Lojaliteettivelvollisuuksien toteutumisessa lähtökohtana on sopimuskumppanin tärkeiden intressien huomioon ottaminen sopimusta laadittaessa ja sopimusta noudatettaessa.²¹

Yhdistymissopimuksen sitovuuden tarkastelussa sopimusoikeuden klassinen periaate ”pacta sunt servanda” eli sopimukset on pidettävä, on tutkielmassani keskeisessä asemassa. Lakkautettavien kuntien kuntalaiset ovat omalta osaltaan valtuustojensa kautta sitoutuneet kuntaliitoksen yhdistymissopimukseen. Lisäksi sopimusoikeuden heikomman osapuolen suojaperiaate, sopimusten pysyvyys ja sopimustoiminnan ennakoitavuus ovat näkökohtana tarkasteltaessa sopimusoikeuden kannalta kuntaliitoksen yhdistymissopimusta²². Toisaalta, olosuhdemuutosten myötä kohtuuttomiksi muodostuneiden sopimusehtojen noudattaminen tulee tarkasteltavaksi. Jos sopimuskohtien ehtojen täyttäminen vaarantaa kunnan talouden tai kuntalaisten perusoikeuksiin kuuluvien palvelujen tuottamisen, onko silloin mahdollista jättää sopimuksen osia noudattamatta sopimusoikeuden näkökulmasta? Milloin on force major -tilanne? Lisäksi sopimusoikeudellisena ongelmana on koko yhdistymissopimuksen velvoittavuus, jos useampi kuin yksi sopimuskohta osoittautuu mahdottomaksi toteuttaa.

Tutkimustehtäväni toinen alakysymys eli *kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus kunnan toimivallan kannalta*, koskee ensinnäkin kuntaliitosneuvottelujen ja yhdistymissopimuksen laatimisen aikaa. Lakkautettavien kuntien valtuustot voivat sopia hyvinkin merkittävistä, tulevan kunnan toimintaa ja taloudellisia resursseja sitovista asioista yhdistymissopimuksessa. Toisaalta sopimuksen on annettava uuden muodostetun kunnan päättäjille mahdollisuus johtaa ja kehittää kuntaa muuttuvissa oloissa.

Kunnanvaltuuston asema ja päätösvalta määritellään kuntalain (365/1995) 1 §:n 2 momentissa. ”Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.” Valtuuston asemasta kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävänä toimielimenä määräytyy se, että kuntaa koskevat tärkeät asiat ja kannanotot kuuluvat valtuuston toimivaltaan.²³ Voimassa olevan kuntajakolain (KjakoL 1698/2009) 6 §:n

²⁰ Hemmo 2008, s. 61 - 62.

²¹ Hemmo 2008, s. 55.

²² Aarnio 1989, s. 20.

²³ Harjula ym. 2012, s. 205.

mukaan kuntien esityksessä valtiovarainministeriölle kuntajaon muuttamisesta on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten KjakoL 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esitykseen on liitettävä kuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset kuntien yhdistymisesityksestä niihin liittyvine asiakirjoineen sekä KjakoL 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Tutkimuskysymykseeni liittyen tarkasteltavana on se, mihin lakkautettavan kunnan edustajat voivat sitoutua heille kunnallisen itsehallinnon, kansanvallan ja demokratian pohjalta annetun toimivallan perusteella uuden kunnan toimivallan kannalta?

Miten kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sopimuskohdat on nähtävissä oikeudellisesti uuden, toimintansa aloittavan kunnan kunnanvaltuuston toimivallan kannalta? Sopimuksen, jonka ovat laatineet jo lakkautettujen kuntien kunnanvaltuustot? Onko uudella kunnanvaltuustolla toimivaltaa päättää olla noudattamatta sille ennakolta asetettuja sopimuskohtia esimerkiksi kunnanvaltuuston yksimielisellä päätöksellä tai kansanäänestyksen tuloksen perusteella?

Yhdistymissopimuksen pääsisältö ja ehdottomasti sovittavat asiat on määritelty KjakoL 8 §:ssä. Kuntien toimintaympäristö ja olosuhteet ovat kuitenkin hyvin erilaisia. Tämä heijastuu myös yhdistymissopimusten vapaasti sovittaviin sopimuskohtiin. Kuntaliitosneuvotteluissa yhdistymissopimukseen on voitu ottaa yksittäisiä kuntien olosuhteisiin liittyviä sopimuskohtia. Lakisääteisesti määritellyn sisällön puolesta sopimukset ovat vertailukelpoisia ja osaltaan myös kuntien omien olosuhteiden määrittelemien sopimuskohtien osalta.

Erityisenä tarkastelun kohteena sopimuksen sitovuuden osalta on kysymys, mitä tarkoittaa lain kuntajakolain muuttamisesta annetun lain (167/2005) 9 § kohta ”jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista” tai voimassa olevan KjakoL:n 9 § ”jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi”? Milloin sovittuja asioita ei tarvitse enää toteuttaa? Mitkä ovat oikeudelliset perusteet kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen noudattamiselle kuntajakolain tarkoittamassa tilanteessa tai tilanteessa, jossa tehdyn yhdistymissopimuksen sopimuskohtaa ei uuden perustettavan kunnan kunnanvaltuuston mukaan voida noudattaa tai toteuttaa. Tässä kohdin tulee tarkastelun kohteeksi myös sopimuksen ajallinen ulottuvuus, eli velvoittaako sopimus vielä sopimuskauden jälkeenkin, mikäli sopimuskauden aikana ei ole saatu sopimuksen yksityiskohtia toteutettua.

Kunnallinen itsehallinto on kunnallisoikeudessa keskeinen käsite tarkasteltaessa kuntaliitoksia ja niiden yhteydessä tehtyjä yhdistymissopimuksia. Kuntaliitospäätös on samalla kunnan päätös luo-

pua kunnallisesta itsehallinnostaan. Tarkastelen kunnallista itsehallintoa suomalaisessa, pohjoismaisessa sekä eurooppalaisessa viitekehysessä. Peruste Pohjoismaiselle tarkastelulle on, Antero Jyränkin sanoin, kuulumisemme ”oikeusideologisesti pohjoismaisen oikeuden piiriin”²⁴. Suomen lainsäädännön kehitys on ollut yhteydessä etenkin paikallisen itsehallinnon kehittymisen osalta Ruotsin kanssa. Painoarvoa Pohjoismaiselle tarkastelulle lisää Tanskassa ja Ruotsissa tehdyt kuntaliitokset²⁵. Suomen lainsäädäntöön ja kuntien itsehallintoon on vaikuttamassa myös Euroopan Unionin toimesta asetetut periaatteet paikalliselle itsehallinnolle.

Kunnan taloudellinen tilanne vaikuttaa olennaisesti kunnan reaalisiin mahdollisuuksiin toteuttaa kunnallista itsehallintoa ja tuottaa kunnalle lakisääteisesti annettuja tehtäviä. Vuonna 1995 voimaan saatettu perusoikeusuudistus on vaikuttamassa myös merkittävästi kunnallishallintoon²⁶. Kunnan tosiasiallista itsenäisyyttä lakisääteisten velvoitteiden, muun muassa perusoikeuksien toteuttajana, talouden asettamien reunaehtojen vallitessa, on syytä tarkastella kuntaliitosten ja yhdistymissopimusten taustalla vaikuttavina seikkoina. Myös parhaillaan käynnissä oleva kuntarakenneuudistus on vaikuttamassa kuntien liitoshankkeisiin, joten tulen tarkastelemaan perusoikeusuudistusta sekä kuntarakenneuudistusta kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kuntaliitosten taustalla vaikuttavan asiana.

2.2. Tutkimusmetodi

Tutkimusmetodina käytän oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainopillinen tutkimus on jaettu perinteisesti kahteen tehtävään eli oikeussäännösten sisällölliseen selventämiseen eli tulkintaan, joka käytännössä tavoittelee vastausta siihen, kuinka kyseessä olevassa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Toiseksi lainoppi pyrkii jäsentämään voimassa olevaa lainsäädäntöä oikeussäännösten systematisoinnilla.²⁷ Näkökulmani kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuu-den tarkastelussa on kunnan toimivallan rajat ja sopimusoikeuden ala laintulkinnan, oikeusperiaatteiden punninnan, lainvalmisteluaineistojen ja oikeuskirjallisuuden sekä tehtyjen kuntaliitosten yhdistymissopimusten sisällön analyysin ja oikeuskäytännössä annettujen ratkaisujen valossa.

²⁴ Jyränki 2003, s. 9.

²⁵ Haveri ym. 2003, s. 32 - 34.

²⁶ Harjula ym. 2012, s. 61.

²⁷ Husa ym. 2008, s. 20. Katso myös Aarnio 1989, s. 48.

Metodina ulkomaisen lainsäädännön tarkastelussa on oikeusvertaileva tutkimusote. Oikeusvertaileva tutkimus eli tiedon hankkiminen muiden maiden oikeudellisesta sääntelystä on olennainen osa oikeustieteellistä tutkimusta²⁸. Vertailevan oikeustieteen tehtävänä on selvittää ulkomaisten oikeusjärjestelmien rakennetta ja niissä voimassa olevien sääntöjen sisältöä, jolloin se voi olla apuna oman oikeusjärjestyksemme ymmärtämisessä.²⁹

Mielenkiintoinen metodinen lähestymistapa on De lege ferenda -näkökulma eli oikeuspoliittinen tarkastelu tutkimuskysymyksen kohdalla. Parhaillaan menossa olevaan kuntauudistukseen liittyen olisi syytä miettiä myös oikeuspoliittisesta näkökulmasta mahdollista tulevaa lainsäädäntöä kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen kannalta. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sisällytettävät asiat ovat voimassa olevan Kjakol:n 8 pykälässä ja yhdistymissopimuksen voimassaolosta ja sen muuttamisesta seuraavassa 9 §:ssä. Kysymyksenasetteluni de lege ferenda -näkökulmaan on se, ovatko yhdistymissopimuksen sitovuutta määrittelevät säännökset riittävät käytännön toimijan näkökulmasta? De lege ferenda -näkökulmaa tarkastelen johtopäätösluvussa tutkimustulosten esittelyn jälkeen, pro gradu -työni tutkimustulosten johtopäätösten pohjalta.

2.3. Tutkimusaineisto ja rajaukset

Lähdeaineistona pro gradu -työssäni on voimassa oleva kuntajakolaki (Kjakol 1698/2009) ja muu kuntien asemaa ja toimivaltaa sääntelevä lainsäädäntö huomioiden myös EU-oikeuden näkökulma. Lisäksi lähdeaineistona on ei-voimassa olevan lainsäädännön osalta vuoden 1997 kuntajakolaki (1997Kjakol 1196/1997) ja siihen myöhemmin tehdyt lakimuutokset. Perusteluna ei-voimassa olevan lain käyttämiselle lähdemateriaalina on se, että pääosa kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä tehdyistä kuntaliitoksista tehtiin ennen tällä hetkellä voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lähdeaineistona useampi samaa kohdetta sääntelevä, mutta eri aikana voimassa olleet lait tulevat näyttäytymään oikeusvertailussa, lain tulkinnassa ja systematisoinnissa.

Yhdistymissopimuksen kehitystä lainsäädännössä ja säädännäistä perustaa tarkastelen kuntajakolain ja yleiseen kunnallisoikeuteen kuuluvien lakien sekä muun kunnan itsehallintoa määrittelevän lain-

²⁸ Niemivuo 2002, s. 89.

²⁹ Aarnio 1989, s. 50.

säädännön valossa. Kuntajakolaki kuuluu yleiseen kunnallisoikeuteen kuuluviin lakeihin, joista tärkein on kuntalaki (365/1995). Yleiseen kunnallisoikeuteen kuuluvia lakeja sovelletaan kuntalain ohella.³⁰

Tutkimustyössäni materiaalina käytän lisäksi vuoden 1997 kuntajakolain ja siihen tehtyjen lakimuutosten, kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain sekä voimassa olevan kuntajakolain lainvalmisteluaineistoa sekä kunnan toimintaa ja hallintoa, kunnan itsehallintoa sekä kuntajakoa käsittelevää oikeustieteellistä kirjallisuutta. Lähteenä tulen käyttämään myös kuntaliiton ohjeistuksia kuntaliitoksen tekemiselle sekä kuntaliitosten sopimusasiakirjoja ja oikeustapauksia.

Kuntaliitoksia ja yhdistymissopimuksia on tehty vuosina 2007–2011 yhteensä 57.³¹ Yhdistymissopimuksen sisällön oikeudellista sitovuutta tarkastelen vuosien 2007–2010 aikana toteutuneiden kuntaliitosten yhdistymissopimusten pohjalta. Kyseisenä aikana on toteutettu 51 kuntaliitosta. Perusteena rajaukselle on se, että kuntaliitokset mainittuna ajanjaksona on tehty aiemmin voimassa olleen 1997KjakoL:n ja siihen tehtyjen muutosten aikana. Tällä hetkellä voimassa olevan KjakoL mukaisia kuntaliitoksia on tehty vuoden 2011 alusta. Tutkimuseettiset näkökulmat huomioon ottaen en tule nimeämään yhdistymissopimuksen laatineiden kuntien nimiä kyseisten sopimuskohtien käsitteilyn yhteydessä, koska se ei mielestäni ole relevanttia itse tutkimuskysymyksen kannalta.

Oikeuskäytäntö tuottaa tietoa lain tulkinnaasta, oikeuslähteeksi voidaan Aulis Aarnion mukaan katsoa jokainen sellainen lainkäyttöviranomaisen päätös, jolla on merkitystä lain tulkinnan perusteluna.³² Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuutta selvitän myös käymällä läpi kuntaliitoksia ja mahdollisia yhdistymissopimuksia koskevaa oikeuskäytäntöä. Kuntaliitosten yhteydessä tehtävään yhdistymissopimusten solmimiseen kunnilla on ollut velvollisuus vasta vuodesta 2005³³. Käytännössä yhdistymissopimuksia on laadittu jo aiemmin³⁴. Oikeuskäytännön tarkasteluajanjakso tulee olemaan vuoteen 2012 saakka. Oikeuskäytännön tarkastelun yhteydessä tulee esille myös kuntalaisten ja muiden sopimuksen osapuolten muutoksenhakumahdollisuudet. Oikeustapausesimerkkejä käytän kulloinkin käsiteltävän asian yhteydessä. Oikeustapausesimerkkien yhteydessä on esillä myös asianosaiset kunnat.

³⁰ Harjula ym. 2012, s. 74.

³¹ Kuntaliitto./ Luettavissa:

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/aiemmatkuntaliitokset/Sivut/default.aspx>>.

³² Aarnio 1989, s. 230.

³³ HE 264/2004 vp./ esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset/ esityksen vaikutukset.

³⁴ HE 155/2006 vp./yleisperustelut.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellisesta sitovuudesta ei ole aikaisempia kunnallisoikeudellisia tutkimuksia. Efeko Oy:n toimesta on tehty yhdistymissopimuksen toteutumisen ja vaikutusten arviointia koskeva tutkimus ”Kuntarakenne rakennemuutoksessa - kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn, yhdistymissopimuksen toteutumisen ja vaikutuksen arviointi” Tutkimuksen arviointiraportin on toimittanut Jarmo Asikainen. Tutkimus on kvalitatiivinen vertaileva tapaustutkimus, joten tutkimuksen metodi ja tutkimuskohde eroaa omasta tutkimuksestani olennaisin osin.

Analogian eli olennaisten samankaltaisuuksien etsiminen oikeustieteellisessä tutkimuksessa on yksi tulkintamenetelmä.³⁵ Tästä näkökulmasta olen hyödyntänyt Eija Mäkisen väitöskirjaa ”Maankäyttö-sopimus ja hyvä hallinto”, jossa Mäkinen tarkastelee maankäyttö-sopimusta kunnan julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen toimivallan rajapinnassa. Samasta näkökulmasta on myös Sini Sallisen väitöskirja ”Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot”, joka käsittelee muun muassa sitä miten kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri toteuttaa kunnallista itsehallintoa. Saman kysymyksen toista puolta edustaa Marietta Keravuori–Rusasen väitöskirja ”Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä - valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle”. Väitöskirja tarkastelee yksityisoikeudellisen toimijan mahdollisuutta toimia julkisen vallan käyttäjänä. Omassa tutkielmassani olen voinut hyödyntää edellä mainittujen väitöskirjojen pohdintaa oikeusalaajaottelun rajapinnasta kunnallisessa itse hallinnossa.

Lainsäädännön tarkastelun osalta tutkielmassani teen rajauksen kuntien taloudellisen avustamisen ja kameraalisen jaotuksen sekä osakuntaliitosten kohdalla. Kannustimena kuntaliitosten tekemiselle on monessa tapauksessa valtion maksamat ”porkkanarahat” eli yhdistymisavustukset yhdistyville kunnille, mutta valtion taloudellinen avustaminen ei vaikuta kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudelliseen asemaan. Myös kameraalisen jaotuksen kohdalla oikeudellinen tarkastelu ei vastaa asettamiani tutkimuskysymyksiä, kuten ei myöskään tilanne, jossa vain kunnan osa liitetään toiseen kuntaan ja kuntien lukumäärä ei muutu.

Kuntaliitossopimusten ehtojen asettamisen taustalla olevat tunneperäiset syyt ja kuntalaisten suhtautuminen kuntaliitoksiin olisivat mielenkiintoisia tutkimuskohteita. Oman kotikunnan katsotaan olevan osa ihmisten identiteettiä, jolloin kuntaliitos saattaa järkyttää ihmisten henkistä perustaa, aiheut-

³⁵ Aarnio 1989, s. 173.

taa mielipahaa ja lisätä passiivisuutta³⁶. Nämä tutkimusaiheet kuuluvat kuitenkin enemmän sosiologian tai sosiaalipsykologian tieteenalaan. Lisäksi olisi mielenkiintoista tarkastella kuntaliitosten yhdistymissopimusten toteuttamisen yhteydessä toteutuneita ratkaisuja, ovatko ne toteutuneet yhdistymissopimuksen ”hengen” mukaisesti. Nämä edellä mainitut aiheet ovat kuitenkin otsikon aiheen ulkopuolisia asioita eivätkä kuulu tutkimustehtävän oikeudelliseen tarkasteluun, joten ne rajautuvat pois tutkimusalueesta.

³⁶ Mennola 2011, s. 82.

3. KUNTALIITOKSET

3.1. Kunnallinen itsehallinto ja kuntajaon muutokset

3.1.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite

Oikeudellisesti tarkasteltuna kuntaliitos liittyy olennaisesti kunnan itsehallintoon. Kuntaliitospäätös on samalla kunnan päätös luopua omasta itsehallinnostaan. Kunnallinen itsehallinto on viitekehyyksenä tutkielmani pääkysymyksen tarkastelussa.

Kunnallisen itsehallinnon käsite oikeustieteellisessä kirjallisuudessa koetaan vaikeaselkoiseksi ja sisällöltään epäselväksi. Abstraktisena käsitteenä kunnallista itsehallintoa on vaikea määritellä, joten kunnan ”autonomiia” kuvatessa on itsehallinnon käsite liitettävä konkreettiseen yhteyteensä ja historiaansa, jonka kuluessa se on muotoutunut.³⁷ Myös Toivo Holopainen on vuonna 1969 todennut, että itsehallinnon käsitettä tutkittaessa ei voida olettaa olevan apriorisesti määrättyä yksiselitteistä itsehallinnon käsitettä. Itsehallinto on määriteltävä empiirisesti tosiasioiden perusteella.³⁸

Itsehallinnon käsite on oikeustieteessä nähty kahdessa eri merkityksessä. Itsehallinnolla on ollut sekä poliittinen että oikeudellinen merkitys. Poliittinen merkitys oli lähtöisin itsehallinnon historiallisesta taustasta, jossa korostui kansan rooli omien asioidensa hoitajana. Oikeudellinen merkitys nähtiin paikallisen itsehallinnon ja valtion välisessä suhteessa. Oikeudellisen merkityksen lähtökohdaksi oli valtio, joka oli antanut paikalliselle itsehallinnolle oikeuden velvoittavan julkisen vallan käyttöön. Oikeuspositivismiin nousun myötä Kauko Heurun mukaan itsehallinnon kaksinaiskäsityksestä luovuttiin ja katsottiin itsehallinnon olevan luonteeltaan vain oikeudellista.³⁹

Kunnan valta on suomalaisessa oikeustieteessä perinteisen käsityksen mukaan valtion vallasta johdettua. Tämän näkemyksen mukaan kunnallinen itsehallinto on alisteista valtion valtaan nähden. Vahvimmillaan käsitys kunnallisesta itsehallinnosta delegoituna valtionhallintona oli vallalla hy-

³⁷ Ryynänen 2012, s. 44.

³⁸ Holopainen 1969, s. 286.

³⁹ Heuru 2001, s. 13.

vinvointivaltion rakentamisen aikana 60–70 -luvulla aina 80 -luvulle saakka. ”Valtion pitkä käsi ulottui kunnallisen itsehallinnon arkipäivän yksityiskohtiin saakka”.⁴⁰

Kansanvaltaisuuden korostuminen kunnan itsehallinnossa eli poliittisen ulottuvuuden vahvistuminen on ollut nähtävissä 1990 -luvulta lähtien. Sini Sallisen mukaan muutoksen on aiheuttanut oikeusjärjestelmän ja yhteiskunnallisten olojen muuttuminen. Osansa muutokseen on aiheuttanut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991), jonka määrittelemä paikallisen itsehallinnon käsite on kuvattu peruskirjan kolmannessa artiklassa sen ensimmäisessä kohdassa: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti”. Itsehallinnon käsitteen kansanvaltaista sisältöä selvennetään vielä kolmannen artiklan toisessa kohdassa: ”Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailta välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.”

Oikeustieteessä on siis edelleen havaittavissa kunnallisen itsehallinnon kaksi ulottuvuutta: oikeudellinen ja poliittinen⁴¹. Kunnallinen itsehallinto oikeudellisesti määriteltynä voi sisältää myös kuntalaisten osallisuuden yhteisten asioiden hoitoon. Tämä näyttäytyy Erkki Mennolan luonnehtimassa kunnallisen itsehallinnon oikeudellisessa määritelmässä: ”Oikeudellisesti määriteltynä kunnallinen itsehallinto kuvaa tilannetta, jossa tietyn maan sisällä paikalliset yhdyskunnat ja peruskuntaa laajemmat tai pienemmät alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valta-
piirin sisäpuolella omista asioistaan”⁴².

3.1.2. Kunnallisen itsehallinnon säädännäinen perusta

Säädännäinen perusta kunnalliselle itsehallinnolle on Suomen perustuslaissa (731/1999). Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lisäksi perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Säännöksessä oleva lakivaraus on säädetty kun-

⁴⁰ Rynänen 2011a, s. 94 - 96.

⁴¹ Sallinen 2007, s. 38.

⁴² Mennola 2011, s. 21 - 22.

nallisen itsehallinnon suojaksi lainsäätäjän itsehallintoa kaventavia toimenpiteitä vastaan⁴³. Huomionarvoista on, että kuntien tehtäviä ei voida rajata vain lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen. Kunnilla on myös yleinen toimiala, jonka puitteissa kunta voi omalla päätöksellään ottaa hoidettavakseen myös muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Tästä kunnallisen itsehallinnon ytimeen kuuluvasta oikeudesta säädetään myös kuntalain (365/1995) 2:n § 1 momentissa, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kuntien itsehallinnosta on säädökset erityisesti kuntalain 1–3 pykälissä.

Lainsäädännössämme kunnalliseen itsehallintoon on vaikuttamassa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991), jonka Suomen valtio allekirjoitti kesäkuussa 1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksytyä sopimusta koskevan lain eli Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1180/1991). Peruskirja saatettiin voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta. Peruskirjan paikallisviranomaisen toimintaa koskevat määräykset koskevat Suomessa kuntia ja kunnallista itsehallintoa.⁴⁴

Hallituksen esityksessä eduskunnalle peruskirjan hyväksymisestä todettiin peruskirjan ratifioinnin olevan mahdollista ilman varauksia. Toisaalta kuitenkin todettiin tarve lainsäädännön uudistamiseen vastaisuudessa kuntien sisäisen hallinnon järjestämistä koskevassa lainsäädännössä sekä valtionapujärjestelmän kehittämisessä.⁴⁵

Peruskirjan tosiasiallista merkitystä kunnallisessa itsehallinnossa arvioitiin myös voimassa olevan kuntalain (365/1995) säätämisen yhteydessä. Hallintovaliokunnan mietinnössä hallituksen esityksestä kuntalaiksi todettiin paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräysten olevan niin väljiä, että käytännössä niiden suora sovellettavuus ei juuri tule kysymykseen. Peruskirjassa ei katsottu olevan määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa silloisen kunnallislain tai uuden valmisteltavana olevan kuntalain kanssa. Kuntalain todettiin korostavan peruskirjan tavoin kuntien oikeutta järjestää hallintonsa. Sopimuksen merkitystä arvioitiin hallintovaliokunnassa siten, että se sisältää eräänlaisen eurooppalaisen kunnallishallinnon tavoitemallin.⁴⁶

⁴³ Harjula ym. 2012, s. 38.

⁴⁴ Rynnänen 2008, s. 86 - 87.

⁴⁵ HE 235/1990 vp.

⁴⁶ HaVM 18/1994 vp./ yleiset kannanotot.

Peruskirjan toisen artiklan mukaan peruskirjan ratifioineiden valtioiden tulee tunnustaa paikallisen itsehallinnon periaate kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Kuten edellä mainitsin, Suomen perustuslaissa paikallinen itsehallinto on määritelty lain 121 §:n 1 momentissa. Lisäksi kunnallinen itsehallinto on tunnustettu kuntalain 1 §:ssä ”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa”. Myös voimassa olevan kuntajakolain 1 §:ssä todetaan ” Asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten Suomi jakaantuu kuntiin.” Peruskirjan toisen artiklan sanamuodon mukainen vaatimus lainsäädännössä tunnustetusta paikallisen itsehallinnon periaatteesta voidaan siis todeta toteutuvan suomalaisessa lainsäädännössä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattu sisältö estää sen, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.⁴⁷ Hallituksen esityksessä kuntalaiksi kunnallisen itsehallinnon olennaisina piirteinä esitetään kuntalaisten oikeutta itse valita kunnan ylin päättävä elin, kunnanvaltuusto. Kunnan hallinnon tulee muutoinkin perustua luottamushenkilöiden määrävään asemaan. Lisäksi kunnan itsehallinnon ominaispiirteenä on kunnan yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista ja hoitaa kunnalle erikseen lainsäädännöllä määrätyt tehtävät. Kunnan itsehallintoon kuuluu myös erillisuus valtionhallinnosta ja toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta. Lopuksi kunnan itsehallintoon kuuluvana on kunnan taloudellinen itsenäisyys sekä oikeus verottaa jäseniään. Peruslähdekohtana on, että kuntien itsehallintoa hoidetaan lakien puitteissa.⁴⁸ Hallituksen esityksessä määritellyt kunnallisen itsehallinnon olennaiset piirteet ovat yhdenmukaiset Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kolmannen ja neljännen artiklan sisällön kanssa. Artiklat sisältävät paikallisen itsehallinnon käsitteen ja sisällön sekä paikallisen itsehallinnon laajuuden.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todetaan, että myös erityislainsäädännön mukaiset tehtävät tulee järjestää kunnassa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Näitä tehtäviä hoidettaessa kunnan on noudatettava asianomaisen lain säännöksiä.⁴⁹ Nykyisin Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamiehenä toimivan Niilo Jääskisen sanoin ”Lakisäätteisissä tehtävissään kunnat eivät voi päät-

⁴⁷ PeVL 31/1996 vp./ valiokunnan kannanotot. Ks. myös Hannus ym. 2009, s. 42.

⁴⁸ HE 192/1994 vp./ yleisperustelut, ks. myös Harjula ym. 2012, s. 38.

⁴⁹ HE 192/1994 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

tää, mitä ne tekevät. Sen sijaan niillä on... laaja harkintavalta siinä suhteessa, miten ne tehtäviä hoitavat”⁵⁰.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Valvonta on ennakkollista, sillä perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa jo eduskunnassa käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen. Lausunto koskee sitä, onko ehdotettu laki sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.⁵¹

Kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) kuntia ohjataan yhteistoimintaan. Lain 5 §:n 3 momentissa säädetään perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden asukasohjasta, jonka tulee olla vähintään 20 000 asukasta. Kunnan itsehallinnon kannalta kunnan päätösvallan siirtyminen yhteistoiminta-alueille on perustuslakivaliokunnan mukaan ongelmallista. Tehtävien lisääminen kuntien yhteistoiminta-alueille voi vaikuttaa oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja saattaa vaarantaa kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän kunnan päätösvallan kuulumisen kuntalaisten valitsemille toimielimille.⁵²

Kunnallista itsehallintoa rajoittaa edelleen valtion ohjaus ja valvonta. Valtion ohjaus on ennakoita tapahtuvaa ohjausta ja valvonta on lähes yksinomaan laillisuusvalvontaa. Valtionvalvonnan tulee perustua lakiin, jolloin lailla on määrättävä valvonnan mahdollisuuden laajuus ja kunnallisen viranomaisen myötävaikuttamisvelvollisuus ja valvonnan suorittava viranomainen sekä tälle annettavat valtuudet.⁵³ Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8 artiklan mukaan paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä määrätyillä tavoilla ja niissä tapauksissa, kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty. Valvonnan tulee pyrkiä varmistamaan vain laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattaminen. Poikkeuksena laillisuusvalvonnasta on erityislainsäädännöllä kunnille määrättyjen tehtävien osalta peruskirjan 8.2 artikla, jonka mukaan ylemmät viranomaiset saavat valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille. Kai-

⁵⁰ Jääskinen Niilo, Kunnallinen itsehallinto vs. kuntalaisten sosiaaliset oikeudet, s. 3. Huoltaja-säätiön II Bruno Sarlin –seminaari Helsinki, 6.10.2006. Luettavissa:<http://www.huoltaja-saatio.fi/mp/db/file_library/x/IMG/31640/file/IIBrunoSarlin_Jaaskinen.pdf>.

⁵¹ Ryytänen 2011a, s. 104, myös Rasinmäki 1997, s. 121 - 123, laajemmin eduskunnan ulkopuolisten toimielinten perustuslain tulkinnasta.

⁵² PeVL 37/2006 vp./ kuntien yhteistoimintavelvoitteet.

⁵³ Heuru 2006, s. 77 - 78, ks. myös Harjula ym. 2012, s. 10.

kessa hallinnollisessa valvonnassa on kuitenkin varmistettava, että valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen (art. 8.3.).

3.1.3. Kuntajaon muutoksen oikeudelliset perusteet

Kunnallisen itsehallinnon kulmakivenä on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa nähty kunnan alueen loukkaamattomuus ja suoja odottamattomilta sekä perusteettomilta muutoksilta. Kuntajaon vaaka turvaa kunnan itsehallinnon toimintakyvyn ja kunnallisen demokratian toteutumisen. Olemassa olevalle kuntajaolle ei tarvita perusteluja, ainoastaan sen muuttamiselle.⁵⁴

Kuntajakoa koskeva perustuslain säännös on perustuslain 122 §:n 2 momentissa, jonka mukaan kuntajaon perusteista on säädettävä lailla, joka voimassa olevassa lainsäädännössä on kuntajakolaki (KjakoL 1698/2009). Kuntajakoa koskevaa lainsäädäntöä on viimeisten vuosikymmenien aikana muutettu useaan kertaan ja uusi laki annettiin vuonna 2009. Vuoden 2010 loppuun mennessä tehdyissä kuntaliitoksissa on sovellettu vuoden 1997 kuntajakolakia (1196/1997) siihen tehtyine muutoksineen. Tällä hetkellä voimassa oleva uusi kuntajakolaki tuli voimaan 1.1.2010 ja lain 57 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan ensimmäisen kerran sellaisiin kuntajaon muutoksiin, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2011 alussa.

Kuntaliitoksiin ohjaavaa lainsäädäntöä on myös laissa kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) eli puitelaissa. Lain tavoitteiden mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin.⁵⁵ Puitelaki on voimassa vuoden 2012 loppuun ja sitä on luonnehdittu lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai -suunnitelmaksi. Lain tarkoituksena ei ole toteuttaa uudistuksia, vaan luoda uudistuksille edellytyksiä.⁵⁶

Kokonaan uuden kuntajakolain tarve tuli esiin Paras-hankkeen myötä syntyneiden kuntaliitosten yhteydessä. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntajakolaiksi perusteltiin uuden kuntajakolain tarvetta sillä, että kuntajakolakia tulee ajanmukaistaa vastaamaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä nousseita uusia tarpeita ja muuttuneita olosuhteita. Käytännössä lakia on pyritty uudistamaan toimivammaksi ja kuntajaon muutosprosesseja tukevaksi. Erityistä huomiota lainsäädännön uudis-

⁵⁴ Mennola 2011, s. 81.

⁵⁵ HE 155/2006 vp./yksityiskohtaiset perustelut.

⁵⁶ Hannus ym. 2009, s. 36.

tamisessa on kiinnitetty kuntajaon muuttamisen valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvien hallinnollisten menettelyjen nopeuttamiseen ja yksinkertaistamiseen.⁵⁷

KjakoL:n 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kritiikkiä voimassa olevaa KjakoL:a ja sen taustalla olevaa kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvää puitelakia kohtaan. Niiden on nähty olevan täysin ristiriidassa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja lukuisten muiden eurooppalaisten kannanottojen kanssa. Eurooppalaisen paikallisen itsehallinnon peruskirjan taustalla oleva itsehallintoajattelu lähtee subsidiariteettiperiaatteesta, jonka mukaan kunnan asukkaalla tulee olla oikeus ilmaista kantansa kunnan alueen muuttamisen tarpeellisuudesta. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä säädettyjen kuntajakoa koskevien lakien ja lainsäädäntöuudistusten on tulkittu nostavan valtion keskushallinnon ja yhteiskuntapoliittiset lähtökohdat hallitsevaan asemaan kunnallisen jaotuksen määrittämisessä.⁵⁸

KjakoL:n 4 §:n sisältää säännökset kuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Säännöksen mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa:

- 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä,
- 2) alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita,
- 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia, tai
- 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Laissa olevat kuntajaon muuttamisen edellytykset ovat luonteeltaan vaihtoehtoisia, jolloin yhdenkin vaihtoehdon täytyminen mahdollistaa kuntajaon muuttamisen. Edellytyksiä arvioidaan kuitenkin myös kokonaisuutena. Verrattaessa aiemmassa 1997KjakoL:ssa olleisiin yhdistymisen edellytyk-

⁵⁷ HE 125/2009 vp./ esityksen pääasiallinen sisältö.

⁵⁸ Mennola 2011, s. 81. Ks. myös Ryynänen 2008, s. 234 - 236.

siin, muutoksena on vain neljäs kohta (alueen yhdyskuntarakenteen toimivuus). Aiemmassa lain-säädännössä tämä kohta oli mainintana kuntajaon kehittämisen tavoitteissa.⁵⁹

3.1.4. Kuntajaon muutosta koskeva päätösprosessi

KjakoL:n 5–6 §:n mukaan esityksen kuntajaon muutoksesta tekevät valtionvarainministeriölle muu-toksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Esityksessä on perusteltava kuntajaon muutta-misen tarve ja selvitettävä, miten kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esityksestä on li-säksi ilmentävä, millä tavoin kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, on varattu mahdollisuus vaikuttaa ja tulla kuulluksi esityksen valmistelussa. Esityksen valmisteluun vaikuttamisesta ja kuulemistavoista on säädetty lain 7 §:ssä.

Päätöksen kuntajaon muuttamisesta tekee valtioneuvosto KjakoL 18 §:n mukaan yhdistyvien kunti-en valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys yhdistymisestä voidaan hylätä vain, jos kunta-jaon muuttaminen olisi vastoin KjakoL 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai Kja-koL 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitet-tussa kansanäänestyksessä.

Aiemmin voimassa olleen kuntajakolainsäädännön uudistamista valmistelleen työryhmän ehdotuk-sessa ja hallituksen antamassa esityksessä katsottiin, että kuntajaon muuttamista koskevaan päätök-sentekoon liittyy sekä säädösvallan että hallintovallan käyttämiselle ominaisia piirteitä. Kunnallises-ta jaotuksesta ja sen muuttamista päättäminen oli kuitenkin asialliselta olemukseltaan organisatori-sen normivallan eli näin ollen säädösvallan käyttöä.⁶⁰ Voimassa olevan kuntajakolain perusteluissa puolestaan on päädytty korostamaan kuntajaon muutospäätöksen luonnetta hallintopäätöksenä, jo-hon sovelletaan kuntajakolaissa säädettyjä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita.⁶¹

⁵⁹ HE 155/2006 vp./keskeiset ehdotukset.

⁶⁰ Pihlajaniemi 1989, s. 17.

⁶¹ HE 125/2009 vp./ esityksen pääasiallinen sisältö.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artikla määrittelee paikallisviranomaisten aluerajojen suojaa. ”Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä”. Suomessa kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollistettu kuntalain 30 §:n perusteella, jossa säädetään neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä. Lisäksi neuvoo-antavista kunnallisista kansanäänestyksistä noudatettavasta menettelystä on säädetty erikseen laki (656/1990). KjakoL 16 §:n 5–6 momenteissa säädetyn kansanäänestyksen järjestäminen kuntien yhdistymissuunnitelmasta on säännelty kuntajakoselvittäjän tehtäväksi. Kansanäänestyksen tuloksella on KjakoL 18 §:n 2 momentin mukaan merkitystä vain, jos tulos on kuntaliitosta puoltava. Tilanteessa, jossa kaikki kuntaliitosprosessissa olevat valtuustot kannattavat yhdistymistä, mutta kansanäänestys tuottaa kielteisen tuloksen yhdistymiselle, ei kansanäänestyksen tulos ole valtuustoja sitova.⁶²

Päätöksen kuntajaon muuttamisesta tekee siis valtioneuvosto. Erkki Mennolan mukaan on pidettävä mielessä, että vaikka edellytykset kuntajaon muuttamiselle olisivat olemassa, jaotusta ei nykyisenkään lain vallitessa ole pakko muuttaa. Kuntajaon säilyttämiselle ei edelleenkään tarvita siis erityisiä perusteita. Jaotuksen muuttaminen vaatii sen sijaan lain asettamien vaatimusten täyttymistä. Vaatimuksista on tehty kuitenkin niin joustavia ja valtakunnalliseen politiikkaan mukautuvia, että voidaan perustellusti kysyä, mitkä ovat objektiiviset kriteerit kuntajaon muuttamiselle. ”Jaotuksen muuttamisen edellytysten arviointi on *oikeusharkintaa*. Päätöksen tekeminen siitä, tehdäänkö liitos käytännössä vai ei, jää aina valtioneuvoston *vapaaseen harkintaan*, vaikka oikeudelliset edellytykset täytyisivätkin”.⁶³

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon oikeussuojan. Paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltansa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.

Oikeus oikeudellisten keinojen käyttämiseen on yhdenmukainen Euroopan yleisten oikeustraditioiden kanssa. Se käy ilmi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikloissa, kuten myös

⁶² Esimerkkinä Nurmon kunnan liittyminen Seinäjokeen vuoden 2009 alusta. Suoritetussa neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä tulos oli 63,1 % vastaan, 34,8 % puolesta ja 2,1 % ei osannut sanoa kantaansa. Äänestysprosentti neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä oli 72 %. Ks. tarkemmin: <http://www.fugas.site40.net/?title=ProNurmo>.

⁶³ Mennola 2011, s. 90 - 91.

yleisenä oikeusperiaatteena EY -oikeudessa. Periaatteen merkitys on voimistunut myös oikeuskäytännössä. Suomalaisten kuntien oikeussuoja peruskirjan 11 artiklan valossa on verrattain heikko. Aimo Rynnäsen mukaan kunnilla ei ole minkäänlaista oikeussuojaa sellaisia valtion toimenpiteitä vastaan, joilla kuntien itsehallintoa rajoitetaan lainsäädännön kautta⁶⁴. Keskustelu kuntien pakkoliitoksista on parhaillaan käynnissä olevan kuntauudistuksen yhteydessä ollut vahvasti esillä. Poliittista tahtoa toimia vastoin laajaa kuntakentän kielteistä mielipidettä vastaan ei todennäköisesti löydy. Mahdollisia pakkoliitoksia on perusteltu taloudellisilla näkökohdilla kriisikuntien osalta ja näitä pakkoliitoksia todennäköisesti tullaan näkemään⁶⁵.

3.1.5. Kuntajaon muutoksen taustalla olevat reaaliset argumentit

Kunnalliseen itsehallintoon on vaikuttamassa olennaisesti myös perusoikeusuudistus (970/1995), jonka myötä tulleet muutokset perustuslaissa edellyttävät julkiselta vallalta aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamisessa ja tuovat kunnan asukkaiden perusoikeudet etusijalle kunnallisessa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa⁶⁶. Perustuslain (PeL 731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeudet. Julkisen vallan käsite pitää sisällään sekä kunnat että valtion. Perustuslain 6 §:ssä mainittu yhdenvertaisuus merkitsee muun muassa sitä, että perusoikeuksien toteuttamisen tulisi sisällöltään ja tasoltaan olla samanlaisia eri puolilla maata. Yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää taloudellisesti riittävän vahvoja elinvoimaisia kuntia. Julkisen vallan tehtävänä olevan perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on tällä hetkellä suuremmaksi osaksi kuntien vastuulla.⁶⁷

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) eli puitelain säätämisen taustalla oli huoli kuntien lakisääteisten tehtävien ja tuloperustan vakavasta epätasapainosta. Keskeisenä huolenaiheena on kunnallisen itsehallinnon toteutuminen tilanteissa, joissa kunnalta puuttuvat tosiasialliset edellytykset hoitaa perusoikeusuudistuksessa tarkoitettuja tai muita tehtäviä ja velvoitteita.⁶⁸ Puitelain tavoitteeksi 1 § 2 momentin mukaan on asetettu ”elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä

⁶⁴ Rynnänen 2011a, s. 142.

⁶⁵ Nousiainen Pekka, kuntaliiton valtuuston kokous 6.6.2012, luettavissa:

<<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/06/Sivut/selvitys-kuntauudistuksessa-vahentaa-kuntien-valista-kitkaa.aspx>>.

⁶⁶ Heuru 2006, s. 42.

⁶⁷ Mäenpää 2012, s. 53 - 59.

⁶⁸ HaVL 28/2006 vp./ hallintovaliokunnan selvityspyyntö.

kuntarakenne. Lisäksi tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö”.

Olemassa olevalla kuntarakenteella ei katsottu voitavan saavuttaa puitelain tavoitteita. Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut perusoikeuksien ja hyvinvointipalvelujen toteutumisesta nykyisellä kuntarakenteella seuraavaa: ”Ilman kuntasektorin merkittävää uudistumista ei yhteiskunnan hyvinvointipalveluita voida enää vastaisuudessa turvata”.⁶⁹

Heikki Harjulan ja Kari Prättälän mukaan kuntauudistuksen totuttamista vastoin kuntien tahtoa voidaan perustella myös perusoikeuksien toteuttamisella. ”Jos maassa on kuntia, joiden toimintakyky ei riitä perusoikeuksien turvaamiseen, ja jos kuntauudistuksella voidaan päästä elinvoimaisempiin kuntiin, kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja voi joutua väistymään perusoikeuksien toteuttamisen tieltä”.⁷⁰

Kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Kunnan itsehallinnon perustuslain suojan väistyminen perusoikeuksien toteuttamisen tieltä näyttäytyy mielenkiintoisessa valossa, kun huomioidaan hallituksen esityksessä perusoikeusuudistuksesta oleva lähtökohta siitä, että tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että perusoikeuksien toteuttamiseen on olemassa tosiasialliset, esimerkiksi taloudelliset voimavarat⁷¹. Perusoikeussäännökset eivät itsessään määritä sitä, miten kustannusten jako eli rahoitusperiaate valtion ja kuntien välillä toteutetaan. Ongelmana rahoitusperiaatteen käytännön toteutumisessa on muun muassa se, että vuoden 1993 toteutetun valtionosuusjärjestelmän uudistuksen jälkeen kuntien rahoituksen ja palvelujen tuottamisen välillä ei pääsääntöisesti ole riippuvuussuhdetta.⁷² Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen liittyi muun muassa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräysten voimaansaattamista. Peruskirjan 9.7 artiklan mukaan paikallisviranomaisia taloudellisia tukia ei tule sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen. Rahoitusperiaate on yleisesti tunnustettu olevan voimassa, mutta se ei käytännössä toteudu⁷³.

⁶⁹ HaVM 31/2006 vp./ näkökohtia uudistuksen toteuttamisesta.

⁷⁰ Harjula ym. 2012, s. 42.

⁷¹ HE 309/1993 vp./ esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset/ tavoitteet.

⁷² Harjula ym. 2012, s. 50.

⁷³ Ryytänen 2008, s. 16.

Rahoitusperiaatetta vahvistava kohta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa on 9.2. artikla, jonka mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävässä suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. Myös taloudellisesti heikoimpien paikallisviranomaisten suojelun osalta edellytetään peruskirjan 9.5. artiklassa taloudellisten tasoitusmenetelmien tai vastaavien toimien käyttöönottoa, joiden tarkoituksena on mahdollisten rahoituslähteiden ja kustannusten epätasaisen jakautumisen vaikutusten korjaaminen.

1997KjakoL:n säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, ettei kunnallisella itsehallinnolla ole institutionaalista perustuslainsuojaa eikä perustuslaki siten anna yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan⁷⁴. Lausunto annettiin aiemman hallitusmuodon 51 § 2 momentin perusteella. Tällä hetkellä voimassa olevan perustuslain ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan⁷⁵ katsotaan vahvistavan yksittäisen kunnan asemaa, eikä kuntajaon muutoksia koskevia päätöksiä nykyäityksen mukaisesti voida tehdä kuntia kuulematta⁷⁶. Toisaalta oikeuskäytännöstä löytyvät esimerkit tuovat esille myös toisenlaisen näkökulman kunnallisen itsehallinnon institutionaaliseen suojaan⁷⁷. Kuntien tosiasiallinen tilanne ja kyky suoriutua lakisääteisten tehtävien hoitamisesta sekä rahoitusperiaatteen ja peruskirjassa olevien velvoitteiden toteuttaminen ovat keskeisiä kysymyksiä kunnallisen itsehallinnon toteutumisessa.

3.2. Pohjoismainen vertailu

3.2.1. Kuntaudistukset Pohjoismaissa

Pohjoismaiden kuntajaotusta koskevan lainsäädännön ja kuntauudistusten tarkempi vertailu tutkielmassani on perusteltua siitä syystä, että muissa Pohjoismaissa kuntarakenne ja kuntien tehtävät ovat samankaltaisia kuin Suomessa. Erona kuitenkin Suomen paikallishallinnon järjestämiseen on se, että Ruotsissa ja Tanskassa sekä Norjassa on paikallistason lisäksi myös suorilla vaaleilla valittu aluetaso, joka vastaa joistakin Suomessa kunnille kuuluvista tehtävistä.

⁷⁴ PeVL 24/1997 vp./ kuntajakopäätökset perustuslain kannalta.

⁷⁵ SopS 66/1991, 5. artikla.

⁷⁶ Harjula ym. 2012, s. 36 ja 42.

⁷⁷ KHO 2008:1: kuntajaon muuttaminen Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä.

Islannissa ei ole tehty varsinaista paikallishallinnon uudistusta. Islannissa kuntien lukumäärä on ollut suurimmillaan vuonna 1950, jolloin kuntia oli 229.⁷⁸ Kuntien lukumäärä on kuitenkin hiljalleen laskenut vapaaehtoisin kuntaliitoksien ollen tällä hetkellä 76 kuntaa⁷⁹. Norjassa on ollut 1960-luvulla suuri kuntarakennemuutos. Kuntien määrä oli vuonna 1957 noin 750, josta luvusta kuntien määrä väheni vuoteen 1967 mennessä 454 kuntaan. Tämän jälkeen kuntamäärässä tapahtui vain pienempiä muutoksia. Tällä hetkellä Norjassa on 430 kuntaa⁸⁰. Norjan julkisen hallinnon uudistustyön painopiste 2000-luvulla on ollut muussa kuin kuntarakenteen uudistamisessa eli painopiste on ollut terveydenhoidon uudelleenjärjestelyissä. Vuonna 2002 Norjassa valtiollistettiin maakuntien vastuulla oleva sairaanhoito. Sairaanhoito on nyt neljällä alueellisella valtiollisella terveysyrityksellä. Samalla on vahvistettu kuntien hoitamaa perusterveydenhuoltoa.⁸¹ Islannin ja Norjan kuntarakenteen nykytila on tasaantunut, joten pohjoismaisessa vertailussa keskityn Ruotsin ja Tanskan kuntajoon lainsäädäntöön sekä maiden kuntajoon muutosten yhteydessä kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen.

3.2.2. Ruotsi

Ruotsissa toteutettiin suuri kuntauudistus vuosina 1969–1974, jolloin noin 848 kunnasta muodostettiin 278 kuntaa⁸². Tällä hetkellä kuntia Ruotsissa on 290 ja kuntien mediaanikoko eli tyypillinen asukasluku on 15 500 asukasta. Lisäksi Ruotsin aluetason muodostaa 20 maakäräjäkuntaa (landsting).⁸³

Kuntajakoa koskeva laki Ruotsissa on laki kunta- ja maakäräjäjaon muuttamisesta (1979:411 / Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting)⁸⁴. Lain ensimmäisen pykälän mukaan hallitus voi päättää kuntajoon muutoksesta, jos siitä voidaan olettaa olevan pysyvää hyötyä kunnalle tai kunnan osalle taikka jos kuntajoon muutoksesta voidaan olettaa olevan muuta yleistä hyötyä.

⁷⁸ Stephensen Ólafur 2007, pienet kunnat haluavat pysyä pieninä. Luettavissa: <<http://www.norden.org/fi/analys-norden/teemat/aluemuutoksia/pienet-kunnat-haluavat-pysyae-pieninae>>.

⁷⁹ Keijo Sahrman 2011, kunnat ja alueet Euroopassa. 2011./ Luettavissa: <http://www.keskisuomi.fi/filebank/22380-Kunnat_ja_alueet_Euroopassa_Johtaja_Keijo_Sahrman_8_11_11.pdf>.

⁸⁰ HE 125/2009 vp./ Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö/Norja.

⁸¹ Harjula ym. 2012, s. 94 - 95.

⁸² Haveri ym. 2003, s. 32.

⁸³ Sandberg Siv 2010, s. 8./ Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/pohjoismainen-ikkuna/Documents/Nordenbilagan_su_n%C3%A4tversion_finska.pdf>.

⁸⁴ Ruotsin kuntajakoa koskeva laki./ Luettavissa: <<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19790411.htm>>

Kuntajakomuutoksia arvioidessaan hallituksen on otettava huomioon niiden kuntien kanta, joita muutos koskee. Mikäli kunta vastustaa muutosta, voidaan muutos toteuttaa ainoastaan erityisen painavista syistä. Hallitus voi itse tehdä aloitteen kuntajaon muuttamisesta. Esityksen muutoksesta voi tehdä myös kunta tai yksittäinen kunnan asukas.

Ruotsin kuntajakoa koskevan lain perusteluissa on kiinnitetty huomiota kuntalaisten kuulemiseen kuntajaon muutosta koskevassa asiassa. Kuntalaisten kuuleminen voi tapahtua esimerkiksi kansanäänestyksellä tai mielipidetutkimuksella. Lisäksi perusteluissa edellytetään, että on tehtävä kokonaisarviointi, jossa on otettava huomioon elinkeinoihin vaikuttava maantieteelliset seikat, muutosten vaikutukset terveydenhuoltoon ja sairaanhoitoon, kouluihin sekä verotasoon.⁸⁵

Myös Ruotsissa on ollut esillä kunta- ja aluerakenteen ja niiden tehtäväjaon uudistaminen. Ruotsin hallitus asetti tammikuussa 2003 vastuutoimikunnan (Ansvarskommitté), jonka tehtävänä oli kuvata ja arvioida julkishallinnon nykytilaa sekä tehdä kartoitus siinä esille tulleista puutteista. Toimikunnan tuli tehdä tämän jälkeen syvällisempi arvio rakenteista ja esittää ehdotuksensa mahdollisista muutoksista. Vastuutoimikunnan tuli tarkastella erityisesti kuntien ja maakäräjien mahdollisuuksia selviytyä hyvinvointipalvelujen tuottamisesta ja kunnallishallinnon toimintakykyisyyttä muuttuvissa olosuhteissa sekä sitä, miten valtion ohjaus ja kuntien yhteistoiminta vaikuttavat kunnalliseen demokraattiseen päätöksentekoon.⁸⁶ Vastuutoimikunta antoi loppumietintönsä vuonna 2007 ja esitti, että nykyiset 18 maakäräjää ja kaksi aluetta korvattaisiin uusilla noin miljoonan asukkaan aluekunnilla. Ehdotus olisi tarkoittanut 7–9 uutta aluekuntaa. Uudet aluekunnat olisivat saaneet enemmän vastuuta hyvinvointi- ja kehitysasioista. Suuralueita ei ole kuitenkaan muodostettu esityksen mukaisesti.⁸⁷

Luonnollisen yhteisöpohjaisen aluejaon häviämisestä kuntakoon kasvaessa on Ruotsissa nähtävissä myös haittoja. Terveystieteiden ja muiden kunnallisten palvelujen perusteella muodostetuissa suurkunnissa on ajaututtu ongelmiin asioissa, joissa yhteisöllisyys ja paikallinen yhteishenki ovat välttämätön voimavara. Kuntajaon kehitys Ruotsissa on kääntynyt 2000 -luvulla päinvastaiseen suuntaan ja aiemmin yhteen liitettyjä pikkukaupunkeja on eronnut itsenäisiksi kunniksi. Lisäksi

⁸⁵ Regeringens proposition 1978/79:157/ Undersökning om befolkningens inställning.

⁸⁶ HE 125/2009 vp./ Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö/Ruotsi

⁸⁷ Sandberg Siv, 2010, s. 8./ Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/pohjoismainen-ikkuna/Documents/Nordenbilagan_su_n%C3%A4tversion_finska.pdf>.

useita samansuuntaisia hankkeita on vireillä.⁸⁸ Paikallisia puheenvuoroja asiasta esitettiin jo 80 - luvulla, jolloin ongelmaksi nähtiin kuntajaon muutoksen toteuttaminen ilman, että kuntalaisten mielipidettä ja heidän tekemiään valituksia olisi päätöksenteossa otettu huomioon. Uudessa suurkunnassa kuntalaisten kokemuksena on vaikuttamismahdollisuuksien vähäisyys ja paikallisdemokratian katoaminen.⁸⁹

3.2.3. Tanska

Tanskan kuntauudistus on tehty vuonna 2007, jolloin kuntien lukumäärä väheni 271 kunnasta 98 kuntaan. Kuntien tavoitekooksi määriteltiin 30 000 asukasta ja vähimmäiskooksi 20 000 asukasta. Alle 20 000 asukkaan kuntien tuli sitoutua yhteistyöhön naapurikuntien kanssa muodostamalla vähintään 30 000 asukkaan yhteistyöalue. Alle 20 000 asukkaan kuntia jäi jäljelle seitsemän, joista viisi oli saaristolaiskuntia.⁹⁰ Samalla aluehallinto uudistettiin aiemmasta 14:sta viiteen hallintoalueeseen. Aluehallinto Tanskassa vastaa lähinnä terveydenhuollosta ja aluekehityksestä.⁹¹

Tanskan kuntauudistuksen toteuttamiseksi annettiin laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta (Lov om revision af den kommunale inddelning, 540/2005)⁹². Lain 2 §:ssä edellytetään kuntien kokonaisliitoksia. Muodostettavien uusien kuntien tulisi olla niin suuria ja laajoja, että ne muodostaisivat tarkoituksenmukaisen väestö- ja maantieteellisen pohjan. Lisäksi on otettava huomioon uuden kunnan kulttuurinen ja taloudellinen yhteenkuuluvuus sekä se, että uuteen kuntaan sisältyy sekä maaseutu- että kaupunkialueita. Uusia kuntia muodostettaessa kiinnitetään huomiota kuntien valtuustojen kantaan yhdistymisestä (3 §). Laissa on säännökset uuden kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä ja luottamushenkilöiden vaalista ja järjestäytymisestä.

⁸⁸ Mennola 2011, s. 84.

⁸⁹ Mellquist 1981, Burträsk egen kommun igen? Centerrörelsen i Burträskbygden kräver ett självständigt Burträsk./ Luettavissa: <<http://norr.se/1981/06/burtraskegenkommunigen/>>.

⁹⁰ The Local Government Reform – in brief, 2005, s. 13 ja 30./ Luettavissa: <http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx>.

⁹¹ Sahrman, kunnat ja alueet Euroopassa. 2011./ Luettavissa: <http://www.keskisuomi.fi/filebank/22380-Kunnat_ja_alueet_Euroopassa_Johtaja_Keijo_Sahrman_8_11_11.pdf>.

⁹² Lov om revision af den kommunale inddelning, 540/2005. Tanskan kuntajakoa koskeva laki. Luettavissa osoitteessa: <<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10068#K6>>.

Kuntauudistuksen toteutukseen liittyi myös asetus kunnallisesta ja alueellisesta jaotuksesta ja sitovasta kunnallisesta yhteistyöstä (Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder, 656/2005). Laissa luetellaan muodostetut uudet kunnat ja se, mihin hallintoalueeseen uusi kunta kuuluu. Lisäksi laissa luetellaan kunnat, jotka ovat sitoutuneet kunnalliseen yhteistyöhön (sitovat kumppanuudet).⁹³

Samassa yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että uudistuksessa olisi mahdollista tehdä muutoksia kuntajakoon. Tämä mahdollistettiin lailla kunta- ja aluejaotuksen muutoksista ja sitovan kunnallisen yhteistyön purkamisesta ja nimittämisestä (Lov on ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder, 382/2006).⁹⁴

Päätös kuntajaon muuttamisesta voidaan tehdä, jos muutos perustuu

- 1) väestöllisiin, elinkeinoelämään liittyviin tai taloudellisiin olosuhteisiin,
- 2) alueen odotettuun kehitykseen ja sen suunnitteluun,
- 3) keskeisten kunnallisten tehtävien hoitamiseen tai
- 4) hallinnollisiin syihin.

Tanskassa ei säädetä lailla siitä, mikä taho voi tehdä esityksen kuntajaon muuttamiseksi. Käytännössä kunnat ja asukkaat tekevät esityksiä. Myös ministeriöllä on aloitemahdollisuus. Päätöksen kuntajaon muuttamisesta tekee hyvinvointiministeriö. Päätös kuntajaon muuttamisesta voidaan tehdä vain asianomaisten kuntien valtuustojen suostumuksella. Ilman valtuustojen suostumusta ministeriö voi tehdä pienempiä rajanmuutoksia, jotka tulee olla hallinnollisesti perusteltavissa ja niiden tulee koskea kahden tai useamman kunnan rajaa ja kooltaan enintään 100 hehtaarin alueita, joilla ei asu enempää kuin 50 asukasta.⁹⁵

Lakia kunta- ja aluejaotuksen muutoksista ja sitovan kunnallisen yhteistyön purkamisesta ja nimittämisestä on myöhemmin muutettu ja uudistettu laki tuli voimaan 1.7.2012 (LOV nr 587/2012). Lakimuutoksella pyritään selventämään mahdollisia poikkeustilanteita esimerkiksi kuntien välisen

⁹³ Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder, 656/2005. Asetus Tanskan kunnallisesta ja alueellisesta jaotuksesta ja sitovasta kunnallisesta yhteistyöstä./ Luettavissa osoitteessa: <<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10080>>.

⁹⁴ Lov on ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder, 382/2006. Laki Tanskan kunta- ja aluejaotuksen muutoksista ja sitovan kunnallisen yhteistyön purkamisesta ja nimittämisestä./ Luettavissa osoitteessa: <<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=10261>>.

⁹⁵ HE 125/2009 vp./ Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö/Tanska.

yhteistyön laajentamisessa, vaikka kunnat eivät olisi naapurikuntia. Lisäksi laissa pyritään mahdollistamaan kuntien välisiä yhteistyötapoja nykyisten laissa määriteltyjen tapojen lisäksi.⁹⁶

Vuoden 2007 kuntareformin jälkeen kuntajaon muutosesitysten määrä on Tanskassa ollut laskeva. Vuosina 2006 ja 2007 ministeriö on saanut vuosittain noin 10–15 esitystä, vuonna 2008 viisi. Vajaa puolet vuosina 2007–2008 tehdyistä esityksistä on ollut kuntien tekemiä ja loput asukkaiden tai muiden tekemiä. Kuntajaon muutosehdotusten vähäisestä määrästä voidaan päätellä, että kuntakentällä ollaan oltu melko tyytyväisiä vuoden 2007 kuntareformiin.⁹⁷

3.2.4. Kunnallisen itsehallinnon toteutuminen Suomen ja Tanskan sekä Ruotsin kuntajaon muutoksissa

Olen edellä käsitellyt sekä Suomen kuntajakoa koskevaa lainsäädäntöä, että Ruotsin ja Tanskan vastaavaa lainsäädäntöä. Kaikkien kolmen maan kuntajakoa koskevassa lainsäädännössä otetaan huomioon kunnan ja kunnan asukkaiden mielipide kuntajaon muutoksessa. Kuinka paljon kunnan mielipide tai kuntalaisten kanta vaikuttaa tosiasiallisesti lopulta tehtävään päätökseen, voidaan arvioida toteutettujen kuntauudistusten perusteluissa ja toteuttamistavoissa.

Ruotsin kuntauudistuksesta on kulunut jo muutama vuosikymmen. Ruotsin kuntajakoa koskeva lainsäädäntö mahdollistaa kuntajaon muutoksen vastoin kunnan tahtoa, jos on olemassa painavat perusteet kuntajaon muuttamiselle. Joitain 70-luvulla kuntien tahdon vastaisesti tehtyjä kuntaliitoksia on nyttemmin purettu ja kuntien lukumäärä on ollut hienoisessa nousussa.

Tanskan kuntauudistus toteutettiin keskushallinnon tiukassa ohjauksessa. Uudistuksen taustalla oli puolueiden solmima poliittinen sopimus keväällä 2004, jonka perusteella kunnille annettiin puoli vuotta aikaa löytää kuntaliitoskumppani tarvittavan suuren kuntakoon omaavan kunnan muodostamiseksi. Muodostettavien uusien kuntien tuli olla niin suuria ja laajoja, että ne muodostivat tarkoituksenmukaisen väestö- ja maantieteellisen kokonaisuuden. Kunnat suoriutuvat niille annetuista teh-

⁹⁶ Lov om ændring af lov om forpligtende kommunale samarbejder og lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder. LOV nr 587/2012. Laki Tanskan kunta- ja aluejaotuksen muutoksista ja sitovan kunnallisen yhteistyön purkamisesta ja nimittämisestä koskevan lain muuttamisesta./ Saatavilla www.muodossa.com:
<<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=142478>>

⁹⁷ HE 125/2009 vp./ Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö/Tanska.

tävästä määräajassa vuoden 2005 tammikuun ensimmäiseen päivään mennessä ja kuntauudistus toteutettiin suunnitellussa aikataulussa vuoden 2007 alusta.⁹⁸ Tanskan kuntajakoa koskevan lainsäädännön mukaan kuntajaon muutoksia koskevia päätöksiä ei voi tehdä vastoin kunnan tahtoa. Vuonna 2007 toteutetun kuntauudistuksen yhteydessä kunnilla ei ollut tosiasiallista vaihtoehtoa pysyä itsenäisenä, vaan poliittisen sopimuksen perusteella kuntien oli suostuttava uudistuksen mukaiseen kuntakokoon ja pyrittävä löytämään sopiva kumppani kuntaliitokselle.

Suomessa kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakolain 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä. Lisäksi valtioneuvostolla on KjakoL 1 §:n perusteella mahdollisuus kuntajaon muuttamiseen kuntien vastustuksesta huolimatta säätämällä asiasta erillinen laki. Suomessa kuntien pakkoliitoksia ei ole tehty 1970-luvun loppupuolen jälkeen. Tilanne voi muuttua tällä hetkellä meneillään olevan kuntauudistuksen myötä.

Tanskan, Ruotsin ja Suomen kuntajakoa koskevassa lainsäädännössä on nähtävissä pohjoiseurooppalainen kunnallistraditio, joka nojaa käsitykseen kunnallisen itsehallinnon kuulumisesta valtakunnan hallintokoneistoon⁹⁹, jolloin kunnallinen itsehallinto nähdään hajautettuna valtiontasona, jonka toimivaltuuksien käyttö riippuu kunkin ajankohdan vallalla olevasta valtion tarkoituksenmukaisuusharkinnasta¹⁰⁰.

Kaikki tarkastelun kohteena olevat valtiot ovat ratifioineet Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Peruskirjan artikkelit kuvastavat eurooppalaista paikallisen itsehallinnon näkökulmaa, jonka lähtökohdaksi on subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate¹⁰¹. Peruskirjan 5 artiklan mukaan kuntien aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Peruskirja antaa siten kuntajaon muutostilanteessa etusijan valtionhallinnon näkökohdille yksittäisten kuntanäkemyksen sijasta.¹⁰² Peruskirjan liitteenä olevassa selittävässä raportissa (European Charter of Local Self-

⁹⁸ The Local Government Reform – in brief, 2005, s. 13./ Luettavissa: < http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/English/2006/The-local-government-reform-in%20brief/local-government-reform-in-brief.ashx>.

⁹⁹ Rynnänen 2011a, s. 101.

¹⁰⁰ Rynnänen 2008, s. 95.

¹⁰¹ Rynnänen 2008, s. 109.

¹⁰² Rynnänen 2008, s. 230 - 231.

Government and explanatory report) on nähty kuitenkin kunnan liittämisen toiseen kuntaan äärimmäisenä vaihtoehtona¹⁰³.

Kunnallinen itsehallinto on, edellä olevan tarkastelun perusteella, käsitteenä ja instituutiona tunnus-tettu sekä kansallisessa että pohjoismaisessa lainsäädännössä kuten myös eurooppaoikeudessa. Käytännössä tehtyjen kuntauudistusten perusteella valtionhallinnolla on mahdollisuus toteuttaa kuntajajon muutokset lainsäädännön kautta.

¹⁰³ European Charter of Local Self-Government and explanatory report 2010, s. 38./ Luettavissa osoitteessa: <http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf>.

4. YHDISTYMISSOPIMUS JA OIKEUSJÄRJESTYS

4.1. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen kehittyminen lainsäädännössä

Ensimmäiset säännökset kuntaliitoksen yhdistymissopimuksesta ovat lainsäädännössä vuoden 1977 kuntajaosta annettuun lakiin tehdyssä osittaisuudistuksessa (1988KjakoL 559/1988), jossa kuntajaon muutoksien valmisteluprosessiin lisättiin asianomaisten kuntien ja alueella toimivien valtion viranomaisten palvelujen järjestämistä koskeva suunnittelumenettely sekä kuntien välinen hallinnon ja palvelujen järjestämistä koskeva sopimusmenettely.¹⁰⁴ Paikallishallinnon palvelujärjestelmien suunnittelua koskevien säännösten avulla toivottiin voitavan etukäteen saada tietoa siitä, mitä etua kuntaliitoksella voitaisiin saavuttaa julkisten palvelujen järjestämisessä¹⁰⁵.

Suunnitelmat valtion paikallishallinnon ja kunnallishallinnon palvelujen järjestämisestä oli 1988KjakoL:n 8a §:n mukaan lakisääteisesti tehtävä tilanteessa, jossa koko kunta liitettiin toiseen tai perustettavaan uuteen kuntaan. Lisäksi kunnat saattoivat sopia vapaaehtoisuuteen perustuen hallinnon ja palvelujen järjestämisestä.

Valtion paikallishallinnon palvelujen järjestämistä koskevan suunnitelman laatimisvastuu oli lääninhallituksella, joka valmisteli suunnitelman yhdessä asianomaisten valtion viranomaisten kanssa. Lääninhallituksen tuli suunnitelman valmistelun yhteydessä kuulla niitä kuntia, joita suunnitellut muutokset koskivat. Suunnitelman hyväksyi valtioneuvosto. Suunnitelman kunnallishallinnon palvelujen järjestämisestä laativat yhdessä ne kunnat, joita kuntajaon muutos koski, yhteistoiminnassa lääninhallituksen kanssa. Suunnitelman hyväksyi kuntajaon muutoksessa mukana olevien kuntien valtuustot. Lisäksi suunnitelma oli alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi. Kuntien välisen

¹⁰⁴ Ks. myös Pihlajaniemi 1998, s. 49.

¹⁰⁵ HE 70/1992 vp./ yleisperustelut.

hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen vahvistamisesta tai alistamisesta valtionhallinnossa ei 1988KjakoL:ssa säädetty.

Suunnitelmia ja sopimusta hallinnon- ja palvelujen järjestämisestä tuli noudattaa viiden vuoden ajan ”ellei valtion tulo- ja menoarviosta muuta johdu”. Lisäksi 1988KjakoL:n 8 c §:n 2 momentissa oli menettelytapasäännökset tilanteeseen, jossa olosuhteet valtionhallinnon ja kunnallishallinnon palvelujen järjestämissuunnitelmien vahvistamisen jälkeen kunnassa olivat muuttuneet. Kunnanvaltuustolla oli toimivalta päättää suunnitelmien muuttamisesta. Päätös oli tuolloin alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi. Viittaus valtion tulo- ja menoarvioon valtionhallinnon ja kunnallishallinnon palvelujen järjestämissuunnitelmien muuttamisen perusteena liittyy tuona aikana valtion ja kuntien väliseen nykyistä säännellympään rahoitussuhteeseen, jolloin valtio valvoi ja ohjasi kuntien toimintaa valtionosuuksien ja -avustusten sekä -lainojen myöntämisen kautta¹⁰⁶. Muutos valtion tulo- ja menoarviossa kunnalle osoitetussa rahoituksessa aiheutti muutoksia myös kunnan palvelujen järjestämissuunnitelmassa.

1988KjakoL:ssa ei ollut erikseen menettelytapaohteita kuntien keskinäisen hallinnon ja palvelujen järjestämisestä koskevan sopimuksen muutoksen hyväksymisestä, muutoin kuin tilanteessa, jossa kuntajaon muutoksen yhteydessä on asetettu erityinen alueellinen hallinto. Tällöin kuntien oli mahdollista poiketa lain 8 d §:n mukaan sopimuksesta vain, mikäli se oli hyväksytty myös siinä järjestyksessä kuin siitä alueellista hallintoa asetettaessa oli määrätty.

Suunnitelmien laatiminen kunnallishallinnon sekä valtion paikallishallinnon palvelujen järjestämisestä kohtasi kuntaliitoskunnissa vastustusta. Kunnat, jotka vastustivat vireillä olevaa kuntaliitosesitystä, kieltäytyivät myös osallistumasta suunnitelmien laadintaan. Suunnitelmien tavoitteena ollut muuttuneiden palvelujärjestelmien vaikutusten selvittäminen ei siis käytännössä toteutunut kuntien kielteisen kannan vuoksi.¹⁰⁷

Velvollisuus laatia suunnitelmat valtion paikallishallinnon ja kunnallishallinnon palvelujen järjestämisestä kuntaliitoksen yhteydessä poistettiin seuraavassa vuonna 1992 kuntajakolakiin tehdyn muutoksessa (980/1992). Lakiin jäi edelleen säännökset kuntien keskinäisestä hallinnon ja palvelu-

¹⁰⁶ Ks. myös Hannus ym. 2009, s. 102 - 103.

¹⁰⁷ HE 70/1992 vp./ yleisperustelut.

jen järjestämistä koskevasta sopimuksesta, joka tässä vaiheessa oli vielä vapaaehtoisuuteen perustuva sopimusmenettelyä.

Säännökset hallinnon ja palvelujen järjestämisestä koskevasta sopimuksesta ovat säilyneet kuntajakoa koskevassa lainsäädännössä edelleen. Edellisen kuntajakolain, 1997KjakoL:n yhteydessä vuonna 1997 hallinnon ja palvelujen järjestämissopimusta koskeva säännös (9 §) oli kirjoitettu joustavaksi; kunnilla oli mahdollisuus tehdä sopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä alueella, joka on muutoksen kohteena. Hallituksen esityksessä 1997KjakoL:ksi kuntien välisen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen ja siinä käsiteltävien järjestelyjen tarkoituksena tuli olla kunnallisten palvelujen alueellisen tasapainoisuuden turvaaminen kuntaliitosalueella muutoksen voimaantuloa seuraavalla siirtymäkaudella¹⁰⁸.

Vuonna 2005 annetussa laissa kuntajakolain muuttamisesta (167/2005) säädettiin hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen laatiminen kuntien lakisääteiseksi velvollisuudeksi kuntaliitosprosessissa. Lisäksi sopimukseen oli liitettävä suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetään yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi (9 §).

Hallintovaliokunnan lausunnossa kuntajakolain muuttamisesta todetaan hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksesta ja siihen liitettävästä suunnitelmasta muun muassa seuraavaa: ”Lähtökohtana tulee olla se, miten voimavarat yhdistämällä voidaan saada aikaan parempaa kehitystä ja turvata yhdistyneen kunnan asukkaiden palveluiden saatavuus ja laatu toimintaympäristön monimutkaistuvia vaatimuksia vastaavasti”. Lisäksi valiokunnan tulkinnan mukaan hallinnon ja palvelujen järjestämissopimukseen liittyvällä suunnitelmalla tavoitellaan kuntaliitoksessa aiemmin erillään olleiden henkilö- ja taloudellisten resurssien tehokkaampaa käyttöä uuden kunnan kehittämiseksi ja palveluiden saatavuuden ja laadullisen kehityksen turvaamiseksi.¹⁰⁹ Hallituksen esityksessä ennakoitiin suunnitelman laatimisvelvollisuuden vaikeuttavan kuntajaon muutoksia, koska palvelurakenteen yhteensovittamista koskevat ratkaisut saattoivat olla erittäin kiistanalaisia.¹¹⁰

Ensimmäisestä lakiin kirjatusta velvoittavasta säännöksestä alkaen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen tärkeys ja siten sopimukseen kohdistuva sääntely on lisääntynyt kuntajakolakiin

¹⁰⁸ HE 135/1997 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁰⁹ HaVM 3/2005 vp./ perustelut.

¹¹⁰ HE 264/2004 vp./ esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset/ esityksen vaikutukset.

tehtyjen muutosten myötä. Voimassa olevassa kuntajakoa koskevassa lainsäädännössä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen nimitys on muutettu yhdistymissopimukseksi (KjakoL 8 §).

4.2. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sääntely

4.2.1. Yhdistymissopimuksen säädännäinen perusta ja sisältö

Suomen perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Keskeisimmät säännökset tältä osin sisältyvät kuntalakiin (365/1995). Kuntalaissa säädetään muun muassa kunnan hallinnon rakenteesta, päätöksenteosta sekä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksista. Perustuslaissa kuntajakoa koskeva säännös on 122 § 2 momentissa, jonka mukaan kuntajaon perusteista on säädettävä lailla, joka voimassa olevassa lainsäädännössä on kuntajakolaki (KjakoL 1698/2009). Kuntajakolaki kuuluu yleiseen kunnallisoikeuteen kuuluviin lakeihin, joista tärkein on jo esillä ollut kuntalaki.

Kuntia yleisesti koskevat lait eivät ole yleensä ristiriidassa kuntalain kanssa vaan ne täydentävät sitä. Yleiseen kunnallisoikeuteen kuuluvia lakeja sovelletaan kuntalain ohella. Oikeusnormien hierarkian mukaisesti kunnallishallintoa koskevana yleislakina kuntalain syrjäyttää kunnan eri hallinnonalojen erityislait, jos kuntalaki on niiden kanssa ristiriidassa. Suhteessa hallinnon yleissäädöksiin, esimerkiksi hallintolakiin (434/2003), kuntalaki on erityislaki.¹¹¹

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sisällöstä, voimassaolosta ja muuttamisesta säädetään KjakoL:n 8–9 §:ssä. Lain 8 §:ssä määritellään yhdistymissopimuksen vähimmäisisältö. Yhdistymissopimuksessa kunnat voivat lisäksi sopia yhdistämisen toteuttamistapaan liittyvistä asioista ja muista uuden kunnan toimintaa koskevista asioista, jotka eivät sisälly laissa mainittuun yhdistyvien kuntien lakisääteisesti sovittaviin asioihin.

Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi KjakoL:ksi nähtiin kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen merkitys olennaisena osana kuntajaon muuttamisen valmisteluprosessia. Kuntien mahdollisuutta

¹¹¹ Harjula ym. 2012, s. 74.

käyttää sopimusta aiempaa paremmin kuntajaon muutosta tosiasiallisesti ohjaavana välineenä oli tämän vuoksi vahvistettava. Kuntia tuli ohjata sopimuksessa enemmän uuden kunnan strategiseen suunnitteluun entisten rakenteiden säilyttämisen sijasta. Lisäksi kuntajaon muutosprosesseissa on entistä paremmin otettava huomioon kuntien toimintaympäristön muutokset ja tulevat haasteet.¹¹²

KjakoL:n 8 §:n mukaan:

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin:

1) kuntajaon muuttamisen 3 §:n 2 momentissa säädetystä toteuttamistavasta ja ajankohdasta;

2) uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista;

3) uuden kunnan nimestä;

4) 10 §:ssä tarkoitetun yhdistymishallituksen jäsenten ja varajäsenten määrästä, paikkojen jakautumisesta yhdistyvien kuntien kesken sekä niiden alueella valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kesken;

5) yhdistymishallituksen toimivallasta;

6) yhdistymishallituksen yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä;

7) yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa;

8) yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista; sekä

9) uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista.

Seuraavassa on esimerkki yhdistymissopimukseen sisältyvien, muiden kuin KjakoL 8 §:ssä säädettyjen sopimusehtojen (aiemmin voimassa olleen 1997KjakoL 9 §), liittämistä sopimukseen:

”Tähän sopimukseen tulee mukaan myös joitain sellaisia kuntien yhdistämisen toteuttamistapaan liittyviä asioita ja uuden kunnan toimintaa koskevia asioita, jotka ulottuvat kuntajakolain 9 §:ssä tarkoitetun hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen ulkopuolelle”.

Yhdistymissopimuksen vähimmäissisältöä laajempien kohtien sisällyttäminen on yhdistyvien kuntien harkinnassa. Kunnat voivat ottaa sopimukseen määräyksiä sellaisista luonteeltaan valtuuston päätösvaltaan kuuluvista asioista, jotka kunnat katsovat tarkoituksenmukaiseksi ottaa yhdistymis-

¹¹² HE 125/2009 vp./ Kuntajaon muuttamisen valmistelu ja päätöksenteko.

prosessissa huomioon.¹¹³ Säädännäinen perusta vähimmäisisältöä laajempiin sopimuskohtiin perustuu kuntalain kunnan itsehallintoa ja tehtäviä koskeviin säännöksiin lain 1–2 §:ssä. Lisäksi kuntien keskinäisestä yhteistoiminnasta ja sen eri muodoista säädetään kuntalain 76–77 §:ssä.¹¹⁴

Kunta, oikeushenkilönä ja yksityisoikeudellisena toimijana, on velvollinen noudattamaan yleistä lainsäädäntöä. Muun muassa yksityisoikeudellisia sopimuksia tehdessään kunnan on noudatettava sopimusoikeudellista lainsäädäntöä.¹¹⁵ Hallituksen esityksessä tällä hetkellä voimassa olevaksi uudeksi kuntajakolaiksi esitettiin yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevien säännösten muuttamista siten, että ne lähentyisivät sopimusoikeuden yleisiä periaatteita.¹¹⁶ Kjakol:n 9 §:ssä olevaa kohtaa ”jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi” voidaan tarkastella lain varallisuus- ja oikeudellisista oikeustoimista eli oikeustoimilain (OikTL 228/1929) säännösten valossa. Erityisesti oikeustoimilain muutoksen yhteydessä (956/1982) säädetty 36 § käsittelee oikeustoimen kohtuutonta ehtoa ja ehtojen sovittelua tai huomiotta jättämistä.

4.2.2. Yhdistymissopimuksen ja siihen liitettävän hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelman sitovuus

Vuonna 2005 kuntajakolain muutoksen yhteydessä (167/2005) säädettiin kuntaliitosprosessissa yhdistyvien kuntien lakisääteiseksi velvollisuudeksi laatia hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus (yhdistymissopimus) ja siihen liittyvä suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Säännökset sopimuksesta ja suunnitelmasta olivat lain 9 §:ssä.

Lain valmisteluasiakirjoissa määriteltiin myös yhdistymissopimuksen ja suunnitelman sitovuudesta. Yhdistymissopimus oli lähtökohtaisesti sitova. Samalla määriteltiin tarkemmin yhdistymissopimuksen sisällä olevista sitovista ja muista sopimuskohdista. Sitovuus ei koskisi sopimuskohtia, jotka ovat muita kuin hallintoa ja palveluja koskevia asioita. Yhdistymissopimusta laadittaessa tulisi siten erotella sitovat kuntajakolaissa määritellyt sopimuskohdat muista ehdoista.¹¹⁷

¹¹³ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

¹¹⁴ Kuntalain itsehallintoa ja tehtäviä koskevista säännöksistä sekä kuntien välisestä yhteistyöstä ja sen eri muodoista: Hannus ym. 2009, s. 29 - 30, s. 51 - 53 ja s. 439 - 443.

¹¹⁵ Harjula ym. 2012, s. 79.

¹¹⁶ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

¹¹⁷ HE 264/2004 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

Palvelurakenteiden yhteensovittamisesta tehtävää suunnitelmaa ei esitetty sitovaksi suunnitelman luonteen vuoksi. Perusteluna suunnitelman erilaiselle sitovuudelle yhdistymissopimukseen verrattuna oli se, että palvelurakenteiden yhteensovittamisesta on voitava sopia myös viiden vuoden sopimuskautena toisin kuin oli alun perin sovittu. Käytännössä suunnitelman edellytettiin ohjaavan kuntien toimintaa. Lisäksi hallituksen esityksessä yksilöidään yhdistymissopimuksen liitteenä olevan suunnitelman sisältöä. Suunnitelmassa olisi linjattava, miten kuntaa kehitetään kuntajaon muutoksen jälkeen palveluiden saatavuuden ja laadullisen kehityksen turvaamiseksi. Lisäksi suunnitelmassa olisi esitettävä, miten aiemmin erillään olleet kuntien henkilöstövoimavarat ja muut resurssit käytetään tehokkaammin yhdistyneen kunnan kehittämiseen asukkaiden tarpeita vastaavaksi.¹¹⁸

Ohjeistus yhdistymissopimuksen sisällä erikseen mainittavista sitovista ja vain ohjeellisista sopimuskohdista on edelleen perusteltua, ja sopimuksen tulkintaa edesauttavaa sopimustoimintaa. Seuraavassa on esimerkki yhdistymissopimuksen sitovuuden määrittelystä sopimuskohdittain:

”Sopimus tulee voimaan, kun kuntien valtuustot ovat sen hyväksyneet ja valtioneuvosto on tehnyt päätöksen kuntajaon muutoksesta. Sopimus sitoo XX:n ja YX:n kuntia kuntajaon muuospäätöksestä lähtien sen voimaantuloon saakka, ja viiden vuoden ajan pykälien 1–6, 8, 10–12 ja 14–17 osalta sekä kaksi vuotta pykälien 7, 9 ja 13 osalta.”

Edellä oleva kuntaliitos on tapahtunut vuonna 2007, jolloin oli voimassa vielä aiempi kuntajakolaki 1997KjakoL, jonka mukaan yhdistymissopimuksen voimassaoloaika oli viisi vuotta. Säännöksen mukaan valtuustolla oli mahdollisuus sopia myös sopimuskohtien lyhyemmästä voimassaoloajasta, kuten esimerkissä on tehty.

Yhdistymissopimuksen sopimuskohtien ja muiden kuin lakisääteisten kohtien sitovuuden erittely auttaa sopimuskohtien tulkintaa myöhemmässä vaiheessa:

”Muut kuin kuntajakolain 9 §:ssä tarkoitetut sopimusehdot sitovat XX:n ja XY:n kuntia siihen saakka, kun kunnat lakkaavat. Sen jälkeen kyseiset asiakohdat velvoittavat poliittisesti ja moraalisesti. Tällaiset sopimuskohdat on kirjattu kursivilla”

Kunnilla on mahdollisuus kunnallisen itsehallinnon perusteella sitoutua sopimusoikeuden periaatteiden mukaisesti velvoitteisiin, joihin niillä ei ole lakisääteisesti velvollisuutta. Esimerkkinä olevan sopimuskohdan mukaisesti kuntien yhdistymisen jälkeen yhdistymissopimuksen kursivilla kirjatut

¹¹⁸ HE 264/2004 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

sopimuskohdat eivät ole enää juridisesti velvoittavia vaan kunnan asukkaiden valvottavina olevia poliittisesti ja moraalisesti velvoittavia sopimuskohtia.

Yhdistymissopimuksen ja siihen liitetyn suunnitelman sitovuus näyttäytyy seuraavassa oikeuskäytännössä olevassa esimerkissä:

Hämeenlinnan HAO 1.7.2010 T 10/0506/3

Mänttä-Vilppulan kaupunginvaltuusto oli 15.6.2009 päättänyt siirtää kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain mukaisen palvelujen järjestämistä sosiaalitoimen palvelujen osalta päivähoitoa lukuun ottamatta Ylä-Pirkanmaan peruspalvelukuntayhtymälle 1.1.2010 alkaen.

Päätöksestä valitettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Valitusperusteena oli se, että valtuuston päätös oli Mäntän kaupungin ja Vilppulan kunnan valtuustojen hyväksymän hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen vastainen.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Päätöksen perusteluna oli se, että varsinaisessa hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa ei ole määräyksiä siitä, miten eri sosiaalipalvelut uudessa Mänttä-Vilppulan kaupungissa järjestetään. Suunnitelmat sosiaalitoimen palvelujen järjestämisestä ovat sopimuksen liitteinä olevassa palvelurakenteiden yhteensovittamisesta koskevassa suunnitelmassa, joka ei ole sitova (HE 264/2004 vp.).

Yhdistymissopimukseen liitettävä suunnitelma kuntien palvelurakenteiden yhteensovittamiseksi on mielletty edellä olevassa esimerkkitapauksessa yhtä sitovaksi kuin yhdistymissopimus. Oletus sitovuudesta on todennettavissa valittajien esittämissä valitusperusteissa, joissa vedotaan kuntien yhdistymisprosessin yhteydessä laadittuun suunnitelmaan, jossa kuvaillaan yksityiskohtaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen vastuualueittain. Kyseisten kuntien varsinaisessa yhdistymissopimuksessa on ollut maininta yhdistymissopimuksen sitovuudesta ja voimassaolosta. Sopimukseen liitetyn suunnitelman sitovuudesta yhdistymissopimuksessa ei ollut mainintaa.

Sopimuksen ja suunnitelman keskinäisestä suhteesta ja niiden noudattamisesta on voitu mainita myös yhdistymissopimuksessa:

”Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen osana on liitteessä oleva kuntajakolain 9 §:n mukainen suunnitelma palvelurakenteiden yhteensovittamisesta taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Mikäli tämä suunnitelma ja kuntaliitossopimus ovat ristiriidassa keskenään on kuntaliitossopimuksen tulkinta ensisijainen.”

Tällä hetkellä voimassa olevassa Kjakol:ssa ei enää vaadita aiemmassa lainsäädännössä vaadittua erillistä suunnitelmaa kuntien palvelurakenteiden yhteensovittamisesta. Käytännössä samat tiedot

edellytetään nyt kirjattavaksi itse yhdistymissopimukseen. Yhdistymissopimukseen sisällytettävän palvelurakenteen yhteensovittamisella tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan omien organisaatioiden palvelurakenteen lisäksi myös yhteistyötahojen, kuten kuntayhtymien, liikelaitoskuntayhtymien ja osakeyhtiöiden tuottamien palvelujen yhteensovittamista.¹¹⁹

4.2.3. Sopimusosapuolten oikeudet

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksesta tekee hyvin erityislaatuisen sopimusoikeudellisesta näkökulmasta se tosiasiallinen tilanne, mikä kunnassa on kuntaliitoksen tapahduttua. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen laatineen osapuolen tai osapuolten olemassaolo lakkaa sopimuksen tullessa voimaan ja jäljelle jäävä tai jäävät sopijaosapuolet muuttuvat oleellisesti muuksi kuin mitä ne olivat sopimusta solmittaessa. Vuoden 1997 kuntajakolain kommentaarin kirjoittaneen Toivo Pihlajanien mukaan näin syntyneiden sopimusten ei voida katsoa täyttävän tavanomaisten sopimusten oikeudellista tunnusmerkistöä.¹²⁰

Kuntaliitosten osapuolina ovat vanha kunta ja sen asukkaat ja uusi kunta ja sen asukkaat. Lisäksi osapuolena on myös kuntien palveluksessa oleva henkilökunta. Yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevassa oikeuskäytännössä vastineen antajina, ja joissain tapauksissa valittajina, oikeusasteissa ovat uuden kunnan edustajat, jotka ovat mahdollisesti olleet mukana sopimuksen laatijoina, mutta joiden juridinen oikeusasema on muuttunut kuntaliitoksen myötä. Yhdistymissopimuksen osapuolena olevien yhdistyneiden kuntien ja toisaalta muodostettavan uuden kunnan asema liittyy olennaisesti kunnan toimivaltaan, jota käsitellen luvussa kuusi.

Kuntaliitoksen osapuolena olevien kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista on säännelty sekä kuntalaissa (365/1995) että hallintolaissa 434/2003). Kuntalain neljännessä luvussa säädetään kunnan velvollisuudesta huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Lisäksi hallintolain 41 §:ssä säädetään vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin kuntien yhdistymisellä voi olla huomattava vaikutus.

¹¹⁹ HE 125/2009 vp./ keskeiset ehdotukset.

¹²⁰ Pihlajaniemi 1998, s. 50.

KjakoL:n 7 §:n perusteluissa esitetään hallintolain 41 §:n mukaisilla vaikuttamismahdollisuuksilla ja asian käytännön toteutuksella tarkoitettavan sitä, että viranomaisen tulee varata kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännöksen tarkoituksena on ohjata ja tiedottaa tästä mahdollisuudesta. Asian vireillä olosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla. Määräaika huomautuksen tekemiselle on 30 päivää siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on julkaistu kunnassa. Tehdystä huomautuksesta kunnanhallitus antaa lausuntonsa ja jos huomautus ei aiheuta muutosta esitysehdotukseen, kunnanhallitus tekee kuntien yhdistymisestä ehdotuksen valtuustolle.¹²¹

Muutoksenhaku kunnanvaltuuston tekemään päätökseen tapahtuu kunnallisvalituksena hallintotoimioistuimeen eli hallinto-oikeuteen. Kuntalain 90 §:n mukaan kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus, joten valitusperusteena voi olla vain päätöksenteon laillisuudessa olevat virheet. Edellä mainitun pykälän mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Kuntalain 92 §:n mukaan valitusoikeus on asianosaisella ja kunnan jäsenellä.

Kuntalaisten ja muiden asiaan osallisten vaikuttamismahdollisuudet ja päätösten valituskelpoisuus ja muutoksenhakuoikeudet¹²² ajoittuvat voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti siihen vaiheeseen, kun kuntajaon muutosesitystä valmistellaan kunnissa. Toisin sanoen vaikuttamismahdollisuus ja muutoksenhakuoikeus ovat siinä päätöksentekotilanteessa, joka on ratkaiseva kuntajaon muutospäätöksen ja tahdonmuodostuksen syntymisen kannalta. Kuntalaisten kuuleminen tapahtuu jo kuntaliitosprosessin aikana ja kuulemisen yhteydessä esille tulevat näkökohdat voidaan ottaa siten huomioon valtuuston päätöksenteossa. Myös mahdolliset puutteet tulevat arvioiduksi jo valtuuston päätöksestä tehtävän kunnallisvalituksen yhteydessä.¹²³

KjakoL:n mukaisen kuntaliitospäätöksen vuoksi tehdyn kunnallisvalituksen kohdalla hallinto-oikeuden toimivalta on laajempi kuin kuntalain säännöksissä. KjakoL:n 52 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeudella on laillisuusharkinnan lisäksi toimivalta kumota valtuuston päätös, jos siinä esitetty kuntajaon muutos olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Valitus käsitel-

¹²¹ HE 125/2009 vp./ keskeiset ehdotukset.

¹²² Ks. kunnan jäsenen oikaisuvaatimus- ja valitusoikeuksista mm. Hannus ym., s. 571 - 572.

¹²³ HE 125/2009 vp./ keskeiset ehdotukset.

lään hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Kuntien yhteisen esityksen mukaiseen valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymisestä ei saa hakea muutosta. Jos valtioneuvosto on hylännyt kuntajakoesityksen, muutosta saa valittamalla hakea muutoksen kohteena oleva kunta, sen jäsen tai yhdistymishallitus. Valtuuston päätöksestä valitetaan ensiasteessa hallinto-oikeudelle ja valtioneuvoston päätöksestä suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.¹²⁴

Kunnallisvalitus ei yleensä estä valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoa. KL 98 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Seuraava oikeustapaus liittyy kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien varaamiseen koskien valtuuston päätöstä esittää kuntajaon muutos:

KHO 9.12.2008 T 3178:

Kurikan kaupunginvaltuusto oli 27.12.2007 päättänyt esittää valtioneuvostolle kuntajakoa muutettavaksi siten, että Jurvan kunta liitetään Kurikan kaupunkiin 1.1.2009 lukien. Vaasan hallinto-oikeus oli hylännyt valittajan valituksen siltä osin, kun se koski liittosesityksen tekemistä valtioneuvostolle.

Valitusperusteena oli valittajan mukaan se, että kansanäänestystä tai kuntalaiskyselyä ei ehditty suorittaa pikaisen aikataulun vuoksi. Valittajan mukaan yhdistymissopimuksesta ja sen valmistelusta tiedottaminen kuntalaiselle oli laiminlyöty niin, että se oli ratkaisevasti vaikuttanut kuntaliitosprosessin etenemiseen ja mahdollisesti myös lopputulokseen. Kuntaliitospäätös oli valittajan mukaan paitsi hyvän hallinnon vastainen myös lain kirjaimen sekä erityisesti kokonaisuutena tarkastellen lain hengen vastainen.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Perusteluna oli, että kuntalain 30 §:n perusteella valtuusto oli voinut tehdä päätöksen kuntaliitosesityksestä harkintansa mukaan ilman kansanäänestystä tai kuntalaiskyselyä. Lisäksi kaupungin katsottiin ilmoittaneen vireillä olevasta kuntaliitosprosessista lain edellyttämällä tavalla järjestämällä kuntalaisille aiemmassa vaiheessa aiheesta tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia.

KL 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnanvaltuustolla on oikeus tehdä päätös kuntaliitoksesta. Lisäksi KL:n 30 §:n mukaan valtuusto voi

¹²⁴ Kuntaliitto/ Luettavissa osoitteessa:

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/kuntajakolaki/Sivut/default.aspx>>.

päätää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan kansanäänestys. Kansanäänestys kuuluu valtuuston harkintavallan piiriin.

Kuntaliitosten yhtenä merkittävänä osapuolena ovat kuntien henkilöstöt. Kuntaliitosten yhteydessä henkilöstön kanssa käytävät neuvottelut ja yhdistymisesityksen valmistelu on käytävä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) säännösten mukaisesti. Lisäksi kuntajakolain 8 §:n mukaan yhdistymissopimuksen valmistelu on toteutettava yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Kuntaliitoksen yhteydessä henkilöstön siirtäminen uuden kunnan palvelukseen on KjakoL 29 § 1 momentin mukaan liikkeenluovutus.

Vuosien 2008–2010 aikana toteutettujen kuntaliitosten yhdistymissopimuksissa on poikkeuksetta mainittu kuntien henkilökunnan asemasta. Lain kuntajakolain muuttamisesta (170/2007) 13 §:n mukaan vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevien kuntajaon muutoksessa mukana olevien kuntien henkilöstöllä on viiden vuoden irtisanomissuoja, jolloin kunnalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla.

Kunnan henkilöstöä koskeva poikkeuksellinen erityissäännös antaa kuntasektorin työntekijöille paremman irtisanomissuojan kuin muilla toimialoilla. Uuden toimintansa aloittavan kunnan kannalta säännös rajaa mahdollisuuksia säästöihin organisaation uudelleenjärjestelyjen ja rationalisoinnin kannalta.¹²⁵

4.2.4. Yhdistymissopimuksen ajallinen ulottuvuus

Laissa kuntajakolain muuttamisesta (2007KjakoL 170/2007) yhdistymissopimuksen voimassaoloaikaa lyhennettiin aiemmasta viidestä vuodesta kolmeen vuoteen. Hallituksen esityksessä kyseisen kohdan muuttamista perusteltiin muun muassa sillä, että muutos parantaa kuntien edellytyksiä integroida uuden kunnan palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi nykyistä nopeammin. Ottaen huomioon yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten nopeus hallinto- ja palvelurakenteiden sitomista viideksi vuodeksi eteenpäin ei voi enää pitää perusteltuna.¹²⁶

¹²⁵ Ryyänen 2008, s. 31.

¹²⁶ HE 155/2006 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

Voimassa olevan Kjakol:n 9 §:n mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Perusteluna yhdistymissopimuksen sitovuuden aikaistamiselle on muun muassa se, että kuntaliitoksen valmistelussa ja kuntaliitossopimuksen toimeenpanossa keskeisessä tehtävässä oleva yhdistymishallitus voitaisiin asettaa jo varhaisessa vaiheessa kuntaliitosprosessia ja siten mahdollistaa muutosprosessia koskevien ja yhdistyviä kuntia oikeudellisesti sitovien ratkaisujen tekemisen riittävän aikaisin. Hallituksen esityksessä nähdään voimaantulosäännösten yhtenä tärkeänä merkityksenä menoja lisäävien päätösten tekemisen hillitseminen kuntaliitoskunnissa ennen kuntaliitoksen toteuttamista.¹²⁷

Kuntaliitoksen yhdistymissopimus velvoittaa uutta muodostettua kuntaa sopimuksen voimassaoloajan ja mahdollisesti sopimuksen sanamuodon mukaisesti myös sopimuksen voimassaoloa pidempäänkin poliittisesti ja moraalisesti sekä pääperiaatteiden osalta:

”Sopimus on voimassa kolme (3) vuotta kuntajakolain 9 §:n mukaisesti. Osapuolet sitoutuvat noudattamaan sopimuksen ehtoja poliittisesti ja moraalisesti vielä kolme vuotta (3) määräajan jälkeen. Sopimuspykälien pääperiaatteet ovat sitovia myös tämän jälkeen”

Tarkasteltavana olleiden vuosien 2007–2010 toteutuneiden kuntaliitosten yhdistymissopimuksissa on pääsääntöisesti maininnat yhdistymissopimuksen ajallisesta sitovuudesta kuntajakolainsäädännössä olevan sopimuksen lakisäätteen voimassaolon mukaisesti.

Kjakol:n määrittelemä yhdistymissopimuksen kolmen vuoden voimassaoloaika on enimmäisaika laadittavalle sopimukselle. Kunnilla on mahdollisuus sopia myös lyhyemmästä voimassaoloajasta. Kunnat eivät kuitenkaan voi sopia pidemmästä yhdistymissopimuksen voimassaoloajasta, kuten seuraava oikeuskäytännöstä ilmenevä esimerkki tuo esille.

Vaasan HAO 18.6.2008 T 08/0391/3:

Kurikan kaupunginvaltuusto oli 27.12.2007 päättänyt kuntayhteistyön kehittämiseksi Jurvan kunnan kanssa hyväksyä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen ja hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelman sekä esittää valtioneuvostolle, että se vahvistaa suunnitelmien mukaisen kuntajaon muutoksen. Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen voimassaoloajaksi oli määritelty viisi vuotta. Viiden vuoden pituiseen määräaikaan oli päädytty, koska valtuustojen päätösten perusteella molempien kuntien tahtotilana oli lakisäätteen kolmen vuoden sopimusaikaa kaksi vuotta pidempi voimassaoloaika.

¹²⁷ HE 125/2009 vp./ keskeiset ehdotukset.

Valtuuston päätöksestä valitettiin Vaasan hallinto-oikeuteen, joka kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen ja järjestämissuunnitelman hyväksymisestä lainvastaisena. Hallinto-oikeuden mukaan sopimuksen määräaika ei kuitenkaan ollut kuntaliitoksessa niin olennainen asia, että päätös kunta-jaon muuttamista koskevasta esityksestä olisi kumottava.

Edellä olevassa oikeustapauksessa kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen pidennettyä voimassaoloaikaa perusteltiin kuntien keskinäisenä tahtotilana. Yhdistymissopimuksen voimassaoloajan pidentäminen ei kuitenkaan kuulu kuntien itsehallinnon nojalla dispositiivisiin eli tahdonvaltaisiin sovitaviin asioihin, joista kunnat voisivat vapaasti sopia keskenään¹²⁸. Kuntajakolain yhdistymissopimuksen voimassaoloaika määrittelevä säännös on oikeuskäytännön mukaan pakottavaa normistoa, joka sivuuttaa kuntien säännöksen vastaisesti sopiman voimassaoloajan.

4.3. Yhdistymissopimus ja oikeusnormit

4.3.1. Säännöt – periaatteet -jaottelu laintulkinnassa

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuuden tulkinnassa on voimassa olevan kunnallisoikeudellisen, hallinto-oikeudellisen sekä sopimusoikeudellisen lainsäädännön lisäksi huomioitava lain-tulkintaa ohjaavat oikeusperiaatteet. Säännösten tulkintaa ohjaavien oikeusperiaatteiden ja tavoitteellisten säännöstöjen merkitys on kasvanut hallintotoimintaa ja siten myös kuntien toimintaa koskevan lainsäädännön väljentyessä ja muuttuessa lähinnä puitelakiluonteisemmaksi.¹²⁹

Esimerkkinä kuntajakoa ja kunnan toimintaa ohjaavasta väljästä sääntelystä on kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki (169/2007) eli puitelaki, johon on kohdistunut kritiikkiä sen oikeudelliselta velvoittavuudeltaan heikkojen tai velvoittavuutta vailla olevien yleisien säännösten vuoksi. Laissa säädettiin suuntaviivat ja puitteet uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavalle varsinaiselle lainsäädäntö- ja hallinnolliselle työlle. Puitelakia on luonnehdittu lähinnä poliittiseksi toimintaoh-

¹²⁸ Ks. lakiperusteisten normien tulkinnasta Hemmo 2008, s. 330.

¹²⁹ Mäenpää 2010, s. 29 - 30 ja Tähti 1995, s. 284. Ks. myös Harjula ym. 2012, s. 23.

jelmaksi tai -suunnitelmaksi, jollaista ei yleensä hyväksytä lain tai minkään muun säädöksen muodossa.¹³⁰

Laintulkinnassa oikeusnormityyppien eli oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden välistä erottelua on pidetty yhtenä oikeuteen liittyvistä peruserotteluista. Oikeussäännöt ovat ratkaisun ehdoton perusta. Oikeussääntö joko soveltuu tai ei sovellu ratkaistavana olevaan tapaukseen. Oikeusperiaatteiden soveltamisala on sitä vastoin laaja, jolloin oikeusperiaatteiden käytössä on keskeisellä sijalla periaatteiden saama merkitys ratkaistavana olevassa tapauksessa sekä oikeusperiaatteiden keskinäinen punninta. Laintulkinnassa oikeusperiaatteet ovat tavallisesti ratkaisunormiin viittaavia normeja, eli ne ovat oikeussääntöä heikommalla, mutta kuitenkin asiaan vaikuttavalla tavalla mukana ratkaisutoiminnassa.¹³¹

Aarre Tähti on tiivistänyt oikeussääntöjä ja -periaatteita koskevaa kotimaista diskurssia seuraavasti: ”Sääntöjä leimaa joko–tai-ominaisuus. Sääntöjä joko noudatetaan tai ei noudateta, muita vaihtoehtoja ei ole. Sen sijaan periaatteiden voidaan sanoa osoittavan lähinnä suunnan, josta ratkaisua pitää etsiä, taikka antavan toimintaa koskevia ohjeita tai perusteita. Näin periaatteet vaikuttavat oikeudelliseen harkintaan eri tilanteissa vaihtelevalla painolla (enemmän tai vähemmän). Tämän vuoksi periaatteita voidaan pitää eräänlaisina optimointikäskyinä”.¹³²

Aulis Aarnio tuo esille laintulkinnassa periaatteiden väliset suhteet ja niiden kollisio- eli ”yhteen-törmäystilanteen” säännöksen tulkinnassa, jossa useampi eri periaate voisi olla ratkaisuun vaikuttava periaate. Kollisiotilanne ratkaistaan punnitsemalla periaatteita suhteessa toisiinsa. Oikeussäännön kohdalla oikeussääntö on tai ei ole voimassa, mutta periaatteen kohdalla periaate ei menetä pätevyyttään, vaikka sitä ei oteta ratkaisun perusteeksi olevaksi oikeusperiaatteeksi.¹³³

Oikeusperiaatteet kuuluvat oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen ja pääsääntöisesti jokainen laki ilmaisee jonkin periaatteen. Oikeusperiaatteena ollut oikeusohje voidaan kirjoittaa lain muotoon (esim. yhdenvertaisuuslaki 21/2004). Oikeussääntö periaatteesta tulee vasta siinä tilanteessa, että siihen liitetään reaktionormi, joka säätää oikeudellisen seuraamuksen normin rikkomisesta. Ilman reaktionormia lakiin kirjoitettu oikeusperiaate pysyy edelleen oikeusperiaatteena¹³⁴.

¹³⁰ Rynnänen 2008, s. 27, PeVL 37/2006 vp.

¹³¹ Pöyhönen 1988, s. 7, s. 13 ja s. 65.

¹³² Tähti 1995, s. 110.

¹³³ Aarnio 1989, s. 80.

¹³⁴ Heuru 2006, s. 100 - 101.

Oikeusnormin voimassaolon arvioinnissa voidaan tarkastella normin pätevyyttä, tehokkuutta ja hyväksyttävyyttä. Oikeussäätöjen kohdalla kaikkien edellä mainittujen oikeusnormin voimassaolon muodolle voidaan asettaa oikeutus, mutta mitään niistä ei voida asettaa etusijalle voimassaolon ehdoksi. Normin pätevyys eli muodollinen voimassaolo on tavanomaisesti sekä tehokkuuden että hyväksyttävyyden käsitteellinen ehto.¹³⁵ Toisin sanoen, jos oikeussäätö ei ole osa voimassaolevaa oikeutta, ei sillä ole oikeusnormille tyypillistä tehokkuutta eli lainvoimaa, jolloin sen antamaa ohjetta ei juridisesti tarvitse noudattaa. Normin hyväksyttävyys liittyy sen suhteeseen yhteiskunnan arvoja ja tavoitejärjestelmiin, jolloin normin hyväksyttävyys on arvo- ja tavoiteperusteista voimassaoloa.¹³⁶

Oikeusperiaatteiden kohdalla muodollinen voimassaolo, tehokkuus ja hyväksyttävyys painottuvat eri tavoin kuin oikeussäännöissä. Oikeusperiaatteiden merkitys tehokkuutena on välillinen, jolloin ne vaikuttavat tapaan, jolla sovellettavat oikeussäännöt valitaan ja täsmennetään. Periaate on tehokas, jos sillä on merkitystä normien soveltamisessa, normisysteemissä. Oikeusperiaatteen voimassaolon keskeisin kriteeri on hyväksyttävyys. Sopimusoikeuden alalta voisi esimerkkinä olla sopimusvapauden periaate. Yhteiskunnassa, jossa ei arvosteta lainkaan sopimusvapautta, ei todennäköisesti sovellettaisi sopimusvapauden periaatetta.¹³⁷

4.3.2. Kunnallisoikeuden yleiset periaatteet ja hallinnon oikeusperiaatteet

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa on apuna kunnallisoikeuden yleiset periaatteet ja hallinnon oikeusperiaatteet. Kunnan itsehallintoa ja kuntajaon muuttamista koskevien säädösten tulkintaa ohjaavat kunnallisoikeuden yleiset periaatteet, jotka on johdettu perustuslaista ja kuntalain tavoitteista. Kunnallisoikeuden yleisten periaatteiden vaikutus rajoittuu kuntia koskevien säännösten tulkintaan. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991) on Suomen valtion ratifioimana sopimuksena antamassa tietyt vähimmäisedellytykset kunnallishallinnolle. Paikallisen itsehallinnon peruskirja on myös asiakirja, jonka tavoitteiden suuntaisesti kunnallishallintoa koskevia säännöksiä on tulkittava.¹³⁸ Lisäksi sovellettavina oikeuslähteinä

¹³⁵ Aarnio 1989, s. 98.

¹³⁶ Pöyhönen 1988, s. 29.

¹³⁷ Pöyhönen 1988, s. 29 - 30.

¹³⁸ Harjula ym. 2012, s. 23 - 25.

on otettava huomioon EU-oikeus ja sitä implementoiva kansallinen lainsäädäntö ja asiaan liittyvä EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö¹³⁹.

Heikki Harjulan ja Kari Prättälän mukaan kunnallisoikeuden yleisistä periaatteista tärkeimpänä on pidettävä kunnallishallinnon perustumista kunnan asukkaiden itsehallintoon. Heidän mukaansa periaate korostaa toisaalta kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamista ja toisaalta kunnan itsenäisyyttä suhteessa valtioon. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista kuntajaon yhdistymisesityksen ja siten myös kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen valmisteluun säädetään KjakoL:n 7 § 2–3 momentissa. Toinen kunnallisoikeuden yleinen periaate on kunnan oikeus päättää itse hallinnostaan eli itsehallinnon periaate, joka edellyttää valtionvalvonnan perustuvan nimenomaisiin säännöksiin eikä ulotu pidemmälle kuin säännökset sallivat.¹⁴⁰

Kolmantena periaatteena on esitetty hallinnon lainalaisuusperiaate, joka perustuu perustuslain 2 § 3 momenttiin. Kuntalaisilla on mahdollisuus kuntaliitoksen laillisuusvalvontaan kuntalain perusteella. KjakoL:n 52 §:n mukaan kunnanvaltuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajakoa muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla. Kuntalain 90 §:n mukaan valtuuston päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus, joten valitusperusteena voi olla vain päätöksenteon laillisuudessa olevat virheet. Viimeisenä kunnallisoikeuden yleisenä periaatteena on toimivaltarajojen jäykkyyden periaate, joka voidaan johtaa viime kädessä hallinnon lainalaisuusperiaatteesta. Periaatteen mukaan kukin viranomaisen on oikeutettu ja velvollinen itse käyttämään sille kuuluvaa toimivaltaa eikä ylempi viranomaisen voi puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluviin asioihin ilman erillistä säännöstä.¹⁴¹

Kunnallisoikeuden oikeusperiaatteista kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä päätösten lainalaisuuden vaatimukseen liittyy seuraava oikeustapaus:

KHO 10.11.2010 T 3199

Valitus koski Ulvilan kaupunginvaltuuston päätöstä 11.5.2009 irtisanoa Harjavallan, Kokemäen ja Nakkilan kanssa tehdyn hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen ja ilmoittaa valtioneuvostolle peruuttavansa osaltaan esityksensä kuntajaotuksen muuttamisesta 1.1.2011 lukien

¹³⁹ Mäenpää 2010, s.22.

¹⁴⁰ Harjula ym. 2012, s. 23 - 25.

¹⁴¹ Harjula ym. 2012, s. 23 - 25.

Valituksen perusteena on esitetty asian valmistelussa tapahtuneet virheet. Lisäksi valittajien mukaan päätös rikkoo kuntaliitossopimusta, joka oli jo tuossa vaiheessa allekirjoitettu ja valtuustojen yhteinen esitys valtioneuvostolle oli tehty. Valittajien mukaan uuden kunnan perustamisesta tehty päätös oli valtuustojen yhteinen päätös, joten sen peruuttamisenkin tulisi olla yhteinen päätös.

Turun hallinto-oikeus hylkäsi 10.11.2009 antamallaan päätöksellä 09/0398/1 valituksen kaikilta esitetyiltä osin.

Hallinto-oikeus katsoi, että kaupunginvaltuusto oli voinut sille kunnallisen itsehallinnon perusteella harkintavallan nojalla peruuttaa aikaisemman päätöksensä osallistua kuntaliitokseen, päättää irtisanoa yhdistymissopimuksen ja ilmoittaa valtioneuvostolle peruuttavansa kuntaliitosesityksen omalta osaltaan. Muihin sopimukseen osallisiin kuntiin nähden kyseessä on julkisoikeudellisen sopimuksen yhden osapuolen kannanotto, jolla irtisanomiseen liittyviä sopimusoikeudellisia kysymyksiä ei ole muita sitovasti ratkaistu.

Valtuuston päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Valtuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole valituksessa esitetyin perustein muutenkaan lainvastainen.

Asia eteni Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeuden päätöstä ei muutettu.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös vahvistaa kunnallisen itsehallinnon asemaa. Kaupunginvaltuustolla oli ollut oikeus harkintavaltaansa perustuen myös peruuttaa aikaisempi päätöksensä kuntaliitokseen osallistumisesta. Sopimusoikeuden näkökulmasta muihin sopimukseen osallisiin kuntiin nähden yhden sopimusosapuolen irtautuminen jo tehdystä sopimuksesta ei vaikuttanut muiden osapuolten sopimuksen sitovuuteen ja voimassaoloon.

Viranomaisen harkintavalta jaetaan oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnassa ratkaisu tehdään säännöksiin ja muihin oikeuslähteisiin tukeutuen. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa viranomaisen päätöstä ei perustella säännöksillä, vaan päätöksenteossa keskeisellä sijalla voivat olla esimerkiksi yhteiskuntapoliittiset päämäärät. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei ole täysin vapaata, vaan sitä ohjaavat harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet¹⁴². Hallinnon oikeusperiaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja hallinto-oikeudellisessa doktriinissa. Periaatteet saavat osittain tukea myös lainsäädännöstä, esimerkkinä yhdenvertaisuusperiaate, josta on säädetty perustuslain 6 § 1 momentissa¹⁴³. Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hal-

¹⁴² Kuntaliitto./ Luettavissa:

<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/paatoksenteko/Hyvan-hallinnon-perusteet/Sivut/default.aspx>>.

¹⁴³ Mäenpää 2002, s. 126.

lintolain (434/2003) toisessa luvussa otsakkeella ”hyvän hallinnon perusteet”. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksessa tarkoituksenmukaisuusharkinta näyttyy erityisesti yhdistymissopimuksen sopimuskohdissa, jotka eivät perustu Kjakol 8 §:n yhdistymissopimuksen sisällöllisiin minimivaatimuksiin.

Kunnanvaltuuston tarkoituksenmukaisuusharkintaa on arvioitu seuraavassa kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevassa oikeustapauksessa:

Turun HAO 12.3.2007 T 07/0072/1:

Pöytyän kunnanvaltuusto oli 6.11.2006 päättänyt sijoittaa kunnan teknisten palvelujen keskuksen kokonaisuudessaan Riihikoskelle. Valittajien vaatimuksen mukaan päätös oli Karinaisten ja Pöytyän kuntien yhdistymissopimuksen vastainen. Sopimuksen mukaan teknisen toimen hallintoa jaetaan Kyrön ja Riihikosken toimipisteisiin myöhemmin tarkemmin sovittavalla tavalla. Sopimus sitoo 1.1.2007 toimintansa aloittanutta uutta Pöytyän kuntaa viiden vuoden ajan. Valittajien mukaan valtuusto on päätöksen tehdessään ylittänyt toimivaltansa.

Kunnanhallitus perusteli vastineessaan tehtyä päätöstä muun muassa tukitoimintojen saatavuuden, joustavan tiedonkulun ja tehtävien organisoinnin helpottamisella. Päätös on ollut osa laajempaa kunnanviraston toimitilojen uudelleenjärjestelyä. Lisäksi kunnan perusteluista ilmeni, että toimintojen sijoittamisessa oli pääosin ollut kysymys kunnan omista arvioinneista ja ratkaisuksista sen suhteen, mikä on näiden toimintojen kunnan sisäisen järjestämisen kannalta ollut tarkoituksenmukaista.

Hallinto-oikeus kumosi 12.3.2007 antamallaan päätöksellä kunnanvaltuuston päätöksen. Kyseessä ei ollut sellaisista olosuhteiden muutoksista, joihin hallinnon ja palvelujen yhdistämissopimuksesta poikkeaminen voi kuntajakolain mukaan perustua.

Vaikeudet tukitoimintojen saatavuudessa ja ongelmat tiedonkulussa sekä tehtävien organisoinnissa eivät ole riittäviä olosuhteiden muutoksia, joiden perusteella yhdistämissopimuksen sopimuskohtien noudattamatta jättämistä voitaisiin perustella. Palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuus on otettava huomioon yhdistymissopimuksen laatimisen yhteydessä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 7–10 §:n mukaan hyvän hallinnon toteuttaminen näyttyy kuntalaisen kannalta lisäksi asianmukaisena palveluna, neuvontana ja ohjauksena kunnallisissa palveluissa. mukaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös hyvän

kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövelvoite sekä velvoite viranomaisten yhteistyön edistämiseen. Hyvän hallinnon periaatteet ovat siten yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä luottamuksensuojaperiaate. Lisäksi viranomaisen toimintaa ohjaa palveluperiaate sekä neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövelvoite.

5. YHDISTYMISSOPIMUS SOPIMUSOIKEUDEN NÄKÖKULMASTA

5.1. Viranomaisen sopimustoiminta

5.1.1. Oikeudenalajako ja viranomaisen sopimustoiminta

Suomessa oikeudenalat jaotellaan perinteisesti yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Julkisen ja yksityisen oikeudellista erottelua on luonnehdittu oikeusjärjestyksen sisäisen systematiikan perusrakenteeksi¹⁴⁴. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sijoittuminen oikeudenalajakoon on keskeinen huomioon otettava asia sopimuksen sitovuuden tarkastelussa. Olli Mäenpään mukaan hallintoviranomaisen sopimustoiminnassa julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten sopimusten jaosta seuraa se, että ”sopimuksen pätevyys, sitovuus, oikeusvaikutukset ja toimivalta sen solmimiseen samoin kuin siihen sovellettava oikeus riippuvat siitä, kumpaan kategoriaan sopimus katsotaan pitävän luokitella”¹⁴⁵.

Oikeudenalajaottelun mukaisesti yksityisoikeuden alalla säännellään yksityisten henkilöiden välisiä suhteita, jolloin oikeussuhteissa korostuu oikeustoimen tekemisen vapaus, yksityisautonomia. Julkisoikeuden alalla sääntely kohdistuu joko julkisyhteisöjen keskinäisiin suhteisiin, niiden toimintaan ja organisaatioihin tai sääntely voi kohdistua julkisyhteisön suhteeseen yksityiseen kansalaiseen tai yhteisöön, jossa suhteen keskeisenä osana on julkisen vallan käyttö, lain määrittelemissä rajoissa. Julkisoikeuden tehtäväksi voidaan katsoa myös niin yleisten intressien kuin kansalaisten itsemääräämisoikeuden suojaaminen.¹⁴⁶

Oikeudenalajaottelussa viranomaisen asema on nähty joko julkisoikeudellisena tai yksityisoikeudellisena. Hallintoviranomaisen sopimustoiminnassa on erotettava viranomaisen toiminta julkisen vallan käyttäjänä ja viranomaisen toiminta yksityisoikeuksien subjektina eli toiminta esimerkiksi taloudellisten suhteiden alalla siviilioikeudellisena subjektina, jolloin viranomaisella on enintään yhtä laaja toimivalta, kuin muilla vastaavassa asemassa olevilla oikeussubjektina.¹⁴⁷ Myös kunnan toimi-

¹⁴⁴ Keravuori - Rusanen 2008, s. 40.

¹⁴⁵ Mäenpää 1989, s. 83.

¹⁴⁶ Mäkinen 2000, s. 38 - 41.

¹⁴⁷ Mäenpää 1989, s. 80.

ala voidaan jakaa julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen toimialaan. Kunta on julkisoikeudellisena oikeushenkilönä oikeudellisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäinen. Toiminnan tulee kuitenkin rajoittua oikeusjärjestyksen mukaisen kunnan toimialan muodostamaan tehtäväpiiriin. Kuntien päätöksentekoa sitoo kunnan tehtävien lakisidonnaisuus, toimivalta ja toimivallan ala. Yksityisoikeudellisissa toimita kunta toimii yksityisen henkilön tavoin ja yksityisoikeudellisten säännösten alaisena. Yksityisoikeudelliset toimet ovat mahdollisia vain, jos ne palvelevat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä.¹⁴⁸

Eija Mäkinen on tutkinut väitöskirjassaan maankäyttösopimuksia. Tutkimuksensa lähtökohdissa hän toteaa että, myös hallintokäytännössä sopimuksia pyritään luokittelemaan joko yksityisoikeudellisiksi tai julkisoikeudellisiksi. Tämän jälkeen sopimustoiminnassa pyritään hakemaan tulkinnan avaimia asianomaiselta oikeudenalalta.¹⁴⁹

Keskustelua on käyty siitä, onko tämä oikeudenalajaottelu yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen enää asianmukainen muuttuneessa oikeudellisessa toimintaympäristössä¹⁵⁰. Keskustelussa on nähty, että dynaaminen, muuttuva yhteiskunta vaatii ilmiöiden tarkastelua oikeusjärjestyksen kokonaisuudesta käsin. Eija Mäkinen ottaa esille oikeudenalajaottelun rajalinjalle sijoittuvan ympäristöoikeuden, jossa sääntelyn alkujuuret ovat yksityisoikeudessa, mutta jossa hallinto-oikeudellinen sääntely on jatkuvassa kasvussa. Raja-alueita voidaan kutsua ”harmaaksi vyöhykkeeksi”, jonka luokittelu joko yksityisoikeudelliseksi tai julkisoikeudeksi on lähes mahdotonta. Eija Mäkisen mukaan yksityis- ja julkisoikeuden jaottelu on syytä nähdä oikeudellisen ajattelun apuvälineenä, jonka ei tule määräävästi johtaa ongelmanratkaisua. Jaotteluun tiukasti tukeutuen oikeudellisen ongelman ratkaisu voi johtaa todellisuudelle vieraaseen lopputulokseen. Mäkinen tuo esille oikeusjärjestelmän kokonaisuuden, jolloin tulee ottaa huomioon oikeusjärjestelmän heterogeisuus ja moni-ilmeisyys. Käytännössä tämä tarkoittaa oikeudenalojen erilaisten periaatteiden ja käsitteiden tunnistamisen ja niiden taustalla olevien lähtökohtien ymmärtämistä eikä niiden häivyttämistä.¹⁵¹

Hallintoviranomaisena kunnan tekemä yksityisoikeudellinen sopimus on liitetty kunnan yleiseen toimialaan eli Sini Sallisen käsitteistöä käyttäen kunnan yksityisoikeudellinen toimintakyky on yhdistetty kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin, jossa kunnan käyttämät yksityisoikeudelliset keinot

¹⁴⁸ Heuru 2011, s. 261 - 262.

¹⁴⁹ Mäkinen 2000, s. 53.

¹⁵⁰ Ks. muuttuneesta oikeudellisesta toimintaympäristöstä, Mäenpää 2010, s. 79.

¹⁵¹ Mäkinen 2000, s. 38 - 47.

ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet¹⁵². Yksityisoikeudellisten keinojen käyttöönotossa on nähty ongelmana se, että viranomaisen saattaa pyrkiä kompensoimaan ja laajentamaan puuttuvaa hallinnollista toimivaltaansa turvautumalla muun muassa sopimusmenettelyyn¹⁵³.

Kunnan sopimustoimintaa on rajoittamassa EU-oikeuden hankintalainsäädäntö ja kilpailunrajoitussäännökset¹⁵⁴. Viranomaisen toimintaa on rajoittamassa myös yksityisoikeuksien subjektina toimessaan perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusperiaate, joka koskee kaikkea viranomaisen toimintaa. Kunta ei voi toimia täysin yksityisoikeudellisen subjektin luonteisesti kunnan julkisoikeudellisesta henkilöllisyydestä johtuen.¹⁵⁵ Väitöskirjassaan ”Kunnan asema valtiossa” vuodelta 1969 Toivo Holopainen määrittelee kunnan julkisoikeudellista henkilöllisyyttä ja toteaa kunnan tehtäväpiiriin ”sulkevan piiriinsä kaikkien jäsentensä edut ja tavoitteet”. Kunnan on toiminnassaan huomioitava kuntalaisensa ja heidän etunsa ja toimittava sen mukaisesti. Lisäksi kunnan yksityisoikeudelliset oikeustoimet voivat olla vain sen laajuisia, kuin kunnan julkisoikeudellisten tehtävien toteuttaminen sitä vaatii.¹⁵⁶ Kunnan toiminnassa on siis erotettava kunnan toiminnan tarkoitus ja sen saavuttamiseksi valittavat keinot. Sini Sallisen sanoin: ”kunnan itselleen ottamien tehtävien tarkoituksena on aina oltava julkisoikeudellinen, mutta keinot voivat olla yksityisoikeudellisia.”¹⁵⁷

Kunnan asukkaiden etujen ja tavoitteiden huomioon ottaminen on kunnan perustehtävä kuntalain (365/1995) 1 §:n 3 momentin säännöksessä: ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan”. Tätä kunnan perustehtävää on kutsuttu myös kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatteeksi¹⁵⁸.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksessa on lakiin perustuvat, voimassa olevassa lainsäädännössä KjakoL 8 §:n mukaiset sopimuskohdat. Kunnat voivat ottaa sopimukseen myös muita kuin lainsäädännössä edellytetyjä sopimuskohtia, jotka kunnat katsovat tarkoituksenmukaiseksi kirjata sopimukseen. Esimerkkinä tällaisesta sopimuskohdasta on seuraava kunnan elinkeinopolitiikkaa ja asukkaiden hyvinvointia edistävien visioiden kirjaus:

¹⁵² Sallinen 2007, s. 43.

¹⁵³ Mäenpää 1989, s. 149.

¹⁵⁴ Keravuori-Rusanen 2007, s. 245 - 246 ja s. 321.

¹⁵⁵ Laakso ym. 2006, s. 55.

¹⁵⁶ Holopainen 1969, s. 65.

¹⁵⁷ Sallinen 2007, s. 44.

¹⁵⁸ Harjula ym. 2012, 118.

”Kärkiyrityksiä ohjataan aktiivisella maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella X-tien ja XXX:n ja keskustaaajamien alueelle. YYY:n aluetta kehitetään vapaa-ajan ja liikunnan keskittymänä. XXXjärvi on kehittyvä virkistyskeskus. Varaudutaan kantatie XX:n hyödyntämiseen yritysten sijoittumisalueena.”

Edellä oleva sopimuskohta on yhdistymissopimuksessa kohdassa kunnan visio vuonna 2020. Kunnan yleiseen toimialaan liittyvät tehtävät ovat, kuten esimerkkinä olevassa sopimuskohtassa, hyvin usein yhteydessä elinkeinopolitiikkaan ja kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Yritysten toimintaedellytysten tukemisen visiointi tulevan kunnan maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella on myös kunnan asukkaiden hyvinvoinnista huolehtimista. Tällöin kunta käyttää julkioikeudellisia keinoja yksityisoikeudellisten toimijoiden toimintaedellytysten parantamiseksi kunnassa ja sitä kautta työllisyyden ja kunnan taloudellisen tilanteen kohentamiseksi¹⁵⁹.

5.1.2. Kuntaliitoksen yhdistymissopimus - hallintosopimus?

Viranomaisen sopimustoiminta sijoittuu siis vakiintuneessa oikeudellisessa systematiikassa julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen sääntelyn ja vastaavien paradigmojen taitekohtaan. Viranomaisten sopimuksia voidaan arvioida oikeudellisena ilmiönä, jolla on suhteellisen itsenäinen oikeudellinen asema ja merkitys. Sopimuksia, joissa viranomaiset ovat osapuolina tai joihin ne ryhtyvät, voidaan Olli Mäenpään mukaan kutsua hallintosopimuksiksi.¹⁶⁰

Hallintosopimuksia ovat viranomaisten tekemät sopimukset, jotka sisältävät julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia sopimuskohtia tai liittyvät julkisen vallan käyttöön. Hallintosopimuksen sallittavuutta, oikeusvaikutuksia ja sopimusta koskevia menettelyvaatimuksia arvioidaan jokaisessa tapauksessa erikseen.¹⁶¹ Kuntaliitoksen yhdistymissopimus sisältää julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia sopimuskohtia ja se liittyy olennaisesti julkisen vallan käyttöön kuntaliitoksen toteuttamista sääntelevänä sopimuksena. Tarkastelen seuraavassa yhdistymissopimuksen oikeudellisia piirteitä hallintosopimusta koskevan sääntelyn ja siitä esitettyjen tunnusmerkkien avulla.

Hallintosopimuksesta säädetään hallintolain (434/2003) 3 §:ssä. Hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtä-

¹⁵⁹ ks. esim. Hannus ym. 2009, 61 - 62.

¹⁶⁰ Mäenpää 1989, s. 1 - 2.

¹⁶¹ Mäenpää 2003. s. 137.

vän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Säännöksen mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa, joita sovittava asia koskee. Lisäksi heille on varattava mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Hallintosopimusta koskeva riita voidaan hallintolain 66 §:n nojalla saattaa hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Hallintosopimusta ei pidetä hallintopäätökseen rinnastettavana viranomaisratkaisuna¹⁶².

Hallintosopimukset voidaan jakaa neljään sopimusmuotoon. 1) Yksityisoikeudelliset hallintosopimukset, joissa on kyse viranomaisen tekemästä yksittäisestä oikeustoimesta, kuten kauppa tai vuokrasopimus. 2) Modifioidusti yksityisoikeudelliset sopimukset, joihin sisältyy hallinnollisen sääntelyn toteuttamisen kannalta olennaisia asioita tai nimenomaisesti hallinnollisen sääntelyn tavoitteita toteuttamaan tarkoitettuja sopimusehtoja. Tällaisista sopimuksia ovat esimerkiksi kunnan maanvuokra- ja maanluovutussopimukset, joihin liittyy kunnan maapolitiikan toteuttamista tarkoittavia tai työllistämismuotojen sisältäviä ehtoja. 3) Sopimukset viranomaiselle kuuluvien julkisten tehtävien hoitamisesta, jotka ovat yleisiä hyvinvointipalvelujen tuottajien ja kunnan sekä kuntien keskinäisiä palvelujen järjestämistä koskevia sopimuksia. 4) Varsinaiset hallintosopimukset, joissa sopimuksella tapahtuvan disponoinnin nimenomaisena ja välittömänä kohteena on viranomaiselle kuuluva toimivalta lain soveltamiseen ja julkisen vallan käyttöön. Varsinaiselle hallintosopimukselle on tyypillistä, että se korvaa joiltain osin tai kokonaan hallintopäätöksellä muuten tapahtuvan asian ratkaisun.¹⁶³

Hallintolain (434/2003) mukainen hallintosopimus koskee asiaa, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintosopimusten jaottelun mukaisesti varsinaisten hallintosopimusten välittömänä ja nimenomaisena kohteena on viranomaiselle kuuluva toimivalta lain soveltamiseen ja julkisen vallan käyttöön. Lisäksi hallintosopimus on vaihtoehto hallintopäätökselle. Hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintolain 66 §:n mukaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kuntaliitoksen yhdistymissopimus ei siten kaikilta osin täytä hallintosopimukseen liitettyjä oikeudellisia näkökohtia.

Yhdistymissopimus ei ole vaihtoehto edellä esillä olevan varsinaisen hallintosopimuksen tapaan hallintopäätökselle, koska kuntajakolain (1698/2009) 6 §:ssä on nimenomainen säännös kuntien

¹⁶² Keravuori-Rusanen 2008, s. 314.

¹⁶³ Mäenpää 1989, s. 1 - 2 ja s. 91 - 95.

valtuustojen yhtäpitävistä päätöksistä kuntien yhdistymisesityksestä ja esitykseen on liitettävä lain 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Lisäksi yhdistymissopimusta koskevia valituksia ei käsitellä hallintoriita-asioina, vaan kunnallisvalituksina hallinto-oikeudessa. Kuntaliitoksen yhdistymissopimus sijoittuu sisältönsä osalta kunnan sopimustoiminnan yksityisoikeudelliseen ja julkisoikeudelliseen välimaastoon sisältäen sekä lakisääteisiä että kunnan omaan harkintavaltaan liittyviä sopimuskohtia. Puhtaasti hallintosopimuksena yhdistymissopimusta ei nähdäkseen voida pitää.

5.2. Sopimusoikeuden periaatteet

Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi kuntajakolaiksi (KjakoL 1698/2009) esitettiin kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevien säännösten muuttamista siten, että ne lähentyisivät sopimusoikeuden yleisiä periaatteita. Uudistetuissa säännöksissä on otettu huomioon tehdyissä kuntaliitoksissa esille tulleet ongelmat aiemmin voimassa olleen lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta ja sääntelyn puuttumisesta.¹⁶⁴

Yksityisoikeudellisia sopimussuhteita sääntelee laki varallisuus- ja oikeustoimista eli oikeustoimilaki (OikTL 228/1929). Olli Mäenpään mukaan OikTL:n analoginen soveltaminen tai sen säännöksissä kirjattujen oikeusperiaatteiden huomioon ottaminen on mahdollista myös viranomaisten sopimustoimintaa arvioitaessa.¹⁶⁵ Myös Toivo Holopainen on arvioinut yksityisoikeudellisten sopimusten tulkintaperiaatteiden sovellettavuutta viranomaisten solmimiin sopimuksiin. Lähtökohtana Holopaisella on hallintosopimussuhteet. Hänen mukaansa hallintosopimusten yleistyessä tulisi niiden sitovuuden arvioinnissa lähteä yksityisoikeudellisiin sopimuksiin sovellettavista periaatteista. Arvioinnin kohteena olisivat tällöin muun muassa muuttuneiden olosuhteiden ja lainsäädännön vaikutukset sopimussuhteessa.¹⁶⁶ Nähdäkseen sekä Olli Mäenpään että Toivo Holopaisen näkemykset vahvistavat hallituksen esityksessä esillä ollutta tavoitetta yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevien säännösten muuttamisesta lähemmäs sopimusoikeuden periaatteita.

¹⁶⁴ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁶⁵ Mäenpää 1989, s. 241. Ks. myös Hemmo 2008, s. 373.

¹⁶⁶ Mäenpää 1989, s. 193. Mäenpää viittaa tekstissään Toivo Holopaisen kannanottoon: Holopainen 1982, s. 12.

Jo aiemmin voimassa olleen 1997KjakoL:n aikana tehdyissä yhdistymissopimuksissa on voitu viitata sopimusoikeudellisiin periaatteisiin:

”Siltä osin, kun sopimuksessa sovitaan vuonna 2008 tehtävistä päätöksistä ja noudatettavista periaatteista, sopimus tulee voimaan välittömästi valtuustojen hyväksymispäätösten jälkeen, jolloin sopimuksen sitovuus määräytyy yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.”

Esimerkki on yhdistymissopimuksesta, joka koski vuoden 2009 alusta tapahtunutta kuntaliitosta. Esimerkissä on sovittu sopimuksen tulevan voimaan vuonna 2008 tehtävien päätösten ja noudatettavien periaatteiden osalta välittömästi valtuustojen hyväksymispäätöksen jälkeen. Tuolloin voimassa olleen 1997KjakoL:n 9 §:n mukainen sopimuksen voimaantuloaika oli kuntajaon muutoksen voimaantulosta alkaen. Tällä hetkellä voimassa olevan KjakoL:n 9 §:n mukaisesti sopimusta on noudatettava siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen.

Yhdistymissopimuksen voimassaoloa ja muuttamista sääntelevässä KjakoL 8 §:ssä on ilmaistu mahdollisuus olla noudattamatta sopimusta: ”jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi”. Ilmaisua voidaan tarkastella OikTL:n 36 §:n valossa, jonka mukaan sopimuksen ehdon sovittelu on mahdollista tilanteessa, jossa sopimuksen ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Tällöin on otettava huomioon oikeustoimen, eli tässä tapauksessa yhdistymissopimuksen, koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat. Lisäksi OikTL:n 36 §:n 2 momentin mukaan voidaan arvioida koko sopimuksen voimassaoloa, jos sopimuksen jääminen muilta osin muuttumattomaksi ei ehdon sovittelun vuoksi ole kohtuullista. Tällöin sopimusta voidaan sovittaa muiltakin osin tai se voidaan määrätä raukeamaan.

Sopimuksen sovittelun lähtökohta on se, että sovitettava sopimus on sitova. Sovittelu edellyttää kohteekseen sitovaa oikeustointa eli oikeudellisesti sitovaa sopimusta. Juha Pöyhösen sanoin: ”Sel-laista mikä ei sido, ei voi lieventää sovittelemalla”. Sopimuksen sovittelua edeltää siis aina sopimuksen sitovuuden arviointi, joka tapahtuu oikeudellisin perustein¹⁶⁷. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellisen sitovuuden arviointi sopimusoikeuden näkökulmasta on perusteltua tulkittaessa tilannetta, jossa yhdistymissopimusmääräyksen noudattaminen on tullut mahdottomaksi.

¹⁶⁷ Pöyhönen 1988, s. 1.

Sopimusoikeudellisen lainsäädännön ja yleisten oppien soveltamisessa käytetään apuna vakiintuneita oikeudenalan periaatteita ja argumentaatiotapoja, jotka vaikuttavat harkintavaltaa sitovasti. Sopimusoikeudellisten periaatteiden täsmentäminen aloitetaan tavanomaisesti sopimusvapaudesta ja sopimusten sitovuudesta. Sopimusvapauden alaan kuuluvat muun muassa toimijan vapaus päättää sopimukseen sitoutumisesta, sopimuksen sisällöstä, sopimuskuppanin valinnasta ja sopimussuhteen lakkauttamisesta. Etenkin vapaus päättää sopimuksen sisällöstä on monissa tilanteissa pakottavan lainsäädännön rajoittamaa.¹⁶⁸

Sopimusvapauden periaatteeseen sisältyvä toimijan vapaus päättää sopimukseen sitoutumisesta on kyseenalaistettu oikeustieteellisessä kirjallisuudessa kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen osalta. Yhdistymissopimuksilla ja niiden valmisteluun kohdistuvan sääntelyn avulla kuntaliitosprosessi ja yhdistymissopimuksen laadinta saadaan näyttämään sellaiselta, että yhdistymishankkeet perustuvat kuntien vapaaehtoisuuteen ja ovat kuntien omasta aloitteesta syntyneitä. Valtionvarainministeriöllä on kuitenkin mahdollisuus painostaa asianomaisia kuntia muun lainsäädännön kautta, erityisesti puitelain, yhdistymisavustusten sekä valtionosuusjärjestelmän avulla. Näin saadaan aikaan tilanne, jossa yhdistymissopimuksen tekemiseen syntyy eräänlainen ”vapaaehtoinen pakko”.¹⁶⁹

Kuntien liitoshalukkuus liittyen yhdistymisavustuksiin ja valtionosuuksien vähenemisen kompensatioihin on luettavissa myös yhdistymissopimusten sopimustekstissä:

”Yhdistyminen toteutetaan vuoden 2009 alusta, jolloin uusi kunta saa suurimmat mahdolliset valtion yhdistymisavustukset ja valtionosuuksien vähenemisen kompensatiot”.

Sopimusvapauden taustalla tulee olla aina sopimuskuppaneiden oma tahtotila ja motivaatio ryhtyä solmimaan sopimusta¹⁷⁰. Kuntaliitoksen yhdistymissopimus ei lähtökohtaisesti tästä tilanteesta poikkea ja motivaationa tietynä ajankohtana toteutettavalle kuntaliitokselle voi olla taloudellisesti suurimman mahdollisen hyödyn saaminen. Tämä on kunnan taloudenhoidon kannalta perusteltua toimintaa. Mutta olisiko kuntaliitokselle ollut tarvetta ilman keskushallinnon muun lainsäädännön kautta asettamia taloudellisia reunaehtoja?

Yhdistymissopimuksen sisällön määräytymiseen on vaikuttamassa myös kunnan toimintaa sääntelevät kunnallisoikeudelliset lait ja kunnallisoikeuden yleiset periaatteet. Sopimusvapauden periaat-

¹⁶⁸ Hemmo 2007, s. 7.

¹⁶⁹ Mennola 2011, s. 91.

¹⁷⁰ Ks. tarkemmin sopimusmalleista (tahtomalli, luottamusmalli ja yhteisöllisen käytännön malli) Pöyhönen 1988, s. 117.

teeseen kuuluva vapaus päättää sopimuksen sisällöstä johdetaan yksityisautonomiasta ja yksityisen vapaasta tahdonmuodostuksesta omien asioiden hoidossa. Kunnan tahdonmuodostus julkisoikeudellisenä oikeushenkilönä ei perustu vapaaseen tahdonmuodostukseen. Kunnan viranomaisen solmimat sopimukset tulee perustua lakiin tai viranomaisen tehtäväalaan.¹⁷¹ Myöskään perustuslaki (731/1999) ei turvaa julkisyhteisön sopimusvapautta, sillä erityisesti julkisen vallan käytön osalta edellytyksenä on nimenomaisesti toiminnan lainalaisuus ja lakisidonnaisuus (PL 2 §).

Julkisyhteisöjen sopimusvapautta sopimuksen sisällön osalta on rajoitettu puuttumalla muun muassa mahdollisuuksiin sitoa julkisen vallan käyttöä ennalta tehdyillä sopimuksilla tai siirtää viranomaisen toimivaltaa ulkopuoliselle. Sopimusvapautta on rajoitettu eväämällä tällaisilta sopimuksilta sitovuusvaikutus. Julkisen vallan käyttöä ennalta sitovilla sopimuksilla osapuolet eivät voi saada sopimukselle velvoittavuutta aikaan, vaikka se vastaisikin heidän yksimielistä tarkoitustaan.¹⁷²

Kunnan mahdollisuutta valita kuntaliitoksessa kumppani rajoittaa kuntajakolain (1698/2009) 4 §:n 3 momentin kohta: ”Kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden.” Myös hallintovaliokunta on määritellyt kunnan alueen siten, että kunnilla tulee olla riittävästi yhteistä rajaa eheän ja ekologisen yhdyskuntarakenteen turvaamiseksi.¹⁷³ Yhdistyville kunnilla tulisi siis olla yhteinen raja, jolloin ne voivat muodostaa yhden alueen.

Sopimustasapaino sopimusoikeuden periaatteena tarkoittaa pyrkimystä sopimukseen, jonka sopimusosapuolet ovat tasavertaisia ja myös pyrkimystä sopimuksen molemminpuoliseen hyödyttävyyteen¹⁷⁴. Sopimusneuvotteluissa lähtökohtana tulee olla osapuolten mahdollisuus vapaaseen tahdonmuodostukseen ja päätäntävapaus.¹⁷⁵ Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen eli aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaisen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen oikeudellista luonnetta Toivo Pihlajaniemi arvioi vuoden 1997 kuntajakolain kommentaarissaan tekijöidensä yhteiseksi tahdonilmauksiksi.¹⁷⁶

Sopimustoiminnan asianmukainen toteutuminen on ongelmallista tilanteessa, jossa sopimusosapuolet ovat hyvin epäsuhtaisessa asemassa toisiinsa nähden. Kuntaliitosneuvotteluissa tämä saattaa to-

¹⁷¹ Mäkinen 2000, s. 60.

¹⁷² Hemmo 2008 s. 64, 180. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan antaa vain viranomaiselle (PL 124 §)

¹⁷³ HaVM 31/2006 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁷⁴ Pöyhönen 1988, s. 272 - 273.

¹⁷⁵ Hemmo 2008, s. 60 - 61.

¹⁷⁶ Pihlajaniemi 1998, s. 50.

teutua tilanteessa, jossa pieni ja heikossa taloudellisessa asemassa oleva kunta neuvottelee kuntaliitoksesta suuremman ja paremmassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan kanssa. Sopimusoi-
keuden periaatteista lojaliteettiperiaatteen toteutuminen on tällöin turvaamassa heikommassa ase-
massa olevaa sopimusosapuolen asemaa. Lojaliteettivelvollisuuksien toteutumisessa lähtökohtana
on sopimusosapuolelta vaadittavaa sopimuskumppanin tärkeiden intressien huomioon ottaminen
sopimusta laadittaessa ja sopimusta noudatettaessa.¹⁷⁷

Yhdistymissopimuksessa pienemmän kaupungin yhdistyessä suurempaan kaupunkiin, voidaan so-
pimuskumppanien tasavertaisuus nostaa sopimuksessa erityisen korostuneesti esille:

*”XX:n ja YY:n yhdistymisessä on kyse kahden tasavertaisen kaupungin yhdistymisestä.
Tasavertaisuuden periaatetta noudatetaan sekä yhdistymistä toteutettaessa että uuden
kaupungin toiminnassa:*

- *yhdistymisen yhteydessä tehtävät palvelurakenne - ja henkilöstöratkaisut kosketa-
vat sekä XX:n että YY:n kaupunkia*
- *yhdistymisen yhteydessä tehtävät taloudelliset ratkaisut koskevat molempia kau-
punkeja, esim. yhdistymisavustusten kohdentamisessa noudatetaan tasapuolisuutta*
- *yhdistyneen kaupungin päätöksenteossa noudatetaan tasapuolisuutta uuden kau-
pungin kaikkien eri osien suhteen.*

Edellä olevassa esimerkissä yhdistymissopimuksessa ja kaiken kaikkiaan kuntaliitoksessa noudatet-
tava tasapuolisuus tuodaan kiitettävällä tavalla esille. Sopimusteksti heijastaa sopimuskumppanei-
den rakentavaa asennetta, joka on omiaan edesauttamaan kuntaliitokseen väistämättä liittyvien on-
gelmien ratkaisussa.

Sopimusoikeudellisten periaatteiden jaottelussa sopimusvapauden lisäksi toisena kohtana on sopi-
musten sitovuus. Pacta sunt servanda -periaate, sopimusten sitovuus, on sopimustoiminnan klassi-
nen periaate. Periaatteen mukaan toimijat ovat keskinäisellä päätöksellään sitoutuneet toisiaan koh-
taan ja sopimuksessa sovitut ehdot velvoittavat osapuolia.¹⁷⁸ Juha Pöyhösen mukaan sopimuksen
sitovuus on sopimussysteemin ylläpitämisen mielekkyyden välttämätön ehto. Sopimusvapauteen
liitettynä sopimusten sitovuus on osa valinnanvapauteen liittyvästä vastuusta, josta on seurauksena
toisen osapuolen intressien kunnioittaminen, luottamuksensuoja sekä moraalinen velvollisuus pysyä

¹⁷⁷ Hemmo 2008, s. 55.

¹⁷⁸ Hemmo 2008, s. 52.

sanassaan.¹⁷⁹ Lisäksi sopimuksen sitovuuden arvioinnissa on otettava huomioon sopimusoikeuden periaatteista sopimusosapuolten vilpittömän mielen suoja¹⁸⁰.

Sopimuksen sitovuus merkitsee myös sitä, että sopimus velvoittaa osapuolia toimimaan jatkossa sopimuksessa määritellyllä tavalla. Sopimuksen velvoittavuus antaa osapuolille mahdollisuuden luottaa sopimuksen mukaisen kehityksen toteuttamiseen, joka on usein tärkeää sopimusosapuolten muun toiminnan kannalta¹⁸¹. Sopimusosapuolten on siten voitava luottaa sopimuksen pysyvyyteen ja sopimustoiminnan ennakoitavuuteen. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen laatimisen yhteydessä lakkautettavien kuntien päättäjät ovat varmistamassa oman kuntansa asukkaille tärkeinä pitämiään ehtoja kunnallisesta itsehallinnosta luopumisen edessä. Yhdistymissopimuksen oikeudelliseen sitovuuteen on voitava myös tulevan uuden kunnan toiminnassa luottaa.¹⁸²

Sopimusoikeudellisena periaatteena yksityishenkilöiden välisissä sopimussuhteissa on sopimusten muotovapaus. Suullinen sopimus on yhtä sitova kuin kirjallisessa muodossa tehty ja todistettu. Yksityisoikeudellisissa sopimussuhteissa sopimusmuodon valinnalla ei ole sopimuksen oikeusvoimaan kannalta merkitystä ellei pakottavalla lainsäädännöllä sopimusta muutoin ole säännelty. Aina ei osapuolilla ole kuitenkaan jälkikäteen selkeää käsitystä siitä mitä yhteisesti on sovittu. Varsinkin suullisten sopimusten kohdalla jälkikäteen sitoumusten antamista ja niiden sisältöä on vaikea näyttää toteen.¹⁸³

Oikeuskäytännössä on ollut esillä myös suullisten sopimusten merkitys kuntaliitosprosessissa ja uutta kuntaa velvoittavana asiana:

Hämeenlinnan HAO 31.8.2010 T 10/0592/3

Äänekosken kaupunginvaltuusto päätti 22.6.2009 hyväksyä kaupungin talouden vakauttamisohjelman, jossa muun muassa sivistystoimea oltiin keskittämässä Äänekosken taajamaan vuosien 2009 ja 2010 aikana, mikä oli valittajien mukaan vastoin tehtyjä sopimuksia ja aikaisempia päätöksiä. Heidän mukaansa sivistys- ja vapaa-aikatoimen sijoittamisesta Suolahden taajamaan on sovittu suullisesti, vaikka siitä ei olekaan mainintaa yhdistymissopimuksessa tai sen liitteissä.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

¹⁷⁹ Pöyhönen 1988, s. 88 - 92.

¹⁸⁰ Hemmo 2008, s. 181. Ks. myös Pöyhönen 1988, s. 206 - 207.

¹⁸¹ Hemmo 2007, s. 7.

¹⁸² Ks. esim. Aarnio 1989, s. 20.

¹⁸³ Hemmo 2008, s. 109.

Kuntien yhdistymissopimuksessa itsessään ei ole määräyksiä lähipalveluista ja kattavasta palveluverkosta, eikä sopimus ole siten estänyt kaupunginvaltuustoa päättämästä puheena olevista vakauttamistoimenpiteistä. Mahdollisesti annetuilla suullisilla lupauksilla tai sopimuksilla sivistys- ja vapaa-aikatoimen sijoittamisesta Suolahden taajamaan ei ole voitu oikeudellisesti sitoa kaupungin ylimpänä toimielimenä toimivan valtuuston päätöksentekoa. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

Luottamuksensuoja viranomaistoiminnassa liitetään oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten suojaamiseen. Kuntalaisen on voitava luottaa viranomaisen antamien ohjeiden ja ennakkokokannottojen luotettavuuteen ja lainmukaisuuteen.¹⁸⁴ Kuntaliitosprosessin aikana käydyt keskustelut eivät ole kuitenkaan luonteeltaan viranomaistoimintaa ja luottamuksensuojaan liitettyä neuvontaa tai viranomaisen ennakkokokannottoja. Yhdistymissopimukseen kirjatut sopimuskohdat ovat muodostuneet yhdistyvien kuntien valtuustojen poliittisessa päätöksenteossa ja uutta kuntaa oikeudellisesti sitovana voi olla vain yhdistymissopimukseen kirjatut sopimuskohdat. Kuntaliitosprosessin aikana keskustelujen pohjalta syntyneet odotukset eivät siten voi sitoa uuden, muodostetun kaupungin kaupunginvaltuuston päätöksentekoa. Lisäksi yhdistymissopimuksen kirjallista muotovaatimusta sääntelee kuntajakolain 6 §:n vaatimus ministeriölle toimitettavasta kirjallisesta yhdistymisesityksestä, jonka liitteenä on muun muassa yhdistymissopimus.

5.3. Yhdistymissopimus sopimusoikeuden periaatteiden näkökulmasta

5.3.1. Yhdistymissopimuksen sopimuskohtien sitovuus

Oikeudellisesti sitovan sopimuksen tunnusmerkkejä ovat sopimuksen sanamuotojen selkeys ja yksiselitteisyys. Lisäksi sopimustoiminnan keskeisenä periaatteena on tehdä sopimuksia siten, että osapuolilla on yhteinen näkemys siitä, mistä sopimuksessa on sovittu ja he tietävät, mistä ovat sopineet ja toimivat siten kuin sopimuksessa on sovittu.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Mäenpää 2003, s. 393 - 395.

¹⁸⁵ Hemmo 2008, s. 24.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimusten sitovuuden oikeudellinen ongelma on sopimustekstien sanamuotojen epämääräisyys. Jos sopimustekstissä pyritään tai tavoitellaan asioita, ne eivät muodosta oikeudellisesti sitovaa sopimusta. Yhdistymissopimuksen oikeudellista sitovuutta ei ole, jos sopimusteksti ei sisällä mitään sellaista, mitä voisi tulkita sitovaksi.

Ohessa ote kuntaliitossopimuksesta, jossa määritellään palvelujen järjestäminen ja lähipalvelut:

Palvelujen järjestämisen periaatteina ovat toimivat, tehokkaat ja laadukkaat peruspalvelut. Kuntalaisille taataan lähipalvelujen saatavuus sekä kattava ja toimiva palveluverkosto. Uudessa kunnassa järjestetään pääosin nykyiset lähipalvelut siten, että toiminnassa otetaan huomioon palvelujen kysynnän muutokset ja palvelujen tarjonnan uudet mahdollisuudet sekä tuottavuuden kehittämisen vaateet.

Lähipalveluita ovat lähiympäristössä olevat tai kotiin tuotavat palvelut, joita kuntalaiset käyttävät toistuvasti ja joiden luonne edellyttää asiakasläheisyyttä. Palvelutarjonnassa otetaan myös huomioon uuden kunnan osien erityistarpeet ja -olosuhteet.

Liitteenä on hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelma (liite 1).

Yhdistymissopimuksen palvelujen järjestämistä ja lähipalveluja koskeva sopimuskohta ei sisällä sitovuustasoltaan mitään sellaista, mitä voisi tulkita oikeudellisesti sitovaksi. Sopimuskohdassa yksilöidään lähipalvelut yleisellä tasolla, mutta niiden yksilöinti olisi tehnyt sopimuskohdan sitovaksi. Lisäksi kohdan alkuosa antaa mahdollisuuden muuttaa palvelutarjontaa muun muassa tuottavuuden kehittämisen tarpeiden perusteella. Sopimuskohdassa viitataan liitteenä olevaan hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelmaan, jossa on yksityiskohtaiset suunnitelmat. Hallinnon ja palvelujen järjestämissuunnitelma ei ole oikeudellisesti sitova.

Pyrkimys sopimustekstin selkeyteen estää mahdolliset tulkintaerimielisyydet jatkossa¹⁸⁶. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksissa sopimustekstin eriyttäminen oikeudellisesti sitoviin sopimuskohtiin ja toisaalta vain poliittisesti sitoviin, yhteisen tahtotilan ja periaatteiden vahvistamiseksi ylöskirjattaviin sopimuskohtiin, selkeyttävät sopimuksen tulkintaa jälkikäteen.

Seuraavassa jo aiemmin tutkielmassani käyttämäni esimerkki kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sopimuskohdasta, jossa on selkeästi jaoteltu yhdistymissopimuksen muiden kuin Kjakol 9 §:n mukaisten sopimusehtojen sitovuustaso, myös ajalliselta ulottuvuudeltaan:

¹⁸⁶ Vrt. Hemmo 2008, s. 28 - 29.

”Muut kuin kuntajakolain 9 §:ssä tarkoitetut sopimusehdot sitovat XX:n ja XY:n kuntia siihen saakka, kun kunnat lakkaavat. Sen jälkeen kyseiset asiakohdat velvoittavat poliittisesti ja moraalisesti. Tällaiset sopimuskohdat on kirjattu kursivilla”

Lakiin perustuvien sopimuskohtien ajallisesta sitovuudesta ei sopimuksessa tarvitse määritellä, koska Kjakol:n 9 § asettaa selkeän ajallisen ulottuvuuden sopimuskohtille. Sopimuksen sitovuus sopimusajan jälkeen nousee edellä olevan sopimuskohdan myötä esille. Sopimuskohtassa on määriteltä selkeästi muiden kuin kuntajakolain 9 §:ssä tarkoitettujen sopimusehtojen ajallinen sitovuus, jolloin kuntien yhdistymisen jälkeen sopimuskohdat velvoittavat vain poliittisesti ja moraalisesti.

Sitovuudeltaan selkeitä ovat sopimuskohdat, joissa ilmaisut ovat hyvin yksiselitteisiä ja ehdottomia. Teksti ei silloin ole tulkinnanvarainen ja kaikki tietävät kohdan sitovaksi. Seuraavassa esimerkki sopimuskohtasta, jossa on sovittu erittäin täsmällisesti niin ajallisesti kuin hankkeen rahoituksen täsmällisesti kuntaliitoksen jälkeen suoritettavasta hankkeesta:

Yhdistämisavustusten käytöstä sovitaan lisäksi että XY:n XX:n kylän ja YY:n YX:n kylän välinen tie- ja siltayhteys rakennetaan viimeistään vuonna 2012. Suunnittelu tulee aloittaa viimeistään 2009 ja nettorahoitus hoidetaan YY:n ja XY:n osuudesta yhdistymisavustuksesta kuntien asukasluvun (31.12.2008) mukaisessa suhteessa, kuitenkin enintään 50 % kyseisille kunnille tulevista yhdistymisavustuksista. Loppuosa tie- ja siltahankkeen kuntarahaosuudesta rahoitetaan uuden kunnan investointivaroista.

Edellä olevan sopimuskohdan sitovuudesta sopimusoikeuden keskeisten periaatteiden näkökulmasta tarkasteltuna ei ole tulkinnallista epäselvyyttä. Ongelman saattaa muodostaa sopimuskohtaan ehdottomuus. Hankkeen aikataulu on hyvin tiukka, jolloin sen loppuunsaattaminen sopimuskauden aikana on haasteellista. Sopimuskohtassa on määriteltä lisäksi yksiselitteisesti hankkeen rahoitus. Kunnallisoikeuden periaatteiden mukaan kunnan toimielin voi sopimuksella sitoutua menoon vain, jos tätä varten on varattu määräraha kunnan talousarviossa. Viranomaisen sopimuksen sitovuutta ei välttämättä poista tai lievennä se, että menojen kattamiseen tarvittavat määrärahat voivat kokonaan puuttua tai olla liian vähäiset.¹⁸⁷ Suurten hankkeiden osalta kustannukset voivat nousta suuremmaksi kuin ennakolta on arvioitu. Tällöin sopimuskohtaan sitovuuden tarkastelussa tulee arvioitavaksi sopimuskumppaneilta sopimuksen solmimisen yhteydessä edellytettävä selonottovelvollisuus ja se olisiko hankkeen kustannusten kohoaminen voitu ennakolta selvittää ja määritellä kustannusarvio todellisten kustannusten mukaiseksi.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Mäenpää 1989, s. 244 - 245.

¹⁸⁸ Ks. tarkemmin Hemmo 2008, s. 162 - 166, tiedonantovelvollisuudesta ja selonottovelvollisuudesta sopimuksen pätemättömyyden, sopimuksen sisällön muuttamisen sekä sopimuksen sovittelun yhteydessä.

Yhdistymissopimuksessa sovittujen hankkeiden käynnistäminen ja hankkeen toteuttaminen saattaa viivästyä ennalta odottamattomien seikkojen johdosta. Jos hanketta ei ole aloitettu sopimuskauden aikana, voidaan kysyä, sitooko yhdistymissopimuksen sopimusehto myös sopimuskauden jälkeen muutenkin kuin poliittisesti ja moraalisesti. Jos yhdistymissopimuksessa sovittu sopimusmääräys on jäänyt täyttämättä sopimuskauden aikana, voidaan sen myöhemmässä vaiheessa tapahtuvasta toteuttamisesta tehdä valtuustopäätös. Tällöin yhdistymissopimuksen sopimusmääräys velvoittaa valtuustoa edelleen sopimusajan päättymisen jälkeen myös juridisesti.¹⁸⁹

Sopimusoikeuden näkökulmasta sopimussuhteen päättyessä on selvää, että sopimuksen mukaiset päävelvoitteet lakkaavat. Yksityisoikeudellisissa sopimussuhteissa sopimuksen voimassaoloaikana sovittu sopimusehdon täyttämättä jättäminen voi johtaa reklamaation kautta mahdolliseen korvausvelvollisuuteen.¹⁹⁰

Myös julkisoikeudellisen yhteisön kohdalla vahingonkorvausvelvollisuus voi syntyä sopimusrikkomuksen vuoksi, ellei sopimusehdon täyttämättä jättämisen kohdalla voida vedota poikkeuksellisesti esimerkiksi olosuhteiden olennaisiin muutoksiin. Hallintosopimusten yhteydessä Olli Mäenpään mukaan korvausvastuu rajoittuu vain hallintosopimuksen välittömänä osapuolena olevan viranomaisen ja sen sopimuskumppanin väliseen suhteeseen.¹⁹¹

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sopimuskohtaan noudattamatta jättäminen ei yleensä aiheuta vahinkoa yksittäiselle kunnan asukkaalle, vaan sopimuksen luonteeseen liittyvät vaikutukset koskevat yleisemmällä tasolla kunnan asukkaiden asemaa. Kunnan korvausvelvollisuuden realisoituminen ja toteennäyttäminen sopimuskohtaan noudattamatta jättämisen yhteydessä on hyvin haasteellista. Oikeuskäytäntöä yhdistymissopimuksen sopimusehdon täyttämättä jättämisen oikeusvaikutuksista sopimuskauden aikana ei vielä ole.

¹⁸⁹ Ks. esim. Harjula 2012, s. 204 - 205.

¹⁹⁰ Hemmo 2008, s. 632 ja s. 639 - 640.

¹⁹¹ Mäenpää 1989, s. 274 - 275.

5.3.2. Sopimuksen tai sopimuskohdan noudattamisen mahdottomuus

Aiemmin voimassa olleen kuntajakoa koskevan lainsäädännön 2007KjakoL:n 9 §:n mukainen sanamuoto kuntaliitossopimuksen sitovuudesta koski koko sopimusta ”... Sopimusta on noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien kolmen seuraavan vuoden ajan, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.”

Vastaava säännös voimassa olevassa lainsäädännössä (KjakoL 1698/2009) on 9 §:n mukaan ”. Sopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi.” Sanamuotojen eroista voidaan johtaa päätelmä, että aiemmin voimassa olleen lain sopimusta tarkastellaan kokonaisuutena ja nyt voimassa olevan lainsäädännön mukaisen sopimuksen sopimuskohdat ovat omia tarkastelun kohteita.

Oikeustoimilain (OikTL 228/19299) 36 §:n mukaan kohtuuttoman sopimuskohdan sovittelun yhteydessä voidaan tarkastella koko sopimuksen sitovuutta. OikTL:n säännöksiä voidaan kuitenkin käyttää vain analogisena vertailuna viranomaisen sopimustoiminnassa ja KjakoL:n 9 §:n ilmaisu koskee vain yhden sopimuskohdan tarkastelua kerrallaan. Koko sopimuksen arviointi ei siis kuntajakolain säännöksen perusteella lähtökohtaisesti tule kysymykseen yhden sopimuskohdan noudattamisen tultua mahdottomaksi.

Hallituksen esityksessä (155/2006) laista kuntajakolain muuttamiseksi ei löydy tarkentavaa selvitystä yhdistymissopimuksen sitovuuteen vaikuttavista olosuhdemuutoksista. Myöskään hallituksen esityksessä voimassa olevaksi kuntajakolaiksi (125/2009) ei ole kyseistä selvitystä. Jälkimmäisessä hallituksen esityksessä esitetään jo ennen varsinaisen kuntaliitoksen tapahtumista olevalle sopimuksen avaamiselle ”korkeaa kynnystä” eikä tuolloinkaan pidetä sopimuskohtien avaamista suotavana.¹⁹² Säädöstekstien ja niiden taustalla olevan lainvalmisteluaineiston perusteella yhdistymissopimukset ovat lähtökohtaisesti sitovia kuntien yhdistymisen jo tapahduttu.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen voimassaoloaika on lainsäädännön ja lainvalmisteluasiakirjojen perusteella oikeudellisesti sitova. Oikeuskäytännössä on esimerkki yhdistymissopimuksen ajal-

¹⁹² HE 125/2009 vp./ keskeiset ehdotukset.

lisen sitovuuden merkityksestä. Yhdistymissopimuksen voimassaoloaika kyseisessä kuntaliitoksessa päättyi vuoden 2012 alussa:

Hämeenlinnan HAO 28.2.2011 T 11/0124/3:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 28.2.2011 no11/0124/3 Hämeenlinnan kaupunginhallituksen 25.1.2010 § 38 tekemän päätöksen lakkauttaa kaupunkiin liittyneen Lammin kunnan Lieson kyläkoulu elokuun alusta 2011 alkaen. Kaupunki perusteli kyläkoulun lakkauttamista talouden karsintatoimenpiteenä. Hämeenlinna oli aiemmin tehnyt siihen liittyneen viiden kunnan kanssa kuntaliitossopimuksen hallinnon ja palvelujen järjestämisestä. Päätös lakkauttaa Lammin Lieson kaksiopeettajainen kyläkoulu oli tämän sopimuksen ja siten kuntajakolain vastainen. Kuntaliitossopimuksen mukaan Lieson koulun voisi lopettaa vasta tammikuun 2012 alusta.

Yhdistymissopimuksessa oli sitouduttu säilyttämään lähipalvelut yhdistymissopimuksen voimassaolon ajan. Kyläkoulut oli erikseen määritelty yhdistymissopimuksessa lähipalvelupisteiksi. Koulu voitiin lakkauttaa vasta yhdistymissopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeen. Kunta perusteli kyläkoulun lakkauttamista talouden karsintatoimenpiteillä ja tarkoituksenmukaisuuden näkökohdilla. Ajallisesti valtuuston kumotun päätöksen mukaisen koulun lakkauttamisen ja oikeuden päätöksen mukaisen ajankohdan ero oli vain viisi kuukautta, mutta kunnan oli noudatettava yhdistymissopimuksen mukaisia sitoumuksia. Kunnan taloudelliset ongelmat ja suunnitellut karsintatoimenpiteet eivät ole riittävä peruste yhdistymissopimuksen sopimuskohtaan vastaiselle toiminnalle.¹⁹³

Juha Pöyhönen on tutkinut sopimusoikeuden järjestelmää ja sopimusten sovittelua OikTL:n 36 §:n perusteella. Pöyhönen jakaa sopimuksen sovitteluperusteet sopimuksen sisäisiin ja sopimuksen ulkoihin perusteisiin. Sopimuksen sisäiset sovitteluperusteet ovat koko sopimuksen sisältö, sopimuksen tekemisen jälkeen tulleet olosuhteet ja kolmantena avoimeksi jäävänä seikkana ovat muut seikat. Sopimuksensisäisten sovitteluperusteiden aiheuttamaa sopimuksen epätasapainoa arvioidaan kohtuusperiaatteen kautta. Sopimuksen sisäiseen epätasapainoon vaikuttavat ulkoiset tekijät ovat Pöyhösen mukaan sopimusvapauteen, heikomman hyvittämiseen eli heikomman suojeluun ja vaihdannan intressiin eli perusteltuun luottamukseen liittyvät periaatteet. Keskeisimpiä sovitteluperusteita ovat muuttuneet olosuhteet, joiden merkitystä arvioidaan suhteessa edellä mainittuihin sovitteluperiaatteisiin tehtäessä kokonaisarviota sopimuksen tai sopimuskohtaan kohtuuttomuudesta.¹⁹⁴

¹⁹³ Vrt. Hannus ym. 2009, s. 170 - 171: oikeustoimen sitovuus.

¹⁹⁴ Pöyhönen 1988, s. 286 - 306. Pöyhönen arvioi OikTL:n 36 §:n säätämisen osoittavan muutosta sopimusoikeudessa, jossa siirrytään sopimussuhteiden sääntelystä kohti korostetumpaa aineellista oikeudenmukaisuutta sopimustasapainoksi täsmennettynä, emt., s. 284. Ks. lisäksi sopimusten piste- ja prosessikäytystä, emt. s. 211 - 216.

Tehtäessä kokonaisarviota yhdistymissopimuksen sopimuskohdan noudattamisen mahdottomuudesta voidaan käyttää oikeustoimilain 36 §:n tulkintaperiaatteiden edellä esitettyä analogista soveltamista. Muuttuneiden olosuhteiden osalta sovitteluperiaatteiden punninnassa vastakkain ovat sopimuksen kohtuuttomuus ja heikomman suojelu sekä luottamukseen liittyvät periaatteet. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksessa yhdistyvät kunnat ja niiden asukkaat ovat sopimuksen toteuttamiseen luottaen sitoutuneet kuntaliitokseen. Olosuhdemuutoksien merkitys sopimuksen noudattamisen kohtuuttomuutta arvioitaessa on punnittava suhteessa kunnan asukkaiden luottamukseen.

Tilanne, jossa kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tulee mahdottomaksi, ollaan kunnan kannalta todennäköisesti äärimmäisissä vaikeuksissa. Olosuhteiden muutoksien tulee olla verrattavissa force major -tilanteisiin niin, että sopimuksen noudattamatta jättäminen on yleisesti kuntalaisten keskuudessa hyväksyttävää. Kuvitteellisena esimerkkinä voisi olla vaikka tilanne, jossa lakkautettavaksi myöhemmässä vaiheessa sovittu kyläkoulu tuhoutuu tulipalossa. Tällöin koululaisten siirto jo aiemmin toiseen kouluun voisi olla kuntalaisten mielestä hyväksyttävää.

Milloin kunnan taloudellisen tilanteen voidaan katsoa olevan niin vaikean, että taloudellisiin syihin vedoten yhdistymissopimuksen sopimuskohdan voisi jättää täyttämättä? Kuntien talous on tunnetusti heikentynyt ja kuntaliitoksia perustellaan hyvin usein juuri taloudellisilla näkökohdilla.¹⁹⁵ Lähtökohtana kuntaliitokseen hakeutumisessa on siis hyvin tavanomaisesti kunnan taloudelliset vaikeudet, jotka eivät välttämättä korjaannu uuden kunnan ensimmäisten toimintavuosien aikana. Pelkästään sopimuskohdan noudattamisen taloudellinen rasittavuus, ilman erityisen painavia muita perusteita, mahdollistaa hyvin harvoin julkisyhteisön irtautumisen sopimuksen noudattamisvelvollisuudesta¹⁹⁶.

E erityisen painavat muut perusteet tulisi olla yleisesti tunnustettuja. Kuntatalouteen vaikuttavat, kunnassa tapahtuneet suuret muutokset, voisivat olla tällainen peruste. Kunnan suurimman tai merkittävimmän työllistäjän lopettaessa tai supistaessa toimintansa, kunta voi saada äkillisen rakennemuutoksen kunnan statuksen, jolloin myös valtionhallinnon taholta tunnustetaan kuntaa kohdanneet

¹⁹⁵ Rynnänen 2008, s. 31, ks. myös Vakkuri: Tuottavuus ja kuntatalouden kestävyysongelma/ Luettavissa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/kuntajohtajapaivat-2012/Documents/Tuottavuus_ja_kuntatalouden_kestavyysongelma_Vakkuri.pdf>.

¹⁹⁶ Mäenpää 1989, s. 270 - 271.

taloudelliset vaikeudet¹⁹⁷. Toisena perusteena voisi olla kunnan taloudellisen tilanteen kriisiytyminen ja kunnan joutuminen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn eli lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisen (1405/2010) 63 a §:n mukaiseen menettelyyn. Edellä mainitut yleisesti tunnustetut vaikeuksissa olevan kunnan talouden tunnusmerkit voisivat mielestäni olla erityisen painavia muita perusteita kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sopimuskohdan noudattamatta jättämiselle.

Pro gradu -työni tutkimustehtävän ensimmäinen alakysymys on, *mitkä ovat sopimusoikeuden asettamat reunaehdot kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuudessa*. Edellä olen tarkastellut kuntaliitoksen yhdistymissopimusta sopimusoikeuden näkökulmasta. Yhdistymissopimuksen oikeudellinen perusta, sopimuksen luonne ja sopimuksen sisältöä koskeva tahdonmuodostus eivät saa lähtökohtaisesti tukea sopimusoikeuden yksityisautonomian ja sopimusvapauden periaatteesta. Kunnan tahdonmuodostusta on säännelty lukuisin eri säännöksin. Sopimusvapauden alaan liittyville yhdistymissopimuksen muille kuin KjakoL 8 §:ssä luetellut sopimuskohdille on myös asetettu reunaehdot kunnallisoikeuden, hallinto-oikeuden sekä perustuslain säännöksissä. Myös EU-oikeudesta löytyy rajoittavia säännöksiä kunnan sopimusvapauden alaan.

Sopimusoikeuden yleisistä periaatteista sopimusten sitovuuden periaate on sopimussysteemin ylläpitämisen mielekkyyden välttämätön ehto. Sopimusten pysyvyys on arvo sinänsä yhteiskunnassa jossa tulevaa toimintaa tulisi voida ennakoida. Pacta sunt servanda -periaatteesta poikkeaminen vie sopimustoiminnalta ennakoitavuuden perustan.¹⁹⁸ Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuudesta kiinni pitäminen kuntajakolain 9 §:n tarkoittamissa muuttuneissa olosuhteissa voi kuitenkin johtaa uuden kunnan kohtuuttomaan tilanteeseen. Lähtökohtaisesti kuntaliitoksen yhdistymissopimus on KjakoL 9 §:n mukaan sitova. Olennaista yhdistymissopimuksen oikeudellisen sitovuuden tarkastelussa on punninta Pacta sunt servanda -periaatteen ja kohtuusperiaatteen välillä. Tosin sanon, kuinka suuri arvo annetaan sopimuksen sitovuudelle tai puolestaan sopimusmääräyksen noudattamisen vaikeudelle muuttuneissa olosuhteissa¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2012, rakennemuutosalueiden valinta s. 22./ Luettavissa: <http://www.vtv.fi/files/3158/2_2012_Akillisten_rakennemuutosalueiden_tukeminen2.pdf>

¹⁹⁸ Aarnio 1989, s. 20.

¹⁹⁹ Ks. esim. Hemmo 2008, s. 24 - 25 ja Pöyhönen 1988, s. 36.

YHDISTYMISSOPIMUS KUNNAN TOIMIVALLAN NÄKÖKULMASTA

6.1. Toimivallan käsite

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellisen sitovuuden tarkastelussa toimivalta on keskeinen käsite. Kunnan toimivaltaan liittyvät oikeudelliset reunaehdot määrittelevät osaltaan yhdistymissopimuksen sitovuutta tai sopimuksen pätevyyttä. Tarkastelen seuraavassa toimivallan käsitettä ja toimivallalle asetettua säädännäistä perustaa.

Toimivallalla eli kompetenssilla tarkoitetaan sitä oikeudellista kelpoisuutta, joka toimijalla on tehtävän tai toimen suorittamiseen. Oikeudellinen kelpoisuus voidaan nähdä sekä yksityisoikeudellisessa että julkisoikeudellisessa merkityksessä. Yksityisoikeuden säätelemällä alueella täysivaltaisella toimijalla on toimintavapaus kaikkeen sellaiseen toimintaan, jota ei ole lailla kielletty tai saatettu luvanvaraiseksi.²⁰⁰ Tämä toimivalta ilmenee yksityisoikeudessa oikeustoimikelpoisuutena. Julkisoikeuden alueella toimivallan on aina perustuttava johonkin oikeusnormiin tai normipäätökseen eli toimivalta perustuu silloin oikeusjärjestyksessä olevaan organisaationormiin.²⁰¹

Yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen toimivallan eli kompetenssin erona on myös sen kohteena oleva oikeussuhde. Yksityisoikeudellinen kompetenssi antaa oikeuden määrätä asianomaisen omasta oikeuspiiristä, kun taas julkisoikeudellinen kompetenssi antaa toimijalle oikeuden määrätä myös toisten oikeuspiiristä julkisen vallan nojalla.²⁰²

Toivo Holopainen on määritellyt yksityisautonomista ja julkista valtaa sisältävän kompetenssin lisäksi kolmannen kompetenssimuodon; orgaanikompetenssin. Tämä toimivallan muoto on valtion ja kuntien orgaaneilla niiden hoitaessa yhteisön asioita. Orgaanihenkilö eli oikeushenkilö huolehtii oikeusjärjestyksen mukaan välittömästi kenellekään yksityiselle kuulumattomasta oikeuspiiristä, joka on jätetty orgaanihenkilöiden määrättäväksi.²⁰³ Holopaisen määritelmän mukaisesti kunnanvaltuuston toimivalta perustuu orgaanikompetenssiin.

²⁰⁰ Heuru 2011, s. 261.

²⁰¹ Heuru 2000, s. 56.

²⁰² Heuru 2000, s. 57. Ks. myös Holopainen 1969, s. 15 - 16.

²⁰³ Holopainen 1969, s. 33 - 34.

Oikeudellisesti sitovan sopimuksen tekemisen lähtökohtana on kaikkien sopimusosapuolten oikeuskelpoisuus. Oikeuskelpoisuuden puute johtaa sopimuksen sitomattomuuteen sellaisten yhteisöjen kohdalla, jotka eivät ole varsinaisia oikeusjärjestyksen tunnustamia oikeushenkilöitä.²⁰⁴ Julkisyhteisöinä kunnat ja valtio ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jolloin niillä voi olla oikeuskelpoisina nimissään erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä julkisyhteisöt ovat oikeustoimikelpoisia eli ne ovat kelpoisia tekemään itsenäisesti oikeustoimia, esimerkiksi sopimuksia.²⁰⁵

Julkisoikeuden alueella toimivalta tarkoittaa hallintoelimen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa. Toimivallan käyttö kohdistuu yksityisen ja hallinnon väliseen suhteeseen ja määrittää sitä, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeushenkilön asemaan voidaan hallintotoimin vaikuttaa päättämällä tämän eduista ja oikeuksista tai asettamalla sitovia velvollisuuksia tai rajoituksia.²⁰⁶ Julkista valtaa käytetään muun muassa kunnallisessa päätöksenteossa ja viranomaistoiminnassa, joissa toimijana on aina oltava toimivaltainen viranomainen²⁰⁷.

Oikeudellisesti kunnallisen päätöksenteon ja muun viranomaistoiminnassa tapahtuvan päätöksenteon eli julkisen vallan käytön ja siten toimivallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä lainalaisuuden periaate ilmenee lainsäädännössämme perustuslaissa (731/1999). Lainalaisuuden periaate, kuten myös lakisidonnaisuuden periaate, sisältyvät perustuslain 2 §:n 3 momenttiin. Lakisidonnaisuuden periaatteen mukaisesti kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.²⁰⁸

Julkisen hallinnon lainalaisuusperiaate nivoutuu yhteen oikeusvaltioperiaatteeseen, jossa hallintoviranomaiset toimivat lain mukaisesti. Mäenpään mukaan lainalaisuusperiaatteen keskeiset tehtävät ovat sekä negatiivisia että positiivisia. Negatiivisena vaikutuksena on julkisen vallankäytön rajoittuminen koskemaan vain laissa määriteltyjä perusteita. Positiivisena vaikutuksena lainalaisuus voidaan nähdä hyvän hallinnon näkökulmasta, viranomaistoiminnan ennakoitavuuden lisääntymisenä ja sidonnaisuutena etukäteen julkisesti ja demokraattisesti määriteltyihin oikeuksiin.²⁰⁹

²⁰⁴ Hemmo 2008, s. 196.

²⁰⁵ Mäenpää 2003, s. 72 - 73, ks. myös Harjula ym. 2012, s. 105.

²⁰⁶ Mäenpää 2003, s. 206.

²⁰⁷ Hannus 2009, s. 254 - 255.

²⁰⁸ Harjula ym. 2012, s. 32.

²⁰⁹ Mäenpää 2002, s. 114 - 116.

Edelleen Mäenpään mukaan lakisidonnaisuuden periaate koskee kaikkia voimassa olevia oikeusnormeja ja siten koko oikeusjärjestystä. Tämä sisältää vaatimuksen noudattaa lakia myös alemman-tasoista säädöksiä, kuten asetuksia, kunnallisia sääntöjä ja viranomaisten asianmukaisessa järjestyksessä antamia oikeusnormeja, kuten myös vaatimuksen noudattaa vakiintuneita oikeusperiaatteita. Lakisidonnaisuuden soveltamisala on siten laajempi kuin lainalaisuusperiaatteen. Julkisen vallan perusta tulee olla eduskunnan säätämässä laissa, kun taas julkisessa toiminnassa on noudatettava myös muuta voimassa olevaa oikeutta kuin lakeja.²¹⁰

Julkiseen valtaan liittyvässä toimivallassa on otettava huomioon hallintokoneistossa olevat organisatoriset tekijät, jotka jaotellaan asteelliseen, alueelliseen ja asialliseen toimivaltaan. Asiallisen toimivallan tehtävänä on työnjaon määrittely, eli asiallista toimivaltaisuutta arvioitaessa käsiteltävänä olevan asian sisältö määrittää toimivaltaisen viranomaisen. Asteellisessa toimivallan määrittelyssä viranomaisen tehtävä on sidottu hallinnon hierarkkiseen rakenteeseen. Asteellinen toimivalta määrittelee kunkin elimen hierarkkista sijaintia ja myös toimielimen itsenäisyyttä tässä hierarkiassa. Alueellisen toimivallan määrittää viranomaisen toimialue. Esimerkiksi kunnan alueellinen toimivalta määräytyy kunnan rajojen mukaan.²¹¹

Organisatorinen toimivalta ja toimivallan rajat on perinteisesti ymmärretty oikeusjärjestyksessämme melko jäykiksi. Tällöin jokaisen hallintoelimen on käytettävä hallinnollista toimivaltaansa periaatteessa muista riippumattomana ja niiden on suoritettava tehtävänsä itsenäisesti ja omavastuisesti, jolloin muun muassa organisatorisesti ylempi hallintoelin ei voi antaa sitovia määräyksiä hallintoasian ratkaisussa alemmalle hallintoelimelle. Hallintotoiminnassa toimivallan organisatorinen jäykkyys tulee esille erityisesti asiallisten ja asteellisten toimivaltarajojen yhteydessä. Ensinnäkin hallintoelimen toiminta voi tapahtua vain asiallisen ja asteellisen toimivallan rajojen sisällä. Toiseksi viranomaisen ei voi puuttua siihen, miten muut viranomaiset käyttävät omaa toimivaltaansa. Kolmanneksi toimivaltarajojen ylittäminen ei ole mahdollista ilman lainsäädännössä annettua valtuutusta, jonka perusteella viranomaiset voisivat toimia yhteistyössä tai päätösvallan siirto olisi sallittua.²¹²

²¹⁰ Mäenpää 2003, s. 207.

²¹¹ Mäenpää 2003, s. 99 - 104.

²¹² Mäenpää 2003, s. 101, kts. myös Heuru 2006, 129 - 132.

6.2. Toimivalta kunnallisessa päätöksenteossa

6.2.1. Kunnanvaltuuston toimivalta

Kunnan päätösvallan kompetenssisäännös on kuntalain (365/1995) 1 §:n 2 momentin ensimmäinen virke: ”Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.” Kunnanvaltuuston päätösvalan rajoja määrittelee kuntalain 13 §:n 2 momentti, jonka mukaan valtuuston tulee tehdä lopullinen päätös talousarviosta, takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta, kunnan toimielinten jäsenien ja tilintarkastajien valinnasta, tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä sekä valtuuston päätettäväksi säädetyistä ja määrättyistä muista asioista. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan valtuuston toimivaltaa ei saa siirtää asioissa, joissa valtuuston on kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

Kuntalain 16 §:n 1 momentin mukaan hallinnon järjestämiseksi valtuuston on hyväksyttävä tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Toimivallalla tarkoitetaan tässä säännöksessä myös yksityisoikeudellista kompetenssia.²¹³

Kunta on julkisoikeudellisena yhteisönä oikeudellisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäinen. Kunnan toiminnan tulee rajoittua oikeusjärjestyksen mukaisen kunnan toimialan muodostamaan tehtäväpiiriin. Kuntien päätöksentekoa sitoo kunnan tehtävien lakisidonnaisuus, toimivalta ja toimivallan ala.²¹⁴ Kunnan toimintaa ohjaa myös velvollisuus toimivallan käyttämiseen. Toimivallan käyttämättä jättäminen, kuten myös toimivallan alittaminen, voivat olla myös oikeudellisia virheitä.²¹⁵

Toimivallan käsitettä voidaan julkishallinnossa käyttää myös toisessa yhteydessä kuin hallinnon ja yksityisen välisen suhteen määrittämisessä. Toimielimen ja virkamiesten välistä suhdetta määrittäessään toimivalta määrittää ensisijaisesti viranomaisen organisatorista asemaa hallintokoneistossa.²¹⁶

²¹³ Mennola 2011, s. 26.

²¹⁴ Heuru 2011, s. 259 - 225.

²¹⁵ Mäenpää 2003, s. 215.

²¹⁶ Mäenpää 2003, s. 206.

Lainsäädäntöön tai kunnalliseen normipäätökseen perustuva toimivalta on myös kunnallishallinnon sisällä organisatorisesti rajoiltaan jäykkä. Toinen kunnan viranomaisen tai muu taho ei voi ilman sitä oikeuttavaa normia puuttua toisen kunnan viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin. Ainoastaan virkakäskyt eli työnjohdolliset määräykset ovat mahdollisia, mutta niillä ei voi kuitenkaan perustaa eikä poistaa toimivaltaa eikä puuttua toimivaltaan kuuluvien päätösten sisältöön. Kunnan yksityisoikeudellisiin ja prosessioikeudellisiin toimiin, joihin ei siis sisälly julkisen vallan käyttöä, voidaan luoda tapauskohtainen toimivalta valtuutuksella, jolloin se voidaan sitoa tarvittaessa toimiohjeeseen. Valtuutus sinänsä luo kompetenssin valtuutuksen mukaisen toimen tekemiseen. Julkisen vallan käytössä eli esimerkiksi kunnan päätösvallan käyttämisessä tai viranomaistehtävissä ei valtuutusta voida käyttää toimivallan luomisessa. Toimielin tai viranhaltija ei myöskään voi siirtää omia tehtäviään käyttämällä hyväksi valtuutusta.²¹⁷

Olellaisen poikkeuksen kunnallishallinnon jäykästä toimivaltarajoituksesta muodostaa viranomaisen päätöksentekoon liittyvä otto-oikeus eli asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Otto-oikeudesta säädetään kuntalain 51 §:ssä. Otto-oikeutta voidaan käyttää vain kuntalain nojalla viranomaisen toimivaltaan siirretyissä, sen käsiteltävänä olevissa ja päättämässä asioissa. Sen sijaan otto-oikeutta ei voida käyttää asioissa, jotka on nimenomaan säädetty kunnan jonkin viranomaisen käsiteltäväksi ja joissa päätösvaltaa ei voida delegoida. Kuntalain 51.5 §:ssä määritellään ehdottomana tilanteet, joissa ylempi toimielin ei saa käyttää otto-oikeutta. Tilanteet liittyvät yksilöön kohdistuvina opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioihin sekä vastaaviin asioihin.²¹⁸

Kuntalain 2 §:ssä säädetään kunnan toimialasta ja tehtävistä. Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka kunta on itsehallintonsa nojalla ottanut hoidettavakseen. Kunnan yleistä toimialaa rajaavat oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä muotoutuneet periaatteet. Näitä ovat vaatimukset asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä, tehtävän paikallisuudesta, yhdenvertaisuudesta, hallinnon toissijaisuudesta sekä suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteen noudattamisesta.²¹⁹

Kuntalain 2 §:n toisen virkkeen mukaan kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Nämä kunnan erityistoimialaan sisältyvät tehtävät voivat olla pakollisia tai vapaaehtoisia. Pakolliset tehtävät kunta on vel-

²¹⁷ Heuru 2011, s. 262.

²¹⁸ Hannus ym. 2009, s. 310 - 311.

²¹⁹ Harjula ym. 2012, 114 - 128.

vollinen hoitamaan. Esimerkkinä pakollisista tehtävistä on perusopetuksen ja päivähoidon järjestäminen. Vapaaehtoisissa tehtäviin ryhtymiseen kunnalla on harkintavalta, mutta kunnan siihen sitoutuessa, kunnan on hoidettava se lain mukaisesti. Esimerkiksi lukion ylläpitäminen perustuu lakiin, mutta on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä.²²⁰

6.2.2. Yhdistyvän kunnan toimivalta kuntaliitosprosessissa

Kuntaliitoksiin liittyvästä toimivallasta säädetään voimassa olevan kuntajakolain (KjakoL 1698/2009) 5 § 1 momentissa: ”Esityksen kuntien yhdistymisestä tekevät muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Kuntien tekemä esitys on toimitettava ministeriölle.” Esityksen liitteenä on oltava muun muassa kuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset kuntien yhdistymisestä sekä KjakoL:n 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Lisäksi esityksestä tai siihen liitetyistä asiakirjoista on ilmentävä, millä tavoin kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, on varattu mahdollisuus vaikuttaa ja tulla kuulluksi esityksen valmistelussa. (KjakoL 5–6 §). Esityksen valmisteluun vaikuttamisesta ja kuulemistavoista on säädetty lain 7 §:ssä. Kuntaliitokseen liittyvästä muusta toimivallan jaosta on säännökset KjakoL 21 §:ssä.

Kuntalain (KL 365/1995) 14 §:n 1 momentin mukaan valtuuston toimivaltaa ei saa siirtää asioissa, joissa valtuuston on kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. KjakoL:n 5 §:n 1 momentin säännös antaa yhdistyvän kunnan kunnanvaltuustolle yksiselitteisen toimivallan tehdä yhdistymisesitystä koskeva päätös.

Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi kuntajakolaiksi mainitaan tavoite saada esille kuntien ratkaiseva rooli kuntajaon muuttamisen vireillepanossa, valmistelussa ja päätöksenteossa. Aiempaan lainsäädäntöön verrattuna on luovuttu siitä mahdollisuudesta, että yksittäisellä kunnalla voisi olla toimivaltaa tehdä kuntien yhdistymistä koskevan esityksen. Kuntaliitoksessa ratkaiseva asema on kuntien yhdessä valmistelemalla yhdistymisesityksellä. Lainsäädännön muutoksella haetaan tilannetta, jossa kaikissa kuntaliitosprosessissa mukana olevissa kunnissa tapahtuu kuntaliitosta kos-

²²⁰ Harjula ym. 2012, s. 154.

kevaa valmistelua. Muutosesityksen yhteisellä valmistelulla pyritään vähentämään myös muutoksista mahdollisesti aiheutuvia ristiriitatilanteita.²²¹

Poikkeuksesta kunnanvaltuuston lakisääteiseen toimivaltaan kuntaliitosasioissa säädetään KjakoL:n 15–16 §:ssä. Säädöskohdan mukaan kuntaliitos on mahdollinen myös kuntajakoselvittäjän asettamisella kuntaan, vaikka kunnanvaltuusto vastustaisikin yhdistymistä. Aloiteoikeus kuntajakoselvittäjän määräämiseksi kuntaan voi tapahtua ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä tai kun vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Jos selvittäjä ehdottaa kansanäänestyksen toimittamista, ministeriö voi määrätä kansanäänestyksen toimitettavaksi siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joissa valtuustot eivät hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntien yhdistymisestä. Tällöin toimitaan suoran kansalaisdemokratian ehdoin ja kuntalaiset saavat äänestämällä vaikuttaa siihen, tapahtuuko kuntaliitos vai ei.²²²

KjakoL:n 21 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto tekee yhdistyvien kuntien yhteisestä esityksestä päätöksen kuntajaon muuttamisesta. Valtioneuvoston toimivaltaa päätöksenteossa on rajoitettu siten, että päätös voi olla vain joko hyväksyvä tai kokonaisharkinnan perusteella hylkäävä. Lain 18 §:n 1 momentin mukaan esitys voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muuttaminen olisi vastoin kuntajaon kehittämisen tavoitteita tai kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Lisäksi valtioneuvostolla on toimivalta päättää KjakoL 18 §:n 2 momentin perusteella kuntien yhdistymisestä valtuuston vastuksesta huolimatta, jos kuntien yhdistymistä selvittämään on asetettu edellä mainittu kuntajakoselvittäjä ja hänen tekemäänsä kuntien yhdistymisesitystä on kannattanut kuntalaisten enemmistö kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen laadinnassa kunnan sopimusvapauden alaa on rajoittamassa lainsäädäntö. Lainvastaiset sopimuskohdat ovat sopimus oikeuden peruseriaatteiden mukaisesti pätemättömiä. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksissa kunnat eivät voi ylittää toimivaltaansa ja sopia asioista, jotka eivät kuulu kunnan toimivallan piiriin. Sopimuskohta, jossa julkisoikeudellinen yhteisö on ylittänyt toimivaltansa, on lainvastainen ja siten oikeudellisesti sitomaton.²²³

²²¹ HE 125/2009 vp./yksityiskohtaiset perustelut.

²²² HE 125/2009 vp./yksityiskohtaiset perustelut

²²³ Hemmo 2008, s. 64 ja 180.

Esimerkkinä kuntaliitossopimukseen kirjatusta tavoitteesta, joka ylittää kunnan asiallisen toimivallan:

Uuden kunnan palvelujen kehittämistavoitteina ovat:

Uusi peruskunta myy taloushallinto- ja muut tukipalvelut kuntayhtymälle...

Yhdistymissopimuksessa yhdistyvät kunnat voivat sopia vain niistä asioista, jotka kuuluvat niiden toimivallan alaan alueellisesti ja asiallisesti. Kuntayhtymässä jäsenkunnat käyttävät päätösvaltaansa kuntayhtymän yhtymäkokouksissa tai yhtymävaltuustoissa, joihin kunnat valitsevat edustajansa²²⁴. Edellä olevassa esimerkissä tavoitteeksi asetettujen palvelujen ostamisesta päättää kuntayhtymän toimielin. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksessa ei voi asettaa tavoitteita, joista päättäminen kuuluu toisen organisaation toimivallan alaan. Sopimuskohtaa voidaan perustella vain tavoitteen asettamiseksi, mutta ilmaisun tulisi olla silloin ehdollinen, sitovasti asiasta ei yhdistyvien kuntien yhdistymissopimuksessa voida sopia.

Yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivaltaa säännellään voimassa olevassa lainsäädännössä KjaakoL:n 31 §:ssä. Valtioneuvoston kuntien yhdistymisestä tekemän päätöksen jälkeen yhdistyvän kunnan viranomainen ei saa enää päättää asioista, joilla olisi merkittäviä, uutta kuntaa sitovia vaikutuksia tai jotka olisivat kuntaliitossopimuksen tarkoituksen vastaisia. Valtioneuvoston päätöksen jälkeen vain asioista, joista kiireellisyytensä vuoksi olisi päätettävä vanhan kunnan aikana, on lupa tehdä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia. Myös aiemmin voimassa olleessa kuntajakolaissa (1997KjakoL 1196/1997) oli säännös lakkaavan tai supistuvan kunnan toimivallasta (33 §), joka oli sisällöltään vastaava niin ajalliselta määräykseltään kuin toimivallan rajoitusperusteeltaan, kuin voimassa olevan lainsäädännön 31 §:n määräykset.

Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi kuntajakolaiksi on maininta uutta kuntaa sitovista, merkittävistä päätöksistä ennen valtioneuvoston hyväksyvän päätöksen antamista. Yhdistyvässä kunnassa tulisi pidättäytyä jo kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa uutta kuntaa sitovista päätöksistä. Yhdistymissopimuksessa tulisikin olla maininta yhdistyvien kuntien toimivallan rajoituksesta. Voimassa olevan KjaakoL:n 9 §:n 1 momentin mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava kuntien

²²⁴ Hannus ym. 2009, s. 127.

valtuustojen hyväksymispäätöksestä alkaen.²²⁵ 1997KjakoL 9 §:n 1 momentin mukaan yhdistymissopimusta oli noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta alkaen.

Kuntaliitosten valmisteluprosessi edellyttää yhdistyvien kuntien välillä luottamuksellisia ja avoimia suhteita. Yhdistymisprosessin aikana vielä erillisinä kuntina toimivien kuntien taloudenhoito juuri ennen liittymistä saattaa tuottaa säröjä keskinäisen luottamuksen säilymiselle. Kunnissa voi olla ajatuksena oman lakkaavan kunnan palvelujen ja henkilöstöresurssien vahvistaminen ennen kuntaliitosta. Hyvien yhteistyösuhteiden säilyttämiseksi olisi tärkeää, että kunnat välttävät menoja lisäävien päätösten tekemistä ennen yhdistymisen voimaantuloa ja hoitavat siten jo uuden kunnan taloutta vastuullisesti. Yhdistyvien kuntien taloudenhoidon perusteista ennen kuntaliitosta voidaan sopia myös yhdistymissopimuksessa:

”XX:n kunta ja XY:n kunta hoitavat omaa talouttaan huolellisesti ennen yhdistymistä ja noudattavat kunnanvaltuustoissa hyväksytyjä investointi- ja talousohjelmia. Jos jostain välttämättömästä syystä on tarve tehdä taloussuunnitelmasta poikkeava investointi, tulee siitä sopia erikseen kuntien keskinäisissä ohjelmissa. Kumpikaan kunta ei voi hukata tai luovuttaa omaisuuttaan, eikä tehdä toimenpiteitä, jotka aiheuttavat kustannuksia uudelle kunnalle, neuvottelematta ensin toisen liitoskunnan kanssa. Molempien kuntien viranomaisten toimivaltaa rajoittaa ennen yhdistymisajankohtaa kuntajakolain 33 §.”

Aiemmin voimassa olleen kuntajakolain 1997KjakoL:n 33 §:n mukaan ja tällä hetkellä voimassa olevan KjakoL:n 31 §:n mukaan kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen yhdistyvän kunnan viranomainen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen oli yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista. Yhdistyvän kunnan viranomainen saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä. Edellä ollut esimerkki yhdistymissopimuksen sopimuskohdasta edellyttää lisäksi sitä, että yhdistyvien kuntien tulee neuvotella ennen sellaisten toimenpiteiden tekemistä, joista voi koitua uudelle kunnalle kustannuksia.

²²⁵ HE 125/2009 vp./ keskeiset ehdotukset.

1997KjakoL:n aikana toteutetuissa kuntaliitoksissa on voitu sopia jo ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa myös kunnissa noudatettavista taloudenhoidon periaatteista. Seuraavassa yhdistyvien kuntien taloudenhoidon periaatteita koskeva yhdistymissopimuksen sopimuskohta, joka velvoitti jo ennen sopimuksen lakisääteistä velvoittavuutta:

”XY:n kaupunki ja XX:n kunta hoitavat taloutta vuoden 2008 aikana vastuullisesti hyväksytyjen suunnitelmiensa mukaisesti.

Kunnat eivät vuoden 2008 aikana tehtävillä ratkaisulla sido uutta kuntaa uusiin taloudellisiin velvoitteisiin. Mikäli vuoden 2008 aikana kunnassa ilmenee tarve talousarvios- ta poikkeaviin merkittäviin käyttömenoihin tai investointihankkeisiin, asia on käsiteltävä työvaliokunnassa ja järjestelytoimikunnan asettamisen jälkeen järjestelytoimikunnassa.”

Edellä oleva yhdistymissopimus on päivätty tammikuulle 2008. Yhdistyvien kuntien valtuustot päättivät kuntaliitoksesta helmikuussa 2008. Yhdistymissopimuksen sanamuodon perusteella sopimus on sitova jo kuntien valtuustojen päätöksestä alkaen, joten sen sopimuskohdat velvoittivat yhdistyviä kuntia jo helmikuusta 2008 lähtien. Valtioneuvoston päätös kuntajaon muutoksesta oli tehty 12.6.2008, josta lähtien 1997KjakoL:n 33 §:n määräykset tulivat lisäksi rajoittamaan valtuustojen toimivaltaa merkittäviin taloudellisiin velvoitteisiin sitoutumiseen. Kuntien yhdistyminen tapahtui vuoden 2009 alusta.

KjakoL:n 31 §:n asettamista yhdistyvän kunnan päätöksenteon rajoituksista on olemassa oikeuskäytäntöä:

KHO 27.8.2009 T 2036

Viljakkalan kunnanvaltuusto oli 23.11.2006 tekemällään päätöksellä hyväksynyt Viljakkalan kunnanhallituksen esityksen päätöksen kaavoitus- ja maankäyttösopimuksen tekemisestä. Sopimus koski noin 9,7 hehtaarin suuruista aluetta Viljakkalan kunnassa. Valtioneuvoston 31.5.2006 antaman päätöksen mukaan Viljakkalan kunta oltiin liittämässä Ylöjärven kaupunkiin 1.1.2007. Kaavoitus- ja maankäyttösopimus oli arvoltaan useita satoja tuhansia euroja eli kyseessä oli merkittävä uuden kunnan vastuulle tuleva taloudellinen sitoumus. Asiasta valitettiin hallinto-oikeuteen ja edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Molemmissa oikeusasteissa Viljakkalan kunnanvaltuuston päätös kumottiin. Tehtyä kunnanvaltuuston päätöstä ei voitu pitää kiireellisenä ja se olisi voitu siirtää Ylöjärven kunnan päätettäväksi.

Kyseisessä oikeustapauksessa yhtenä valittajana oli kuntaliitoksen jälkeen Ylöjärven kaupunginhalitus. Viljakkalan kunnan runsas kuukausi ennen kuntaliitosta tekemä satojen tuhansien eurojen arvoinen kaavoitus- ja maankäyttösopimus oli merkittävä uuden Ylöjärven kaupungin talouden kan-

nalta, joten Viljakkalan kunnalla ei ollut tuolloin voimassa olleen 1997KjakoL:n 33 §:n perusteella oikeutta sitoutua esillä olleeseen maanhankintasopimukseen.

Uuden kunnan taloudenhoidon periaatteista voidaan yksityiskohtaisesti, kiinnittämällä huomio taloudenhoidon yksityiskohtiin:

Yhdistyneen kunnan talouteen kiinnitetään erityistä huomiota ja sitä hoidetaan suunnitelmallisesti. Tulovero- ja kiinteistöveroprosenttien sekä kunnallisten maksujen määrittelyssä pyritään siihen, että ne eivät heikennä kunnan vetovoimaa asuinalueena. Vuonna 2008 veroprosentit määräytyvät XX:n kunnan kunnanvaltuuston päätöksen mukaisesti.

Uuden kunnan taloudenhoidon periaatteiden määrittelyssä on hyvä asettaa konkreettisia tavoitteita, joiden toteutumista voidaan tosiasiasa seurata myöhemmin. Lisäksi uuden kunnan päätöksenteossa voidaan tukeutua yhdessä sovittuihin konkreettisiin tavoitteisiin. Tulovero- ja kiinteistöveroprosenttien sekä kunnallisten maksujen määrittely tarkasti etukäteen on muuttuvassa yhteiskunnassa mahdotonta, mutta niiden tason pitäminen sellaisena, että ne eivät heikennä kunnan vetovoimaa asuinalueena, on mahdollinen tavoite. Kunnan vetovoimaisuus voidaan nähdä jatkossa kunnan muuttotappio- tai voittoluvuissa eli kuinka paljon uusia asukkaita kuntaan on muuttanut.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa koskien voimassa olevaa KjakoL:a tarkennetaan ilmausta ”hallinnon periaatteista sopiminen”. Se tarkoittaa, että osapuolilla on mahdollisuus päättää siitä, millaista yksityiskohtaisuuden tasoa halutaan sopimuksessa käyttää ja kuinka paljon asioista jätetään ratkaistavaksi yhdistymisen valmisteluvaiheessa. Tällaisia periaatteellisia asioita voivat olla esimerkiksi työnjako operatiivisen ja poliittisen työn välillä. Lisäksi voidaan sopia esimerkiksi luottamuselinten rakenteesta ja kokoonpanosta.²²⁶

Aiemman voimassa olleen 1997KjakoL:n aikana tehdyissä yhdistymissopimuksissa on voitu jo sopia muun muassa hallinnon ja johtamisen kehittämistavoitteista:

”Yhdistyneen kunnan hallinnon kehittämistavoitteena on:

1. erottaa toisistaan kunnan johtaminen ja monitoimijainen palvelutuotanto. Kunta toimii kansanvallan vaikuttamisen areenan, palvelujen kustannustehokkaana järjestäjänä ja elinvoiman kehittäjänä.

2. Kunnanvaltuusto päättää palvelutuotantoon liittyen seuraavista asioista:

- mitä palveluja järjestetään ja mille asiakasryhmälle*
- Palveluiden laatu- ja kustannustasosta*

²²⁶ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

- *Palvelurakenteesta sekä tuotannon ja jakelun perustoimintamalleista*
3. *Luottamushenkilöiden strategista merkitystä johtamisessa vahvistetaan.*
 4. *Kylien vaikutusmahdollisuuksia/ painoarvoa lisätään luomalla lähineuvostojärjestelmä”.*

Edellä olevassa sopimuskohdassa on eritelty kaikkien kuntaliitoksessa mukana olevien toimijoiden roolit yhdistyneessä kunnassa. Työnjako kunnan operatiivisen johtamisen ja poliittisen työ välillä on määritelty selkeästi. Lisäksi kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota.

Yhdistyvien kuntien toimivallan rajoituksesta ei aina kuitenkaan ole sopimuksessa mainintaa. Toisinaan sopimus voi sisältää täysin päinvastaisen sopimuskohdan:

”XY:n kaupungin ja XX:n kunnan toimielimet ovat kumpikin nykyisillä alueillaan toimivaltaisia 31.12.2006 saakka.”

Täysin toimivaltaisia kuntien toimielimet eivät siis voi olla kuntaliitosprosessin aikana 1997KjakoL:n 33 §:n perusteella ja vuoden 2011 jälkeen tapahtuneissa kuntajaon muutoksissa KjakkoL:n 31 §:n perusteella.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain eli puitelain (169/2007) 1 § 3 momentin mukaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mukaisia järjestelyjä suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon: 1) palvelujen saatavuus, laatu ja rahoitus maan kaikissa osissa; 2) perusoikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saamisessa; 3) kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset; 4) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet; 5) suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet käyttää omaa kieltään ja saada palveluja tällä kielellä; sekä 6) saamelaisten kielelliset oikeudet samoin kuin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan saamelaisten kotiseutualueella.

Edellä esillä olevat asiat ja niihin liittyvien toimintojen ja palvelujen järjestäminen ovat niitä, joista yhdistymissopimuksessa voi ja tuleekin sopia. Pitkien välimatkojen maassamme erityisesti puitelain edellyttämien perusoikeuksien ja palvelujen yhdenvertaisen saamisen sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ovat kansalaisten kannalta merkittäviä asioita.

Sisällöllisesti puitelain edellyttämät asiat ovat hyvin yleisiä ja tavoitteellisia, joten yhdistymissopimuksessa kohtien kirjaaminen konkreettisesti ja sitovasti sopimusehdoksi on hyvin vaikeaa, ellei

mahdotonta. Puitelain tavoitteiden tulisikin vaikuttaa taustalla tavoitteiden asettelussa ja päätöksenteossa.

Esimerkki yhdistymissopimuksen sopimuskohdista, joissa tavoitteeksi on asetettu yhdistyvän kunnan asukkaiden palvelujen turvaaminen toiminnallisesti ja taloudellisesti tasapuolisuus huomioon ottaen:

”Yhdistymisellä pyritään toiminnallisesti ja taloudellisesti vahvempaan kuntakokonaisuuteen, joka hyödyttää nykyisten kuntien alueella asuvaa väestöä tasapuolisesti.

...
Yhdistymisen kautta syntyvällä voimavaralisäyksellä tavoitellaan tehokkaampaa elinkeinopolitiikkaa ja pyritään sitä kautta vahvistamaan uuden kunnan toimintaedellytyksiä. Erityinen huomio uudessa kunnassa kohdistetaan väestön ikääntymisen tuomiin haasteisiin ja osaavan henkilökunnan rekrytointiin.

Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia pyritään tehostamaan ja monipuolistamaan hyödyntämällä uusia informaatiokanavia ja osallistumismuotoja.”

Positiivinen syrjintä eli positiivinen erityiskohtelu on yhdenvertaisuuslain (21/2004) 7 §:n mukaan mahdollista, jos tavoitteena on tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Väestön ikääntymisestä koituvien haasteiden nostaminen yhdistyssopimuksessa erityiseksi huomion kohteeksi on perusteltua kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi.

Voimassa olevan KjakoL:n 9 § 2 momentin mukaan yhdistymissopimusta on mahdollista muuttaa kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntien yhdistymisen voimaantuloon saakka, jos olosuhteet muuttuvat niin, että jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista. Yhdistymissopimusta ei sen sijaan voitaisi muuttaa niin, että asia tuotaisiin uuteen poliittiseen harkintaan²²⁷.

Hallituksen esityksessä KjakoL:ksi yhdistymissopimuksen muuttamista kuntaliitosprosessin aikana ei kuitenkaan pidetä suotavana, koska lähtökohtaisesti yhteisesti hyväksytyn sopimuksen avaaminen ja muuttaminen voi vaikeuttaa ratkaisevasti yhdistymisprosessin etenemistä synnyttämällä epäluottamusta ja riitaa. Lisäksi perusteellinen harkinta ennen sopimuksen muuttamista on perusteltua muun muassa sen vuoksi, että valtioneuvosto on voinut jo päättää kuntien yhdistymisestä sekä kuntien asukkaat ovat voineet ottaa kantaa kuntien yhdistymiseen aiemman yhdistymissopimuksen sopimuskohtien pohjalta.²²⁸ Lisäksi yhdistymissopimuksen muuttamisen yhteydessä olisi otettava

²²⁷ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

²²⁸ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

huomioon viranomaistoiminnan ennakoitavuuden periaate kuntien asukkaiden kannalta. Viranomaistoiminnan ennakoitavuus on olennainen elementti hyvän hallinnon toteutumisessa ja muodollisen oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden takaamisessa.²²⁹

Periaatteessa yhdistymissopimuksen muuttaminen ennen kuntien yhdistymistä on hallituksen esityksen mukaan perusteltua, jos yhdistymissopimuksen hyväksymisen ja kuntien yhdistymisen voimaantulon välissä on huomattavan pitkä aika ja yhdistymissopimuksessa oleva sopimuskohta on olennaisesti vaikeuttamassa sopimuksen täytäntöönpanoa kokonaisuudessaan.²³⁰ Jo kuntaliitosprosessin aikana epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneet sopimuskohdat on syytä muuttaa vielä siinä vaiheessa, kun lainsäädännössä annetaan toimenpiteelle erikseen mahdollisuus.

Yhdistyvän kunnan toimivallan kannalta on asianmukaista huolehtia siitä, että laadittava yhdistymissopimus on toteuttamiskelpoinen eikä aseta uudelle kunnalle jo kuntaliitosprosessin aikana mahdottomilta näyttäviä sopimusehtoja. Yhdistyvien kuntien tehtävänä on huolehtia myös siitä, että yhdistymissopimus on uuden kunnan asukkaiden kannalta tarkoituksenmukainen. Siksi on perusteltua muuttaa sopimusta siinä vaiheessa, kun siihen valtuustoilla on selkeästi lakiin perustuva toimivalta muuttaa sitä. Kuntien jo yhdistytyä sopimuskohdan muuttamiseen tai noudattamatta jättämiseen ei lainsäädännöstä tai lainvalmisteluasiakirjoista löydy yksityiskohtaisia säännöksiä tai ohjeita.

6.2.3. Yhdistymishallituksen toimivalta kuntaliitosprosessissa

Aiemmin voimassa olleen kuntajakolain (1196/1997) 29 §:n mukaan uutta kuntaa varten oli asetettava järjestelytoimikunta kuukauden kuluessa siitä, kun kuntajaon muutos oli määrätty. Lääninhallitus määräsi jäsenten ja varajäsenten lukumäärän ja asetti toimikunnan. Asianomaisten kuntien kunnanhallitusten oli tehtävä lääninhallitukselle ehdotus jäsenistä ja varajäsenistä. Järjestelytoimikunta aloitti uuden kunnan valmistelutehtävät heti sen jälkeen, kun se oli valittu. Tehtävistä keskeisimmät liittyivät uusien kunnallisvaalien järjestämiseen ja seuraavan vuoden talousarvion alustavaan valmisteluun. Järjestelytoimikunnan toimikausi päättyi, kun uusi valtuusto oli valinnut uuden kunnan

²²⁹ Mäenpää 2002, s. 114.

²³⁰ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

kunnanhallituksen. Järjestelytoimikunta vastasi asemaltaan lähinnä kunnanhallitusta, vaikka sillä oli eräitä tavanomaisissa tilanteissa valtuustolle kuuluvia tehtäviä.²³¹

Yhdistymissopimuksissa on voitu sopia myös järjestelytoimikunnan kokoonpanosta ja todeta sen lakisääteisistä tehtävistä.

”Sen jälkeen kun valtioneuvosto on määrännyt kuntajaosta, osapuolten kunnan ja kaupunginhallitukset tekevät kuukauden kuluessa lääninhallitukselle esityksen kuntajakolain 29 §:n mukaisen järjestelytoimikunnan asettamisesta. Osapuolet esittävät lääninhallitukselle, että ohjausryhmä jatkaa liitteen 1 mukaisessa kokoonpanossa järjestelytoimikuntana.

Järjestelytoimikunnan tehtävänä on huolehtia laajentuvan kunnan hallinnon järjestämisestä koskevista valmistelutehtävistä siihen saakka, kunnes vaalien tulos on vahvistettu ja kunnanhallitus on valittu. Järjestelytoimikunnan jäsenmäärä on 19 (12 XY:stä ja 7 XX:stä) ja henkilökohtaiset varajäsenet.”

Voimassa olevassa kuntajakolaissa (KjakoL 1698/2009) ei ole enää säännöksiä järjestelytoimikunnasta. Lain 10 §:n mukaan järjestelytoimikuntaa vastaavana toimielimenä on yhdistymishallitus, jonka yhdistyvien kuntien valtuustot valitsevat yhdistymissopimuksessa sovitulla tavalla. Yhdistymishallitusta ei enää aseta kuntien esityksestä valtion viranomaisen, vaan sen nimeävät yhdistyvien kuntien kunnanvaltuustot. Yhdistymishallitus nimitetään kaikkiin uusiin kuntiin eli aina, kun kuntajaon muutoksessa on kyse kuntien yhdistymisestä. Yhdistymishallituksen toimikausi alkaa siitä, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat kuntien yhdistymisesitystä koskevan päätöksen jälkeen valinneet yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet ja yhdistymishallitus on asetettu. Yhdistymishallituksen toimikausi päättyy, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu. Yhdistymishallituksen nimittämisessä on edellä kuvattuun poikkeus tilanteessa, jossa valtioneuvosto on päättänyt kuntajaon muutoksesta KjakoL 18 §:n 2 momentin perusteella ilman kuntien valtuustojen yhteistä esitystä. Tällöin ei ole olemassa myöskään valtuustojen kuntajaon muutosesitystä koskevaa päätöstä. Kuntien valtuustojen tulee valita yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet viipymättä valtioneuvoston päätöksen jälkeen.²³²

KjakoL:n 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan yhdistymissopimuksessa on sovittava yhdistymishallituksen toimivallasta. Aiemmin voimassa olleessa kuntajakolainsäädännössä olleen järjestelytoimi-

²³¹ Pihlajaniemi 1998, s. 72 - 73.

²³² HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

kunnan toimivallan laajuutta koskevat tulkintavaikkeudet näyttäytyvät muun muassa seuraavassa oikeustapauksessa.

Hämeenlinnan HAO 18.5.2009 T 09/0278/3:

Järjestelytoimikunta oli 22.9.2008 päättänyt 1.1.2009 toimintansa aloittavan uuden Jyväskylän kouluverkkoratkaisujen jatkovalmistelun linjauksista. Päätökseen oli liitetty oikaisuvaatimus, jonka perusteella järjestelytoimikunnan päätökseen oli tehty oikaisuvaatimus. Kaupunginhallitus hylkäsi oikaisuvaatimuksen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus poisti järjestelytoimikunnan päätökseen 22.9.2008 liitetyn oikaisuvaatimuksen sekä kumosi kaupunginhallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemän päätöksen.

Hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta.

Perusteluna tutkimatta jättämiselle oli kuntalain 91 §, jonka mukaan päätöksestä joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta. Järjestelytoimikunnan päätös hyväksyä kaupungin kouluverkkoratkaisujen jatkovalmistelua ohjaavat linjaukset koski kuntalain 91 §:ssä tarkoitetulla tavalla vain valmistelua.

Yhdistymisen valmistelutyötä on monissa tapauksissa ollut hankaloittamassa edellä kuvattu tilanne, jossa ei ole ollut tarkkaa käsitystä järjestelytoimikunnan toimivallan rajoista. Kjakol:n 10 §:n 4 momentissa on vastaava säännös kuin aiemmassa lainsäädännössä järjestelytoimikunnan oikeudellisesta asemasta. Toimielimiin on soveltuvien osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta säädetään.

Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi Kjakol:ksi määritellään yhdistymishallituksen toimivaltaa aiempaa tarkemmin. Yhdistymishallitus on esityksen mukaan kunnallinen toimielin ja siihen sovelletaan kunnallisia toimielimiä ja kunnanhallitusta koskevia säädöksiä. Yhdistymishallituksella on esimerkiksi otto-oikeus sen päätöksen alaisiin ja toimivaltaan kuuluviin asioihin. Sillä ei ole kuitenkaan otto-oikeutta muihin yhdistyvien kuntien viranomaisien päätöksiin, koska nämä eivät ole sen alaisia viranomaisia. Yhdistymishallitus voi käsitellä oikaisuvaatimuksia, jotka on tehty sen omista päätöksistä. Näitä on mahdollista tehdä yhdistymishallituksen tekemistä lopullisista asiaratkaisuista. Niissä asioissa, joissa lopullinen päätösvalta kuuluu vasta uuden kunnan valtuustolle, yhdistymishallituksen päätökset ovat luonteeltaan valmistelua, eikä niihin saa hakea muutosta.²³³

²³³ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksessa on KjakoL:n 8 §:n 1 momentin kuudennen kohdan mukaan sovittava yhdistymishallituksen yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä. Hallituksen esityksessä perustellaan yhteistyön sopimisesta kuntien yhdistymisen valmisteluun liittyvällä kiireellä. Yhdistymisen valmistelut tulee saada tehokkaasti käyntiin heti kun kuntien valtuustot ovat päättäneet tehdä esityksen yhdistymisestä valtioneuvostolle. Sovittavia asioita ovat muun muassa, mikä taho vastaa muutosprosessin ajan hallinto- ja maksuviranomaisen tehtävistä, mikä taho vastaa yhdistymishallituksen asioiden valmistelusta, miten tiedottaminen järjestetään, millä periaatteella muutosprosessin aikaiset hallintokustannukset jaetaan kuntien kesken ja miten sopimuksen sitovuutta valvotaan. Kaksikielisissä kunnissa olisi tarkoituksenmukaista sopia myös hallinnon ja tiedottamisen kieltä koskevista periaatteista.²³⁴

KjakoL:n 8 §:n 2 momentin ensimmäinen virke koskee tilannetta, jossa yhdistyminen tulee voimaan kesken kunnallisen vaalikauden. Lähtökohtana on KjakoL:n 24 §:n 1 momentin mukaan, että kunnissa toimitetaan voimaan tuloa edeltävänä vuonna uudet kunnallisvaalit. Yhdistyvät kunnat voivat kuitenkin sopia KjakoL:n 24 §:n 2 momentin perusteella yhdistymissopimuksessa, että niiden valtuustot yhdistetään uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Lain 24 §:n 3 momentin mukaan kunnat voivat sopia yhdistymissopimuksessa myös siitä, että valtuustot yhdistyvät vain osittain. Tällöin yhdistyvien kuntien valtuustot päättävät, montako valtuutettua kustakin kunnasta tulee uuden kunnan valtuustoon. Valtuustoon on aina tultava vähintään neljäsosa kunkin yhdistyvän kunnan valtuutetuista. Heti uuden kunnan kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen valtuuston on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämiseksi. Valtuuston on valittava muun muassa uuden kunnan kunnanhallitus.²³⁵

KjakoL:n 8 §:n kolmannen kohdan mukaan kuntien tulisi sopia yhdistymissopimuksessa uuden kunnan nimestä. Seuraavassa on oikeustapaus, joka liittyy uuden kunnan nimeen ja uuden, muodostettavan kunnan vaaleilla valitun valtuuston toimivaltaan:

²³⁴ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

²³⁵ Kuntaliitto/ Luettavissa:

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/kuntajakolaki/Sivut/default.aspx>>.

Turun hallinto-oikeuden päätös 2.6.2009 T 09/0180/1

Valitus koski Länsi-Turunmaan kaupunginvaltuuston päätökseen 16.12.2008 liittyen valtuutettujen tekemään aloitteeseen, jossa esitettiin, että 1.1.2009 syntyvän uuden Länsi-Turunmaan, ruotsiksi Väståboland, kaupungin nimeksi muutetaan Parainen, ruotsiksi Pargas.

Kaupunginvaltuusto oli päättänyt, että nimi Väståboland – Länsi-Turunmaa on kirjattu yhdistymissopimukseen ja että se on siten moraalisesti velvoittava yhdistymissopimuksen kuntajakolain mukaisen voimassaoloajan eli vuosina 2009 – 2011. Lisäksi kaupunginvaltuusto oli päättänyt että, vuonna 2011 järjestetään neuvoa-antava kansanäänestys, jossa asukkaat saavat ottaa kantaa siihen, tuleeko kunnan nimen olla Väståboland - Länsi-Turunmaa vai Pargas - Parainen. Valtuusto sitoutuu kunnioittamaan kansanäänestyksen tulosta.

Valituksessa vaadittiin kaupunginhallituksen päätöksen kumoamista ja perusteluina valittajat esittivät seuraavaa: kaupunginvaltuusto on ylittänyt toimivaltansa ja päätös on lainvastainen. Valittajien mukaan yhdistymissopimus ei kuntajakolain nojalla ole nimiasiassa sitova eikä se siten estä kaupungin nimen muuttamista valtuuston päätöksellä. Yhdistymissopimuksella ei valittajien mukaan olla mitään muutakaan sitovuutta tai velvoittavuutta nimiasiassa.

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Perusteluna hallinto-oikeuden päätökselle oli se, että kaupungin nimestä päättäminen kuuluu valtuuston toimivaltaan. Valtuusto on voinut harkintansa mukaan päätöksessä ilmenevillä perusteilla päättää, ettei kaupungin nimeä muuteta yhdistämissopimuksen voimassaoloaikana. Valtuusto ei ole käyttänyt harkintavaltaansa muuhun kuin mihin se on lain mukaan ollut käytettävissä. Valtuusto ei ole ylittänyt toimivaltansa eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen.

Länsi-Turunmaan kaupunki oli aloittamassa toimintansa 1.1.2009. Kunnanvaltuusto oli tehnyt valituksenalaisen päätöksensä 16.12.2008, eli jo ennen kaupungin virallisen toiminnan aloittamista. Kaupunginvaltuusto oli hallinto-oikeuden päätöksen mukaan toimivaltainen ja päätös oli syntynyt laillisessa järjestyksessä. Valittajien perustelut nimiasian sitovuudesta yhdistymissopimuksesta eivät olleet voimassa olevan lainsäädännön mukaisia.

6.2.4. Uuden kunnan kunnanvaltuuston toimivalta

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksella on kaksi keskenään erisuuntaista tavoitetta. Toisaalta yhdistymissopimus on asiakirja, jolla luodaan uskottava lähtökohta eri osapuolten asettamien liittymisehtojen, ”kynnyskysymysten”, huomioon ottamiseksi yhdistyneessä kunnassa. Toisaalta sopimuksen olisi annettava uuden kunnan päättäjille mahdollisuus johtaa ja kehittää kuntaa muuttuvissa oloissa.

Uuden kunnan toiminnan ja kehitystyön sitominen yhdistymissopimuksella vuosiksi eteenpäin muodostaa oikeudellisen ongelman kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Voimassa olevan kuntajakolain (KjakoL 1698/2009) 8 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan yhdistymissopimuksessa sovitaan uuden kunnan hallinnon järjestämisen perusteista. Hallinnon järjestämisen perusteista päättäminen on määritelty kuitenkin kuntalain (KL 365/1995) 13 § 1 momentin toisen kohdan mukaan valtuuston tehtäväksi.²³⁶ Kunnanvaltuustolla tulee olla uudessakin kunnassa mahdollisuus päättää kunnan toiminnallisista ja taloudellisista asioista. Kauko Heurun mukaan KL:n 1 § 2 momentti säättää kunnanvaltuustolle yleisen ja ensisijaisen kelpoisuuden kunnan päätösvallan käyttämiseen, mikä on oleellinen osa kunnallista itsehallintoa. Lisäksi kunnan kaikki päätösvalta on valtuustolla, ellei muuta ole säädetty tai määrätty.²³⁷ Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksella yhdistyvien kuntien valtuustot ovat rajoittamassa uuden kunnan suvereniteettia, itsehallinnon alaa eli valtaa päättää uuden kunnan asioista.

Kuntalain 16 §:n mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä kuntalaissa säädetyllä tavalla. Säännös korostaa kuntalain asemaa suhteessa muihin lakeihin. Kuntalaki on säädöshierarkiassa niin sanottu tavallinen laki, josta voidaan poiketa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Edelleen kuntalaki on kunnallishallintoa koskeva yleislaki, jonka kunnan eri hallinnonalojen erityislait syrjäyttävät silloin, kun kuntalaki on niiden kanssa ristiriidassa.²³⁸

Vuoden 1997 kuntajakolain kommentaarissa Toivo Pihlajaniemi määrittelee kuntajakolakia suhteessa julkista hallintoa tai kuntien hallintoa yleisesti koskeviin lakeihin nähden. Kuntajakolaki on tässä suhteessa erityislain asemassa. Toisaalta suhteessa muihin kuntajakoa säänteleviin lakeihin kuntajakolakia on pidettävä yleislakina. Kuntajakoa koskevissa asioissa on Pihlajaniemen mukaan noudatettava kuntajakolakia, jos asianomaisissa erityislaeissa ei ole toisin säädetty.²³⁹ Kuntajakolain ollessa erityislaki se syrjäyttää siis kuntien toimintaa ja hallintoa sääntelevän kuntalain, joka on oikeudelliselta luonteeltaan yleislaki.

²³⁶ Hannus 2009, s. 126 -128.

²³⁷ Heuru 2000, s. 289.

²³⁸ Harjula ym. 2012, s. 72.

²³⁹ Pihlajaniemi 1998, s. 14.

Tarkasteltaessa uuden, muodostetun kunnan kunnanvaltuuston toimivaltaa yhdistymissopimuksen muuttamisessa tai sopimuksen noudattamatta jättämisestä, on sen toimivaltaa siten tässä kohdin rajoitettu kuntajakoa koskevan lainsäädännön perusteella.

Seuraavassa sopimuskohta, jossa tulee pohdittavaksi muodostetun uuden kunnan kaupunginvaltuuston toimivalta:

”Uuden kaupungin organisaation toimintamalli perustuu prosessiajattelulle ja prosessijohtamiselle. Kaupungin toimintamalli rakentuu seuraavasti:

- *kansalaisvaikuttaminen ja päätöksenteko*
- *elinvoima ja osaaminen*
- *yhdyskuntatekniikka*
- *sosiaalinen hyvinvointi ja toimintakyky*
- *lasten ja nuorten kasvatus ja ohjaus*
- *hallinto- ja tukipalvelut*
 - *talous ja suunnittelu*
 - *henkilöstö*
 - *tila- ja ateriapalvelut*
 - *tietohallinto*

Toimintamallia voidaan perustelluista syistä ryhmitellä toisin hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen voimassaoloaikana 2009 -2011 valtuustopäätöksin, esimerkiksi talousarvioasetelmasta johtuen.”

Valtuustot voivat yhdistymissopimuksessa sopia lyhyemmästä sopimuksen voimassaolosta, mutta toimivaltaa muuttaa hallinnon ja palvelujen järjestämistä koskevaa sopimuskohtaa ei aiemmin voimassa ollut eikä tällä hetkellä voimassa oleva kuntajakolaki tunne. Kjakol:n 9 §:n 2 momentin mukaan yhdistymissopimusta voidaan muuttaa kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntien yhdistymisen voimaantuloon saakka, jos olosuhteet muuttuvat niin, että jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen voimassaoloaika lyhennettiin viidestä vuodesta kolmeen vuoteen vuonna 2007 laissa kuntajakolain muuttamisesta (170/2007). Lyhempi voimassaoloaika tuli noudatettavaksi kuntaliitoksissa, jotka toteutettiin vuoden 2008 alusta. Hallituksen esityksessä yhdistymissopimuksen voimassaoloajan lyhentämistä perusteltiin muun muassa sillä, että muutos parantaa kuntien edellytyksiä integroida uuden kunnan palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi nykyistä

nopeammin. Ottaen huomioon yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten nopeus hallinto- ja palvelurakenteiden sitomista viideksi vuodeksi eteenpäin ei voitu enää pitää perusteltuna.²⁴⁰

Yhdistymissopimuksen voimassaoloaika on ollut aiemmassa lainsäädännössä kuten tälläkin hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä mahdollista sopia yhdistyvien kuntien toimesta lyhyemmäksi, ei kuitenkaan oikeuskäytännön mukaan pidemmäksi kuin kolme vuotta²⁴¹. Lisäksi lainsäädäntö antaa mahdollisuuden erityisin perustein yksittäisen sopimuskohtaan noudattamatta jättämisen, jos sopimusmääräyksen noudattaminen on tullut aikaisemmin mahdottomaksi. Uuden, muodostetun kunnan toimivallan oikeudelliset rajat tulevat kuitenkin vastaan sopimuksen muuttamisen osalta kuntien yhdistymisen jo tapahduttua.

Tutkimustehtäväni toinen alakysymys oli *kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus kunnan toimivallan kannalta*. Yhdistyvän kunnan toimivaltaa on rajoittamassa yhdistymissopimuksen sopimuskohtia laadittaessa kunnan toimielimille lainsäädännössä asetetut toimivaltaa rajoittavat säädökset. Yhdistymissopimuksessa sovittavien asioiden tulee kuulua valtuuston toimivallan alaan ja niiden tulee olla lainmukaisia. Lisäksi yhdistymissopimusta laadittaessa tulisi ottaa huomioon sovittavien asioiden tosiasiallinen toteuttamismahdollisuus ja sopimuskohtien selkeys. Sopimuksen sisällöstä ja tulkinnasta kaikilla sopimusosapuolilla tulisi olla yhteneväiset käsitykset. Yhdistymissopimuksen sopimuskohtien muuttaminen on mahdollista kuntajaon muutokseen saakka. Uuden kunnan on noudatettava sopimusta sen voimassaoloajan eli enimmillään kolme vuotta ellei ole sovittu lyhyemmästä ajasta. Yhdistymissopimusta ei voida sen voimassaoloaikana muuttaa. Uuden kunnan kunnanvaltuustolla on KjaKoL:n 9 §:n mukaan toimivalta päättää, yhdistymissopimukseen liittyen, olla noudattamatta sopimuksen sopimusmääräystä, jos sen noudattamisen katsotaan tulleen mahdottomaksi.

²⁴⁰ HE 155/2006 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

²⁴¹ Vaasan HAO 18.6.2008 T 08/0391/3

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1. Yhteenvedo ja johtopäätökset

Olen tarkastellut pro gradu -tutkielmassani kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellista sitovuutta lain tulkinnan, oikeusperiaatteiden ja oikeuskäytännön sekä oikeuskirjallisuuden avulla. Pääkysymykseni tutkielmassani on ollut: *mikä on kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus*. Apukysymyksiä on ollut kaksi: *mitkä ovat sopimusoikeuden asettamat reunaehdot kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuudessa sekä kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuuden oikeudelliset rajat kunnallisen toimivallan kannalta*.

Viitekehystenä tutkielmassani on ollut kunnallinen itsehallinto. Kuntaliitospäätös on kunnan päätös luopua omasta itsehallinnostaan. Sopimusoikeuden keskeinen periaate on sopimusosapuolten vapaa tahdonmuodostus. Kuntien tosiasiallista vapaata tahdonmuodostusta ryhtyä kuntaliitosprosessiin on kyseenalaistettu oikeuskirjallisuudessa. Yhdistymissopimuksen laatiminen on nähty kuntien ”vapaehtoisena pakkona”. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kritiikkiä voimassa olevaa kuntajakolakia ja sen taustalla olevaa kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyvää puitelakia kohtaan. Niiden on nähty olevan ristiriidassa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä säädettyjen kuntajakoa koskevien lakien ja lainsäädäntömuutosten on tulkittu nostavan valtion keskushallinnon ja yhteiskuntapoliittiset lähtökohdat hallitsevaan asemaan kunnallisen jaotuksen määrittämisessä.

Perusteena kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan väistymiselle on esitetty kansalaisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisten palvelujen turvaamisen. Pohjoismaisessa vertailussa Ruotsin ja Tanskan kuntauudistuksissa kuntajakoa koskevassa lainsäädännössä otetaan huomioon kunnan ja kunnan asukkaiden mielipide kuntajaon muutoksessa. Kunnallinen itsehallinto käsitteenä ja instituutiona on tunnustettu sekä kansallisessa että pohjoismaisessa lainsäädännössä kuten myös eurooppaoikeudessa. Käytännössä tehtyjen kuntauudistusten perusteella valtionhallinnolla on mahdollisuus toteuttaa kuntajaon muutokset lainsäädännön kautta vastoin kuntien tahtoa.

Lähtökohtaisesti kuntaliitokset tapahtuvat kuntien vapaaehtoisuuteen perustuen. Kuntapäätäjien ymmärrys siitä, että oman kunnan voimavarat eivät riitä kuntalaisten laadukkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen tuottamiseen voi olla kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaista kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä. Kuntaliitospäätöksen taustalla vaikuttavat tekijät eivät ole vaikuttamassa yhdistymissopimuksen oikeudelliseen sitovuuteen.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksella on kaksi keskenään erisuuntaista tavoitetta. Toisaalta yhdistymissopimus on asiakirja, jolla luodaan uskottava lähtökohta eri osapuolten asettamien liittymisehtojen, ”kynnyskysymysten”, huomioon ottamiseksi yhdistyneessä kunnassa. Toisaalta sopimuksen olisi annettava uuden kunnan päättäjille mahdollisuus johtaa ja kehittää kuntaa muuttuvassa yhteiskunnassa. Uuden kunnan toiminnan ja kehitystyön sitominen yhdistymissopimuksella vuosiksi eteenpäin muodostaa oikeudellisen ongelman kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sisältöä ja voimassaoloa sekä sopimuksen muuttamista säännellään voimassa olevan kuntajakolain (1698/2009) 8–9 §:ssä. Yhdistymissopimuksen lakisääteisten sopimuskohtien lisäksi kunnat voivat harkintansa mukaan sisällyttää sopimukseen määräyksiä, jotka ovat valtuuston päätösvaltaan kuuluvia asioita. Säädännäinen perusta vähimmäisisältöä laajempiin sopimuskohtiin perustuu kuntalain kunnan itsehallintoa ja tehtäviä koskevissa säännöksissä lain 1–2 §:ssä.

Yhdistymissopimuksen sisällön määräytymiseen on vaikuttamassa kunnan toimintaa sääntelevät kunnallisoikeudelliset lait ja kunnallisoikeuden yleiset periaatteet sekä Euroopan Unionin lainsäädäntö. Sopimusvapauden periaatteisiin kuuluva vapaus päättää sopimuksen sisällöstä ei toteudu kunnan sopimustoiminnassa eikä myöskään yhdistymissopimuksen kohdalla. Kunnan solmimat sopimukset tulee perustua lakiin tai kunnan tehtäväalaan. Lisäksi perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käyttöä on sääntelemässä vaatimus toiminnan lainalaisuudesta ja lakisidonnaisuudesta. Sopimuskohta, jossa julkisoikeudellinen yhteisö on ylittänyt toimivaltansa, on lainvastainen ja siten oikeudellisesti sitomaton. Myös sopimukset, joilla on sidottu julkisen vallan käyttöä tai on siirretty viranomaisen toimivaltaa ulkopuoliselle, eivät ole oikeudellisesti sitovia. Kunnan toiminnassa on otettava huomioon kuntalaisten yleinen etu ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Myös EU-oikeudesta löytyy rajoittavia säännöksiä kunnan sopimusvapauden alaan.

Yhdistymissopimuksen voimassaoloaika on kuntajakoa koskevan lainsäädännön mukaan vuoden 2008 alusta toteutuneiden kuntaliitosten osalta kolme vuotta aiemmin viiden vuoden sijaan. Yhdis-

tymissopimuksessa voidaan sopia myös lyhyemmästä kuin kolmen vuoden voimassaoloajasta. Oikeuskäytännön perusteella sopimuksen voimassaoloaikaa ei voida pidentää, vaikka se olisi kaikkien sopimusosapuolten eli yhdistyvien kuntien yhteinen tahtotila. Kunnallisen itsehallinnon ja valtuuston toimivallan näkökulmasta lakisääteinen enimmäisvoimassaoloaika on perusteltavissa uuden kunnan toimintaedellytysten turvaamisen kannalta. Kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sopimusmääräyksien osalta sopimuksen voimassaoloajan uuden kunnan tosiasiallista toimivaltaa sitoo jo toimintansa päättäneiden kuntien valtuustot.

Voimassa olevassa lainsäädännössä sopimuksen sitovuus on aikaistettu alkamaan jo yhdistyvien kuntien valtuustojen hyväksytyä sopimuksen. Yhdistyvillä kunnilla ei ole toimivaltaa yhdistymissopimuksen hyväksymisen jälkeen merkittävien uutta kuntaa velvoittavien sitoumuksen solmimiseen. Oikeuskäytännön perusteella yhdistyvän kunnan tekemä merkittävän sitoumuksen päätös voidaan kumota.

Yhdistymissopimuksen noudattamisesta poikkeaminen on kuntajakolain 9 §:n mukaan mahdollista, jos jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen on tullut aikaisemmin mahdottomaksi. Säännöstä voidaan tarkastella yksityisoikeudellisia sopimussuhteita sääntelevän oikeustoimilain (228/1929) 36 §:n valossa, joka käsittelee oikeustoimen kohtuutonta ehtoa ja ehtojen sovittelua tai huomiotta jättämistä. Oikeustoimilain analoginen soveltaminen tai sen säännöksissä kirjattujen oikeusperiaatteiden huomioon ottaminen on mahdollista viranomaisten sopimustoimintaa arvioitaessa. Myös hallituksen esityksessä voimassa olevaksi kuntajakolaiksi (1698/2009) esitettiin kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevien säännösten muuttamista siten, että ne lähentyisivät sopimusoi-keuden yleisiä periaatteita.

Oikeustoimilain 36 §:n 2 momentin mukaan kohtuuttoman sopimuskohdan sovittelun yhteydessä voidaan tarkastella koko sopimuksen sitovuutta. Voimassa olevan kuntajakolain 9 §:n ilmaisu sopimusmääräyksen noudattamisen mahdottomuudesta koskee vain yhden sopimuskohdan tarkastelua. Koko sopimuksen arviointi ei siis kuntajakolain säännöksen perusteella lähtökohtaisesti tule kysymykseen yhden sopimuskohdan noudattamisen tultua mahdottomaksi.

Kuntaliitoksen yhdistymissopimus sijoittuu oikeudelliselta luonteeltaan kunnan sopimustoiminnan yksityisoikeudelliseen ja julkisoikeudelliseen välimaastoon, sisältäen sekä lakisääteisiä että kunnan omaan harkintavaltaan liittyviä sopimuskohtia. Viranomaisen sopimustoiminnasta säännellään hal-

lintolain (434/2003) 3 §:ssä, jossa on säännökset hallintosopimuksesta. Kuntaliitoksen yhdistymis-sopimus ei kaikilta osin vastaa hallintosopimusta hallintolaissa olevan sääntelyn ja oikeuskirjalli-suudessa esitettyjen hallintosopimusten tunnusmerkkien perusteella.

Arvioitaessa yhdistymissopimuksen oikeudellista sitovuutta sopimusoikeuden periaatteiden näkö-kulmasta lähtökohtana on pidettävä sopimusoikeuden klassista periaatetta ”pacta sunt servanda” eli sopimukset on pidettävä. Sopimuksen sitovuus on sopimussysteemin ylläpitämisen mielekkyyden välttämätön ehto. Sopimusten pysyvyys on arvo sinänsä yhteiskunnassa, jossa tulevaa toimintaa tulisi voida ennakoida. Pacta sunt servanda -periaatteesta poikkeaminen vie sopimustoiminnalta ennakoitavuuden perustan. Sopimusvapauteen liitettynä sopimusten sitovuus on osa valinnanvapau-teen liittyvästä vastuusta, josta on seurauksena toisen osapuolen intressien kunnioittaminen, luotta-muksensuoja sekä moraalinen velvollisuus pysyä sanassaan. Lisäksi on otettava huomioon sopi-musoikeuden periaatteista sopimukseen sitoutuneiden osapuolten vilpittömän mieli. Lähtökohtaisesti kuntaliitoksen yhdistymissopimus on Kjakol 9 §:n mukaan sitova. Olennaista yhdistymissopimuk-sen oikeudellisen sitovuuden tarkastelussa on punninta Pacta sunt servanda -periaatteen ja kohtuus-periaatteen välillä. Tosin sanoen, kuinka suuri arvo annetaan sopimuksen sitovuudelle tai puoles-taan sopimusmääräyksen noudattamisen vaikeudelle muuttuneissa olosuhteissa.

Lainsäädännöstä tai kuntajakoa koskevan lainsäädännön lainvalmisteluasiakirjoista ei löydy tarken-tavaa selvitystä yhdistymissopimuksen sitovuuteen vaikuttavista olosuhdemuutoksista. Olosuhtei-den muutoksien tulee olla verrattavissa force major -tilanteisiin niin, että sopimuksen noudattamatta jättäminen on yleisesti kuntalaisten keskuudessa hyväksyttävää. Kuntaliitoksia perustellaan hyvin usein juuri taloudellisilla näkökohdilla. Lähtökohtana kuntaliitokseen hakeutumisessa on hyvin ta-vanomaisesti kunnan taloudelliset vaikeudet, jotka eivät välttämättä korjaannu uuden kunnan en-simmäisten toimintavuosien aikana. Pelkästään sopimuskohtaan noudattamisen taloudellinen rasit-tavuus, ilman erityisen painavia muita perusteita, mahdollistaa hyvin harvoin julkisyhteisön irtau-tumisen sopimuksen noudattamisvelvollisuudesta.

Perusteet olla noudattavatta yhdistymissopimuksen sopimuskohtaa tulisi olla yleisesti tunnustettuja. Kuntatalouteen vaikuttavat, kunnassa tapahtuneet suuret muutokset, voisivat olla tällainen peruste. Kunnan status äkillisen rakennemuutoksen kuntana tai kunnan taloudellisen tilanteen kriisiytyminen ja kunnan joutuminen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenette-

lyyn voisivat olla erityisen painavia muita perusteita kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sopimuskohtaan noudattamatta jättämiselle.

Yhdistymissopimusta laadittaessa tulisi ottaa huomioon sovittavien asioiden tosiasiallinen toteuttamismahdollisuus ja sopimuskohtien selkeys. Sopimuksen sisällöstä ja tulkinnasta kaikilla sopimusosapuolilla tulisi olla yhteneväiset käsitykset. Yhdistymissopimuksen sopimuskohtien muuttaminen on mahdollista kuntajaon muutokseen saakka. Uuden kunnan on noudatettava sopimusta sen voimassaoloajan eli enimmillään kolme vuotta ellei ole sovittu lyhyemmästä ajasta. Yhdistymissopimusta ei voida sen voimassaoloaikana muuttaa. Uuden kunnan kunnanvaltuustolla on KjakoL:n 9 §:n mukaan toimivalta päättää olla noudattamatta yhdistymissopimuksen sopimusmääräystä, jos sen noudattamisen tulleen mahdottomaksi. Päätös olla noudattamatta yhdistymissopimuksen sopimusmääräystä on yksittäisessä kunnassa lopulta poliittinen päätös, joka on kuitenkin perustuttava sopimuksen kohtuuttomuuden kokonaisarviointiin sekä yleisesti tunnustettuihin tosiasioihin. Sopimuskohtaan noudattamatta jättämiselle tulisi vallita yhteinen hyväksyntä.

7.2. De lege ferenda

Pro Gradu -tutkielmani alussa määrittelin kysymyksenasetteluni de lege ferenda -näkökulmaan pohdinnaksi siitä, ovatko kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuutta määrittelevät säännökset riittävät käytännön toimijan näkökulmasta?

Kuntien toimintaa koskevan lainsäädännön on katsottu väljentyneen ja muuttuneen lähinnä puitelakiluonteisemmaksi.²⁴² Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevia säännöksiä on muutettu voimassa olevassa kuntajakolaissa siten, että ne ovat lähentyneet sopimusoikeuden yleisiä periaatteita.²⁴³ KjakoL:n 9 §:n mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi.

²⁴² Mäenpää 2010, s. 29 – 30.

²⁴³ HE 125/2009 vp./ yksityiskohtaiset perustelut.

Kuntien tilanteet ovat hyvin yksilöllisiä. Yhdistymissopimuksen sopimuskohdat ovat muotoutuneet yhdistyvien kuntien valtuustojen päätösprosessin aikana ja sopimukseen on otettu valtuustojen yhteisesti tärkeänä pitämät sopimusmääräykset. Yhdistyvien kuntien asukkaat ovat sitoutuneet tehtyyn yhdistymissopimukseen. Päätös sopimusmääräyksen noudattamatta jättämisestä on hyvin vaikea tehdä, koska arviointiperusteita muuttuneiden olosuhteiden vaikutuksesta sopimuksen noudattamisvelvollisuuteen ei ole. Lainsäädännössä tällaisia arviointiperusteita ei voida antaa kuntien yksilöllisten tilanteiden johdosta.

Voimassa olevan Kjakol:n 6 §:n mukaan kuntien esitykseen kuntajaon muuttamisesta on liitettävä kuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset kuntien yhdistymisesityksestä niihin liittyvine asiakirjoina sekä 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Yhdistymissopimus on siis hyväksytty kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä.

De lege ferenda -näkökulmasta kuntien päätösprosessia muuttuneiden olosuhteiden arvioinnissa voisi selventää menettelytapaohjeistus kunnille tilanteessa, jossa valtuusto arvioi olosuhteiden muuttuneen niin, että sopimusmääräyksen noudattamatta jättämiselle on perusteet. Päätös yhdistymissopimuksen sopimusmääräyksen noudattamatta jättämisestä voitaisiin ohjeistaa tapahtuvaksi vain kunnanvaltuuston yksimielisen päätöksen perusteella.

LIITTEET

Liite 1

Esimerkit yhdistymissopimuksista ovat seuraavista kuntaliitosasiakirjoista:

Alahärmän, Kortesjärven ja Ylihärmän kuntien ja Kauhavan kaupungin kuntaliitos

Alajärven kaupungin ja Lehtimäen kunnan kuntaliitos

Alastaron, Loimaan ja Mellilän kuntaliitos

Houtskarın, Iniön, Korppoon ja Nauvon kuntien sekä Paraisten kaupungin kuntaliitos

Iin kunnan ja Kuivaniemen kuntien kuntaliitos

Joutsan ja Leivonmäen kuntien kuntaliitos

Joutsenon ja Lappeenrannan kaupunkinen kuntaliitos

Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan kuntaliitos

Jämsän ja Jämsänkosken kaupunkien kuntaliitos

Kaarınan ja Piikkiön yhdistymisen hallinnon ja palveluiden järjestämssopimus

Lapın kunnan ja Rauman kaupungin kuntaliitos

Luopioisten ja Pälkäneen kuntien kuntaliitos

Mouhijärven ja Äetsän kuntien sekä Vammalan kaupungin kuntaliitos

Mynämäen ja Mietoisten kuntien kuntaliitos

Tammisaaren, Karjaan ja Pohjan kuntien yhdistymssopimus

Viljakkalan kunnan ja Ylöjärven kaupungin kuntaliitos