

**KUNTARAKENNELAIN 9 §:N MUKAINEN
YHDISTYMISSOPIMUS**

SOPIMUSOIKEUDELLINEN SITOVUUS JA LUOTTAMUKSENSUOJA

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Juha Ruotsalainen
0203137
Pro Gradu -tutkielma
Hallinto-oikeus
Kevät 2017
Ohjaaja: Kirsi Kuusikko

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kuntarakennelain 9 §:n mukainen yhdistymissopimus — Sopimusoikeudellinen sitovuus ja luottamuksensuoja

Tekijä: Juha Ruotsalainen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: 107

Vuosi: 2017

Tiivistelmä: Tämän tutkielman tavoitteena on tutkia kuntarakennelain 9 §:n mukaisen yhdistymissopimuksen sitovuutta, sitovuuden syntyä ja sen oikeusvaikutuksia. Tutkielma on lainopillinen ja siinä tarkastellaan myös pragmaattisesti kuntien solmimien yhdistymissopimusten sisältöä sekä sopimusten sisältöä koskevaa oikeuskäytäntöä. Tutkielman aiheen paikallisesta luonteesta johtuen lähdemateriaali koostuu pääasiallisesti kotimaisesta lainsäädännöstä, lain esitöistä sekä oikeuskäytännöstä.

Kunnille on turvattu perustuslailla oikeus päättää paikallisista asioistaan itsenäisesti. Kuntien itsehallintoon kuuluu muun muassa oikeus päättää kuntien yhdistymisestä. Kuntaliitoksessa liittyvät kunnat kuitenkin luopuvat itsehallinnollisesta oikeudestaan liittyessään osaksi uutta kuntaa. Vaarana onkin, että uuden kunnan intresseissä ei ole huolehtia esimerkiksi liittyvien kuntien syrjäseutujen asioista. Tämän välttämiseksi laissa on säädetty kuntien välisestä yhdistymissopimuksesta, jonka avulla kunnilla on mahdollisuus sopia muodostettavaa kuntaa koskevista asioista. Yhdistymissopimusten oikeudellinen sitovuus on kuitenkin tulkinnanvaraista.

Tutkielma rakentuu siten, että johdannon jälkeen luodaan katsaus yhdistymissopimuksen taustalla vaikuttavan oikeusnormiston kehitykseen. Tarkoituksena on korostaa normistossa tapahtuneiden muutosten positiivista vaikutusta oikeudelliselle sitovuudelle. Kappaleen lopussa käydään läpi yhdistymissopimuksia koskevaa oikeuskäytäntöä. Kriittisen analyysin jälkeen väli-ti-linpäätöksessä todetaan, että yhdistymissopimuksille tulisi asettaa vaatimus oikeudellisesta sitovuudesta.

Tutkielmassa esitetyn perusteella sopimuksen sitovuus muodostuu kuitenkin viimekädessä sopimusasiakirjan tarkoituksella. Kolmannessa kappaleessa havainnoidaan yhdistymissopimuksen erityispiirteistä johtuvia rajoituksia sopimuksen tarkoituksen selvittämiseksi. Yhdistymissopimuksen sitovuus muodostuu pääsääntöisesti sopimusmateriaalin arvioinnin perusteella, jolloin merkittävin painoarvo on sopimuslausekkeiden sanamuodolla.

Tutkielman neljännessä kappaleessa arvioidaan luottamuksensuojaperiaatteen vaikutusta sopimuksen sitovuudelle yhdistymissopimuksen piiriin kuuluvien henkilöiden oikeusturvan kannalta. Arvioinnin perusteella luottamuksensuojaperiaate suojaa henkilöitä kuntien yhdistymissopimuksen vastaisilta päätöksiltä.

Tutkielman loppupäätelmänä on se, että sopimus sitoo yhdistyvien kuntien valtuustoa ja sopimuksen vastaiset päätökset ovat kuntarakennelain vastaisina laittomia. Oikeudellinen sitovuus turvaa yhdistyvien kuntien asukkaiden luottamusta julkisen vallan käyttöön ja parantaa kuntien mahdollisuuksia sitoutua kuntaliitokseen.

Avainsanat: Yhdistymissopimus, poliittinen sitovuus, oikeudellinen sitovuus, sopimuksen tulkinta, kuntajako.

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X

SISÄLLYS.....	III
LÄHTEET	V
LYHENTEET.....	XIII

Sisällys

I	JOHDATUS TUTKIELMAN AIHEESEEN	1
1	Johdanto.....	1
1.1	Aiheen esittely ja tutkielman rakenne.....	1
1.2	Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta.....	2
1.3	Tutkielman metodi	3
II	NORMIT KUNTAJAON JA YHDISTYMISSOPIMUKEN TAUSTALLA.....	5
1	Kunnallinen itsehallinto ja kuntajako	5
2	Kunnallisen itsehallinnon ja kuntajaotuksen historiallinen kehitys	12
2.1	Kehitys muinaisajoista vuoteen 1925.....	12
2.2	Tilanne vuoden 1925 kuntajakolain aikana.....	16
2.3	Vuoden 1977 kuntajakolaki ja yhdistymissopimussääntelyn alku	18
2.4	Vuoden 1997 kuntajakolaki ja lain osittaisuudistukset	20
3	Kansainvälinen vertailu ja sen vaikutus	23
3.1	Pohjoismaat ja Saksa merkittävimmät vaikuttajat	24
3.2	Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja	30
3.3	Euroopan unionin vaikutus.....	31
4	Kuntajakoa ja yhdistyssopimusta sääntelevä kansallinen normisto	32
4.2	Suomen perustuslaki ja kuntajako.....	32
4.3	Kuntalain säännösten merkitys.....	34
4.4	Vuoden 2009 kuntajakolaki ja vuoden 2013 kuntarakennelain uudistus	35
4.5	Yhdistymissopimus lainsäädännössä	39
5	Yhdistymissopimukset oikeuskäytännössä	43
5.1	Tapaukset joissa on sovellettu vuoden 1997 kuntajakolakia.....	43
5.2	Tapaukset vuoden 2009 kuntajakolakia sekä 2013 kuntarakennelakia soveltaen	53
6	Välitilinpäätös.....	56
III	KUNTALIITOSSOPIMUKSEN SITOVUUS JA SOPIMUSOIKEUDELLISEN NORMISTON MERKITYS	57
1	Sitovuus ja sopimusoikeuden periaatteet.....	57
1.1	Sopimusoikeus ja viranomainen.....	57
1.2	Sopimuksen määrittely.....	58
1.3	Sopimusoikeuden teoria sitovuuden taustalla	60
1.4	Sitovan sopimuksen muodolliset edellytykset	63
1.5	Kuntaliitossopimus sopimustyyppiajattelussa. Julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen sopimus?	67

2	Kuntaliitossopimuksen sitovuuden tulkinta	73
2.1	Tulkintakohteen yksilöinti.....	76
2.2	Tulkintamateriaalin määrittäminen	78
2.3	Tulkintaoperaation suorittaminen.....	79
3	Sitovuus ja luottamus oikeusturvan takaajina	89
IV	LUOTTAMUKSENSUOJAPERIAATE OSANA YHDISTYMISSOPIMUKSEN SITOVUUTTA	92
1	Luottamuksensuojaperiaate sitovuuden muodostajana	92
1.1	Periaatteen muotoutuminen Suomessa.....	92
1.2	Luottamuksensuojaperiaatteen sisältö.....	94
2	Luottamuksensuojan soveltamistilanteista	97
2.1	Viranomaisen neuvonta ja luottamuksensuoja	97
2.2	Kuntajakopäätös, yhdistymissopimus ja luottamuksensuoja	98
V	LOPPUPÄÄTELMÄT	102
1	Johtopäätökset	102
2	Lopuksi	105

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten tulkinnasta. Juridica, Helsinki 1982.
- Aarnio, Aulis*: Oikeusteoriasta Mitä seuraavaksi? Lakimies 1998/6–7. s. 983–991
AB 2011.
- Adlercreutz, Axel*: Avtalsrätt II. Fjärde upplagan, Lund 1996.
- Aho, Matti*: Varallisuus oikeudellisen oikeustoimen tulkinnasta. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1968.
- Arvidsons Litografiska Atelier 1893.
- arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.
- Dalman, Lena – Linde, Helena – Petersén, Leif – Ljung, Magnus – Reuterfors, Irene – Torngren, Mattson Hågan – Staffan Wikell*: Kommunallagen med kommentarer föreläsningar öfver Finlands Statsförefattningsrätt IV. Helsingfors. G.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Julkisyhteisön korvausvastuu: Selvityksiä ja ohjeita. Oikeusministeriön julkaisu 2010.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Talentum, Helsinki 2015.
- Haveri, Arto & Majoinen Kaija*: Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Acta nro 123. Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki. 2000.
- Haveri, Arto, Stenvall Jari & Majoinen, Kaija*: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kunnallistieteen yhdistys, Suomen kuntaliitto 2011.
- Hemmo, Mika*: Sopimusoikeus II. Talentum. Helsinki 2011.
- Hemmo, Mika*: Sopimus ja delikti, tutkimus vahingonkorvausoikeuden vastuumuodoista. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton Kustannus 1998.
- Hemmo, Mika*: Sopimusoikeuden oppikirja. Talentum, Helsinki 2008.
- Hemmo, Mika*: Sopimusoikeus I. Talentum, Helsinki 2003.
- Hermanson, Robert*: Anteckningar enligt professor R. Hermansons
- Heuru, Kauko - Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo*: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampere University Press 2011.
- Heuru, Kauko - Mennola, Erkki, – Ryyänen, Aimo* Kunnallinen itsehallinto 2001. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki
- Heuru, Kauko*: Hyvä hallinto. Edita Prima Oy, Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus, Tampere 2000.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita Oy, Helsinki 2001.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto, Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Holopainen, Toivo: Kunnan Asema valtiossa – oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.

Holopainen, Toivo: Offentliga organ som avtalsparter. Nordiska Juristmötet 1978. Förhandlingar 28, bil. 11. Kobenhavn 1982, 9 ss.

Holopainen, Toivo: Oikeuden jakamisesta. Lakimies, 1965. s. 894.

Husa, Jaakko - Mutanen, Anu – Pohjalainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Tampere, 2. uudistettu painos 2008.

Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Talentum, 2002.

Huser, Kristian: Avtaletolkning. Bergen 1983.

Hyyryläinen, Esa: Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 4/2000, s. 299-311

Häyhä, Juha: Sopimustyyppi ja rauenneet edellytykset. Lakimies 2004, s. 1437-1448

Jyränki Antero – Husa Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2012.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2000. Kehittämismahdollisuuksista de lege ferenda kansanvallan näkökulmasta.

Kekkonen, Urho: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan (väitöskirja). 1939.

Koski, Heikki – Aulis Pöyhönen: Vahvat kunnat ovat hallinnon perusta. Teoksessa: PARAS tuoreeltaan tulkittuna, 9–30. Kunnallisalan kehittämissäätiö. KAKS. Toim. Hirvikorpi Helinä 2006.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet, Helsinki 2004. kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten kustannus 1991.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa, Helsinki 2000.

Kähkönen, Tapio: 2007. Alueellisesta iteshallinnosta, Tutkimus sääntelyn

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin, osa 2. WSOY 1964.

Muukkonen, P.J.: Näkökohtia aluerakentamissopimuksista LM 1991 s. 105–136 1991.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki 2011.

- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus, 3. Uudistettu painos Werner Söderström Lakitieto Oy, Porvoo 2000.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki 2015.
- Mäenpää, Olli:* Hallintosopimus, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki. 1989.
- Mäenpää, Olli:* Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.
- Mäenpää, Olli:* Keskusviraston asema valtionhallinnossa: Julkisoikeudellinen tutkimus valtiohallinnon organisaatiosta. Vammala 1979.
- Mäenpää, Olli:* Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. Lakimies, s. 1132–1143 1998.
- Mäenpää, Olli:* Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan, Lakimies 7-82005, s. 1067-1085.
- Mäkelä, Juha:* Sopimuksen yhteinen sitovuusperuste, Lakimies 1/2008, s.20–41.
- Mäkinen, Eija – Luoto, Ilpo:* Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusopimuksista syntyneitä riitoja ratkaistakkaan hallintoriitoina? Lakimies 7-8/2012 s. 1168-1186.
- Mäkinen, Eija:* Hallintosopimusten sääntelytarpeesta, Oikeusministeriön Lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2001.
- Mäkinen, Eija:* Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
- Mäkinen, Pirjo:* Kunnallisen itsehallinnon jäljillä. Kunnallisanalan kehittämissäätöntutkimusjulkaisu nro 8. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy 1995.
- Mäkinen, Pirjo:* Kuntarakenneselvitys. Esiselvitys kuntajaotuksen historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä jatkotutkimuksen alustava tutkimusohjelma. Kunnallisanalan kehittämissäätö tutkimusprojekti 1.12.1991- 31.5.1992. Tampere
- Niemivuo, Matti – Keravuori- Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi:* Hallintolaki. Helsinki 2010.
- Niemivuo, Matti:* Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki. Lakimiesliiton och praxis. Femte upplagan, Stockholm-Skarpnäck: SKL Kommentus Media
- Paaso, Ilpo:* Vahingonkorvausvastuun normiperusta lääkarintoimessa. Tutkimus erityisesti julkisen vallankäytön vahingonkorvausvatsuuta sääntelevien säännösten soveltavuudesta lääkarintoimesta aiheutuviin vahinkoihin. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 190. Vammala 1992.
- Pekkola-Sjöblom, Marianne:* Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008-2011. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 31. Suomen kuntaliitto, 2014. Helsinki
- Pihlajaniemi, Toivo:* Kuntajakolaki selityksin. Helsinki 1998.

- Pönkä, Ville:* Tavoitteellisten tulkintasääntöjen merkityksestä liikesopimuksen tulkinnassa. *Defensor Legis* 2013/6, s. 919, Referee-artikkeli. 2013.
- Pöyhönen, Juha:* Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimuksen sovittelu. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1988.
- Pöyhönen, Juha:* Uusi varallisuus oikeus. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2000.
- Rasinmäki, Jorma:* Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997.
- Roslin, Bertil:* Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2006.
- Rytkölä, Olavi:* Hallinto- ja finanssioikeudessa sovellettavista oikeusnormeista. *Lakimies*. 1965, s. 172–185
- Rytkölä, Olavi:* Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Vammala 1950.
- Rytkölä, Olavi:* Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset. Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammala 1957.
- Ryynänen Aimo:* Kunnallisen itsehallinnon kansainväliset vaikutteet. University Press, Tampere 2012.
- Ryynänen, Aimo:* Kuntakapina. Esimerkki kansalaisliikkeen toimintamahdollisuudesta Suomessa. United Press Global 2013.
- Ryynänen, Aimo:* Kuntaudistus ja itsehallinto, Tampereen Yliopistopaino Oy – Juves Print, Tampere 2008.
- Saarnilehto, Ari: Sopimusoikeuden perusteet. Talentum, Helsinki 2009.
- Schmidt, Folke:* Typfall, partsavsikt och partsculpa. Riktpunkter för avtalstolkning. *SvJT* 1959, s. 497–520.
- Siltala, Raimo:* Johdatus oikeusteoriaan. *Forum iuris*: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2001.
- Snellman, J.V.:* Kunnallislaitoksen uudistamisesta, *Kootut teokset VI*. Porvoo 1929. (1860), s. 430-440.
- Soikkanen, Hannu:* Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto, Helsinki 1966.
- Soikkeli, Lauri:* Luottamuksensuoja verotuksessa, Helsinki 2003.
- Ståhlberg, K.J:* Kunnan itsepuolustus oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. *Lakimies*. 1939. s. 474–477.
- Suviranta, Outi:* Oikeusvoimasta luottamuksensuojaan. *Lakimies* 7-8/2004, s.1421–1436.
- Tampereen yliopisto 2007.

- Telaranta, K.A.*: Sopimusoikeus, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1990.
- Tocqueville, Alexis Clérel de*: Demokratia Amerikassa. (De la démocratie en Amérique I–II, 1835/1840.) Suomentanut Sami Jansson. Helsinki: Gaudeamus. 2006.
- Tornberg, Kyösti*: Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2014.
- Tuori, Kaarlo*: Valtiohallinnon sivuelinorganisaatiosta II. Vammala 1983.
- Tähti, Aarre*: Vilpitön mieli Suomen hallinto-oikeuden valossa. Teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.): Vilpittömästä mielestä. Turku 1997. s. 177–219.
- Uotila, Jaakko*: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtiohallinnossa: Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1963.
- Whittaker, Simon*: Privity of Contract and the Law of Tort: the French Experience. Oxf. J.Leg.Stud. 1995- s. 327–370.
- Wollmann, Hellmut. & Roth, Roland*: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Leske + Budrich, Opladen 1999.
- Woxholth, Geir*: Avtalerett. 8. utgave, 2. opplag. Oslo 2013.
- Ämmälä, Tuula*: Edellytyksen merkityksestä sopimusoikeudessa. Teoksessa Saarnilehto, Ari – Tuomiosto, Jarmo (toim.) Juhlajulkaisu Juhani Kyläkallio 1930 – 14/3 – 1990 (s. 263-275). Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 1990.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 21/1924 vp. Hallituksen esitys maalaiskuntalain kunnallislain, kaupunkien kunnallislain ja kunnallisen vaalilain muuttamisesta

HE 141/1975 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi

HE 5/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajaosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi

HE 135/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamisesta

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 264/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntajakolain muuttamisesta

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi

HE 31/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta

HE 25/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta

Hallintovaliokunnan mietinnöt

HaVM 24/1997 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi

HaVM 31/2006 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

Komiteanmietinnöt

KM 1993:33 Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö

KM 2003:3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 24/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi

PeVL 41/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 § ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta

PeVL 20/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta

PeVL 20/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen vuosikertomus 2013

Oikeuskäytäntö

Korkein hallinto-oikeus

KHO 20.4.2016:52

KHO 16.5.2016:68
KHO 3.6.2016:85
KHO 8.6.2015:83
KHO 3.11.2010 T 3107
KHO 10.11.2010 T 3199
KHO 27.8.2009 T 2036
KHO 2006:20
KHO 23.11.2006 T 3110
KHO 1998:52
KHO 17.3.1994 A 10 T 2752
KHO 1992: A 55 T 4699

Korkein oikeus

KKO 2015:25
KKO 2014:70
KKO 2013:19
KKO 2012:1
KKO 2010:25
KKO 2008:53
KKO 2008:36
KKO 2007:5
KKO 2006:75
KKO 2005:72
KKO 2004:124
KKO 2003:26
KKO 2002:38
KKO 2002:78
KKO 2001:34
KKO 2001:36
KKO 2001.93
KKO 2001:135
KKO 2000:102
KKO 1999:33
KKO 1996:7
KKO 1996:19
KKO 1995:56.
KKO 9.12.1992 T 4206
KKO 1986 II T 111

Muut

Itä-Suomen hallinto-oikeus T 16/0216/2
Itä-Suomen hallinto-oikeus T 15/0237/4
Kuopion hallinto-oikeus T 14/0069/4
Kuopion hallinto-oikeus T 13/0255/3
Vaasan hallinto-oikeus T 11/0046/3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus T 11/0147/3
Hämeenlinnan hallinto-oikeuden T 11/0124/3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus T 10/05092/2/3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus T 09/0251/3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus T 08/0373/3

Vaasan hallinto-oikeus T 07/0401/3
Turun hallinto-oikeus T 07/0072/1
Unionin tuomioistuimen ratkaisu: 5.5.1981 112/90 Firma Anton Durbeck vs.
Hauptzollant Frankfurt am Main-Flughet, Kok.

Internet-lähteet

Suomen Kuntaliitto (2013). Kuntaliitokset. Saatavilla 19.3.2017:

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

LYHENTEET

EU	Euroopan Unioni
HAO	Hallinto-oikeus
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (6.6.2003/434)
HM	Suomen hallitusmuoto (17.7.1919/94)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KJakoL	Kuntajakolaki/Kuntarakennelaki (1698/2009)
KJaoitusL	Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteamietintö
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
OikTL	Oikeustoimilaki (13.6.1929/228)
OYL	Osakeyhtiölaki (624/2006)
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
SopS 66/1991	Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta
VahKL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)

I JOHDATUS TUTKIELMAN AIHEESEEN

1 Johdanto

1.1 Aiheen esittely ja tutkielman rakenne

Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu asukkaidensa hallinnoimiin kuntiin. Kunnat elävät jatkuvassa muutospaineessa yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten vuoksi. Väestön ikääntyessä ja pienten kuntien kärsiessä negatiivisesta muuttoliikkeestä kunnat kuihtuvat ja kasvukeskuksissa palveluiden saanti puolestaan huononee ruuhkautumisien vuoksi.¹ Muutokset heijastuvat automaattisesti myös kunnan talouteen ja elinvoimaisuuteen. Kuntien on ahdingostaan riippumatta kyettävä tarjoamaan asukkailleensa lailla turvatut peruspalvelut.² Ahdinko onkin johtanut laajaan kuntaliitosten sumaan, minkä seurauksena kuntaliitoksia toteutettiin 32 kappaletta pelkästään vuonna 2009. Liitoksissa oli tuolloin mukana yhteensä 99 kuntaa. Vuoden 2013 alussa kuntia oli enää 320³ ja lisää yhdistymisiä on tiedossa.⁴ Kuntaliitoksia on perusteltu muun muassa sillä, että kuntakoon kasvattamisella julkisten palvelujen turvaaminen helpottuu. Taloudelliset perustelut ovatkin olleet johtavina argumentteina kuntaliitosten puolesta. Vastakkaisia näkemyksiäkin on luonnollisesti esitetty.⁵

Kuntaliitoksesta päättäminen kuuluu yhdistyvien kuntien perustuslailla turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Vuodesta 2009 lähtien voimassa olleen, ja vuonna 2014 uudistetun kuntarakennelain 8 § velvoittaa yhdistyviä kuntia laatimaan yhdistymissopimuksen, jossa on sovittava ainakin pykälässä ilmenevistä seikoista. Pykälän sanamuodosta ”ainakin” on johdettavissa se, että laki sallii sopimusvapauden turvin ja lainsäädännön asettamissa rajoissa kunnille mahdollisuuden sopia yhdistymissopimuksessa kuntarakennelain 8 §:n määrittämistä seikoista laajemmin. Tutkielman aihe valikoitui työskennellessäni Savonlinnan kaupungin keskushallinnossa. Yhdistymissopimusta koskeva problematiikka oli Savonlinnassa ajankohtainen. Keskusteltuani kunta-alalla vaikuttavien virkamiesten kanssa, kävi selväksi, ettei velvollisuus yhdistymissopimuksen noudattamisesta ole kunnissa selvä. Tutkielma koostuu kolmesta teemakohtaisesta pääluvusta. Luvussa II käsitellään kuntajaotukseen

¹ HE 155/2006 vp, s. 57–64.

² HaVM 31/2006 vp, s.7.

³ Suomen kuntaliitto 2013.

⁴ HE 25/2015 vp.

⁵ Haveri & Majoinen 2000, s. 13.

ja yhdistymissopimukseen vaikuttavan normiston kehitystä. Luvussa III tarkoituksena on selvittää yhdistymissopimuksen sitovuuden aste sopimusoikeudellisen normiston ja tulkintaoperaation avulla. Luvussa IV selvitetään julkisoikeudellisen luottamussuojaperiaatteen merkityksestä yhdistymissopimuksen sitovuudessa.

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella kuntajakotilanteessa yhdistyvien kuntien välille solmittavan yhdistymissopimuksen oikeudellista sitovuutta. Kuntarakennelain sanamuodon mukaisesti yhdistymissopimusta on noudatettava kolmen vuoden ajan kuntajaon hyväksymisestä lähtien. Päätös kuntajaosta sekä yhdistymissopimuksen sisällöstä kuuluvat olennaisesti kuntien perustuslaillisen itsehallinnon turvaamiin oikeuksiin. Yhdistymissopimuksen oikeudellinen luonne on epäselvä. Sitooko sopimus oikeudellisesti, vai onko sitovuudella vain poliittinen ulottuvuus? Onko kyse julkisoikeudellisesta sopimuksesta, vaikka sopimuksessa voidaan sopia myös yksityisoikeudellisista seikoista varsin laajasti? Yhdistyssopimuksen tarkastelussa julkisoikeudellinen normisto sekoittuu yksityisoikeuden alaan kuuluvan sopimusoikeuden peruseriaatteiden kanssa. Ongelmaa on syytä valaista esimerkillä.

Kooltaan pienet kunnat X ja Y ovat yhdistyneet väkiluvultaan selvästi suurempaan kuntaan Z. Yhdistyneet kunnat ovat laatineet yhdistymissopimuksen, jossa on sovittu uuden kunnan tulevasta luottamushenkilöorganisaatiosta, henkilöstön irtisanomissuojasta, palvelurakenteista ja investointikohteista. Kunta Z on sitoutunut yhdistymissopimuksen ehtoihin selvällä lausekkeella. Myöhemmissä sopimuskohdissa sitoudutaan kehittämään katoavan kunnan Y aluetta miljoonalla eurolla kahden vuoden sisällä kuntaliitoksen toteutumisesta. Uuden kunnan valtuusto tekee kuitenkin poliittisen päätöksen olla investoimatta yhdistymissopimuksen ja investointisuunnitelman mukaisesti. Investointisuunnitelmassa tarkennetaan investoinnin kohdetta ja euromääräisiä rajoja. Kuinka sidottu uuden kunnan valtuusto on yhdistymissopimuksen ehtoihin? Mitä vaikutuksia ja suojakeinoa asiassa puolestaan on kunnan asukkaiden oikeuksien kannalta?

Tutkielman pääteemana on löytää yhdistymissopimuksen oikeudellisen sitovuuden aste ja kuinka se muodostuu. Yhdistymissopimuksen sitovuuden aste on oikeuskäytännössäkin muodostunut ristiriitaiseksi. Lain esitöiden perusteella

yhdistymissopimusta tulee tarkastella yksityisoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Jatkoteemana pyritään tarkastelemaan, mitä oikeusvaikutuksia yhdistymissopimuksen sitovuuden myötä muodostuu ja kuinka yhdistymissopimuksen tulkinta luonnistuu perinteisen yksityisoikeudellisen tulkintaoperaatioon avulla. Hallinto-oikeuksissa muodostetun käsityksen perusteella yhdistymissopimusten sitovuus, sekä yhdistymissopimus ja sopimusta koskevan kuntarakennelain 8 ja 9 § ovat luonteeltaan poliittista. Asiasta on kuitenkin esitetty vastakkaisiakin päätöksiä.

Tutkielman kannalta tärkeä periaate on kunnallinen itsehallinto ja kuntalaisten oikeus hyvään hallintoon. Tästä johtuen tutkielman viimeisenä tavoitteena on selvittää kunnan asukkaiden luottamuksensuojan merkitys yhdistymissopimuksen muutostilanteessa. Syntyykö yksittäiselle kuntalaiselle luottamuksensuoja kuntaliitossopimuksen selkeiden ehtojen johdosta, ja jos syntyy, mikä vaikutus luottamuksensuojaperiaatteella on. Tämän tutkielman kirjoitushetkellä kuntakenttä kuhisee pääministeri Juha Sipilän johtaman hallituksen sote-uudistuksien vuoksi. Koska suunnitelmat ovat keskeneräisiä, ja niiden sisältö tuntuu vaihtuvan nopealla aikavälillä, rajataan meneillään olevan sote-hankkeen vaikutukset kaikilta osin tämän tutkielman ulkopuolelle.

1.3 Tutkielman metodi

Tutkielman yksilöinnin jälkeen tulee määriteltäväksi tutkimuksen metodi. Tutkielman metodi on pääosin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tällöin tarkoituksena on löytää tutkielman asettamiin kysymyksiin vastaus voimassa olevista oikeusnormeista.⁶ Moderni lainoppi voidaan jakaa voimassa olevien oikeussäännösten tulkintaan ja systematisointiin. Voidaan puhua myös lainopin praktisesta sekä teoreettisesta puolesta, jotka Aarnio näkee omiksi metodeikseen, mutta kuitenkin vuorovaikutussuhteisiksi toisiinsa.⁷ Tulkinnalla pyritään selvittämään lakitekstien ja oikeussääntöjen sisältö, joka on perusteltava hyväksyttävällä tavalla.⁸ Oikeussäännöt voivat koostua lainsäädännöstä, lainvalmisteluaineistosta, prejudikaateista sekä oikeusperiaatteista. Oikeussääntöjen tulkinta tulee kuitenkin tehdä osana laajempaa tulkintakontekstia, jolloin selvitetään oikeussäännösten keskinäisiä suhteita. Voidaan puhua oikeussääntöjen systematisoinnista.⁹ Tutkielmassa tulee siten selvitettyksi kuntajakoa,

⁶ Husa, Mutanen Pohjolainen 2008, s. 20.

⁷ Aarnio 1998, s. 986.

⁸ Aarnio 1982, s. 61–144.

⁹ Siltala 2001, s. 22–23.

luottamuksensuojaa sekä yhdistymissopimusta koskeva oikeussäännöstö tulkinnan keinoin.

Tutkielman tarkoituksena on selvittää yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus. Tutkielma kuuluu pääosin kunnallisoikeuden alaan. Kunnallisoikeus on perinteisesti nähty kuuluvaksi erityishallinto-oikeuden piiriin, joka puolestaan on perinteisen oikeudenalajaottelun mukaan osa julkisoikeutta. Julkisoikeus ja yksityisoikeus muodostavat Suomen oikeudellisen systematiikan rungon. Julkisoikeus sääntelee julkisen vallan keskinäisten suhteiden lisäksi julkisen vallan ja yksityishenkilöiden välisiä suhteita, yksityisoikeudellisen normiston säännellessä yksityishenkilöiden keskinäisiä suhteita. Oikeudenalajaottelu on kuitenkin uudistunut ajan myötä, eikä jaottelu ole oikeudellisesti sidottu mihinkään.¹⁰ Holopaisen esittämää kritiikkiä oikeudenalojen jaotukselle voidaan pitää tämän ajatussuuntauksen merkittävän ensiaskeleena.¹¹

Kuntien yhteiskunnallinen toiminta kohdistuukin yhä enemmissä määrin muun muassa yksityisoikeudellisen sektorin kanssa. Näin ollen kunnallisoikeus voidaan tänä päivänä ymmärtää perinteistä hallinto-oikeuden alaosiota laajemmaksi kokonaisuudeksi. Kunnallisoikeudella viitataan siten koko oikeusjärjestelmään sekä oikeussäännösten kokonaisuuteen, mitkä vaikuttavat kuntien itsehallintoon, asemaan, tehtäviin ja muihin itsehallinnon kannalta merkityksellisiin olosuhteisiin.¹² Tällöin toiminnassa tulevat arvioitavaksi muun muassa yksityisoikeudellinen normisto oikeusperiaatteineen sekä vuosikirjaratkaisuineen.¹³ Tässä tapauksessa normisto koostuu sopimusoikeuden alaan kuuluvasta lainsäädännöstä sekä oikeusperiaatteista. Tutkielmassa käydään lävistä yleisesti kuntaliitossopimuksissa ilmeneviä ominaisuuksia ja tarkoituksena on selvittää yhdistymissopimukseen kirjattujen lausekkeiden sitovuutta tulkitsemalla niitä sopimusoikeudessa luodun tulkintaoperaation avulla. Tutkielmassa on myös

¹⁰ Vertaa Mäenpää 1989, s 3-13 esimerkiksi Olavi Rytkölan artikkeliin Hallinto- ja finanssioikeus vuodelta 1965, jossa korostetaan julkisoikeuden ja yksityisoikeuden eroa toteamalla, ettei esimerkiksi yksityisoikeuteen suunnatun oikeustoimilain soveltaminen ole mahdollista julkisoikeudellisissa toimissa. Rytkölä 1965, s. 172–185.

¹¹ Holopainen 1965, s. 895.

¹² Heuru, Mennola ja Ryyänen 2011, s. 26.

¹³ Mäenpää on käsitellyt julkisoikeuden ja yksityisoikeuden sääntelydiskurssia teoksessaan jo vuonna 1989 teoksessaan hallintosopimus. Mäenpää tuo esiin ongelmia, jotka seuraavat perinteisen oikeudenalajaottelun sokeasta noudattamisesta. Jaottelu voi johtaa kriisiin, mikäli se ei enää pysty vastaamaan muuttuvan yhteiskunnan tuomiin tilanteisiin. Oikeudenalan sisällä syntyvät tulkinnat ja poikkeuksia luovat käytännöt eivät välttämättä pysy perässä yhteiskunnan nopeassa muutostahdissa. Tästä syystä oikeudenalojen sääntelyä tulisi tulevaisuudessa voida yhdistää tilanteiden edellyttämällä tavoilla. Mäenpää 1989, s 3-13.

oikeushistoriallinen vivahde. Taustoitan kunnallisen itsehallinnon ja kuntajakolainsäädännön historiallisia kehitysvaiheita, joilla pyrin luomaan reitin loppupäätelmään siitä, millainen sitovuus yhdistymissopimukselle tulisi antaa yhdistymissopimusta koskevan normiston kehityksen näkökulmasta.

Tarkoituksena on myös luoda konkreettisia johtopäätöksiä ja ehdotuksia tulevaa lainsäädäntöä varten. Näin ollen tutkielman taustalla piilee oikeuspoliittinen pyrkimys (*de lege ferenda*) eli, kuinka yhdistyssopimuksen sääntelyä tulisi parantaa, jotta se turvaisi mahdollisimman hyvin kunnallisen itsehallinnon sekä erityisesti kuntalaisten oikeudet?

II NORMIT KUNTAJAON JA YHDISTYMISSOPIMUKEN TAUSTALLA

1 Kunnallinen itsehallinto ja kuntajako

Ihmisen elämä yhteiskunnassa keskittyy merkittävältä osin kunnalliselle paikallistasolle. Käytämme kunnallisia palveluita, ajamme kuntien ylläpitämällä teillä, kouluttaudumme kunnallisissa kouluissa sekä huolehdimme terveydestämme kuntien ylläpitämissä sairaaloissa. Kaikki tämä hoituu paikallisen itsehallinnon suomin oikeuksien turvin. Kunnat ovat oikeustoimikelpoisia, oikeuskelpoisia julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joilla on itsenäinen toimialue, omat asukkaat sekä näiden asukkaiden verotusoikeus.¹⁴ Kehittyneissä demokraattisissa maissa itsehallinnon ydinajatus on sama. Itsehallintoperiaatteen mukaisesti itsehallinnolla tarkoitetaan kansalaisten autonomista paikallisten asioiden hoitoa.

Itsehallinnossa on kyse nimenomaisesti siitä, että kuntalaiset hoitavat itse hallintoaan.¹⁵ Lisäksi asukkaat voivat valita viranomaisia päättämään alueen yhteisistä asioista. Näin itsehallinto toteuttaa länsimaille merkityksellistä demokratian arvoa ja oikeusvaltion ideaa.¹⁶ Myös oikeus päättää paikallistason rakenteista ja kuntajaosta kuuluu oleellisesti itsehallinnon käsitteen piiriin. Kuntajaolla on merkittäviä vaikutuksia ihmisten

¹⁴ Oikeushenkilöllisyydestä katso Niemivuo 1991, s. 37. Kunnan verotusoikeus perustuu perustuslain 121.3 §:n säännökselle.

¹⁵ Mäkinen 1995, s. 11.

¹⁶ Heuru 2006, s. 29.

elämään.¹⁷ Kuntajaon tuomien muutosten myötä palveluiden tarjoaminen, laatu ja niiden saamisen edellytykset saattavat muuttua. Kuntaliitoksen yhteydessä laadittavassa yhdistymissopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi liittyvän kunnan alueelle rakennettavasta koulusta, uimahallista tai vaikka vanhan, mutta käytetyn rakennuksen purkamisesta uuden palvelukeskuksen tieltä. Kuntaliitostapauksissa kunnan asukkaiden itsehallinnon heikkeneminen on myös varsin todennäköinen uhkakuva, sillä esimerkiksi kouluja voidaan myös lakkauttaa palvelurakenteiden muutoksilla. Kuntajakoa koskevan tutkielman kannalta onkin oleellista käsitellä itsehallintoa ja sen kehitystä, koska kuntajaon johdosta katoavat kunnat käytännössä luopuvat omasta itsehallinnostaan.

Itsehallinnon määritelmä ja sen sisältö on ollut, ja on edelleen kunnallisoikeuden keskeisimpiä kysymyksiä. Määritelmä on muuttunut yhteiskuntien kehityksen saatossa¹⁸ ja nykyisen kehityksen vauhti voi edellyttää käsitteen määrittelemistä uudelleen. Kunnallisen itsehallinnon käsitteen pioneerina voidaan pitää Preussin vapaaherra vom Steiniä.¹⁹ Vom Steinin kaupunkijärjestyksen tavoitteena oli ennen kaikkea kansalaisten valaiseminen ja kuntahengen kohottaminen asukkaiden keskuudessa. Varsinainen itsehallinnon käsite muodostui vasta ”hullun vuoden” 1848 vallankumouksen jälkeen, josta kehitys jatkui vilkkaana Hardenbergin reformien kautta aina 1800-luvun nopeiden yhteiskunnallisten muutosten aikakaudelta näihin päiviin saakka. Vom Steinin aikaiset yhteiskunnalliset itsehallintoon liittyvät problematiikat valtion roolista, paikallishallinnon periaatteista ja kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksista herättävät edelleen eriäviä mielipiteitä asiantuntijoissa ja tutkijoissa.

Itsehallintoa määriteltäessä pohditaan usein myös mistä, ja keneltä valta päätetään omista paikallisista asioistaan on peräisin. Akateemikot ja oppineet ovatkin jakautuneet asiassa

¹⁷ Vuonna 2014 tehdyn tutkimuksen mukaan kansalaiset suhtautuvat nihkeästi kuntaliitoksiin. Liitosvastaisuus on kasvanut erityisesti vuoden 2008 jälkeen. Peräti 60 % vastanneista koki, että kuntaliitos olisi oman kunnan kohdalla negatiivinen asia. Mielipide vaihteli vastaajien puoluekannan ja asuttavan kunnan mukaan, mutta ei kuitenkaan merkittävästi. Suurin vastustus kuntajakoa kohtaan löytyi keskustapuolueen kannattajien keskuudesta sekä hieman yllättäen pienten, alle 5000 ihmisen kunnista. Kokoomuksen kannattajat ja kuntalaiset, jotka asuvat yli 100 000 asukkaan kunnissa suhtautuivat kuntaliitoksiin noin 20 % myönteisemmin. Katso tarkemmin Pekkola-Sjöblom, s. 38–42.

¹⁸ Heuru 2006, s. 27. Katso myös Kähkönen 2007, s. 86–87.

¹⁹ Aimo Ryyänen 2008, s. 5-7. 1800-luvulla ajankohtaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä olivat valtion rooli yhteiskunnassa, yksilöiden vapauden ja vastuun suhde sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia käsittelevät kysymykset. Vom Stein pyrki löytämään vastauksia siihen, miten yksittäisen ihmisen vaikutusvaltaa saataisiin lisättyä ja loi samalla kunnallisen itsehallinnon perustan.

eri koulukuntiin.²⁰ Ajan saatossa itsehallintoa on tarkasteltu eri näkökulmista, ja vallitseva kanta on muuttunut edes takaisin. Itsehallinnon perustalle ja määritelmälle on luotu laajasti sisältöä muun muassa oikeuskirjallisuudessa.²¹ Itsehallinnon määritelmät kiteytetään tässä tutkielmassa 1) valtiokeskeiseen, 2) liberalistiseen kuntakeskeiseen sekä 3) kansalaiskeskeiseen koulukuntaan. Määritelmä on kuntajakoa koskien merkittävä. Mikäli asiassa päädyttäisiin yksimielisesti valtiokeskeiseen ajatteluun, voisi tämä merkitä nykyisen itsehallinnon suojan kannalta, ja siten myös kuntajaon kannalta sitä, että valtio voisi puuttua kuntien aluejakoon kunnan asukkaiden vastustuksesta huolimatta.

1) Valtiokeskeisen, *desentralistisen* koulukunnan mukaan, kunnan valta on valtiolta johdettua, jolloin kunnat nähdään käytännössä valtiovaltaan nähden alisteisena.²² Kunta nähdään eräänlaisena valtiovallan apuvälineenä. Näin ollen itsehallintovallan sisältö ja laajuus on loppujen lopuksi valtiovaltan säädeltävissä. Se mikä kunnille annetaan, voidaan ottaa myös pois. Suomessa merkittäviä valtiokeskeisen koulukunnan edustajia olivat muun muassa K.J. Ståhlberg ja Hermanson.²³ Urho Kekkoneen tutki saksalaisen oikeuspositivistin Paul Labandin pohdintoja itsehallinnosta väitöskirjassaan. Kekkoneen oli Labandin kanssa samoilla linjoilla ja näki valtion roolin kuntaan nähden on ensisijaisena.²⁴ Valtio on kaiken oikeuden lähde.²⁵ Ajatus on looginen, koska valtion rooli kuntaan nähden on helppo nähdä määräävänä.²⁶ Kekkoneen kuitenkin näki valtiollisen ajattelutavan myös uhkakuvana kunnalliselle itsehallinnolle.²⁷

2) Kuntakeskeisen, eli *hallinnollis-organisen* koulukunnan mukaan itsehallintovallassa on kyse historiallisesti vanhemmasta, paikallisilla asukkailla aina olleesta oikeudesta päättää asioistaan paikallisesti. Merkittävä koulukunnan puolestapuhuja oli saksalainen

²⁰ Muun muassa Holopainen katsoo väitöskirjassaan, että kunnan itsehallintovalta on historiallisesti vanhempi kuin valtion valta. Tornberg 2014, s. 131. Holopainen kuitenkin katsoo, että itsehallintoon puuttuminen on mahdollista tavallisella lain säädöksellä. Tarkemmin Holopainen 1969, s. 306.

²¹ Heuru 2006, s. 25–26.

²² Tämän koulukunnan tukijoihin kuului muun muassa itsehallintomme muodostumisen kannalta yksi tärkeimmistä vaikuttajista K.J. Ståhlberg.

²³ Suomen ensimmäisiä itsehallintoa koskevia ajatuksia käsitelleen Hermansonin mukaan kuntien valtaoikeus rajoittuu valtion vallasta johtuvaan valtaoikeuteen. Hermanson 1893. 478. Katso myös Ståhlberg 1928, s. 254. Harjula & Prättälä 2015, s. 56. Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, s. 86–88.

²⁴ Kekkoneen 1936, s. 84. Paul Labandin ideologia perusti vahvasti oikeustieteelliselle ajattelulle valtio-oikeudellisen alan sisällä, ja kiisti kuntakeskeiseen ajatteluun perustuvat historialliset argumentit. Ryynänen 2012, s. 36–37.

²⁵ Kekkoneen 1936, s. 62

²⁶ Valtio muun muassa rahoittaa kuntia, voi asettaa niille tehtäviä lailla ja kunnat yleensä toteuttavat valtion strategisia päätöksiä.

²⁷ Ryynänen 2012, s. 48.

Hugo Preuss, jonka tutkimuksiin monet merkittävät suomalaiset tutkijatkin nojautuivat.²⁸ Preuss painotti, ettei kunta ole valtiollinen orgaani, eikä siihen nähden alisteisessa asemassa. Valtion rooli tuli rajata kuntia valvovaksi. Tämän 1850-luvulla vahvempaa jalansijaa saaneen liberalistisen aatteen mukaan itse valtion katsotaan syntyneen ikään kuin paikallistasolta lähtevästä itsehallinnosta johdettuna. Kunnat katsotaan muodostuneen ihmisten muodostamina ilman suunnitelmallista tahtoa. Ajattelumalli perustui Carl Schmittin käsitykseen²⁹ kuntien institutionaalisesta suojasta, joka on kuitenkin menettänyt perustuslakivaliokunnan lausuntojen³⁰ myötä merkitystään.³¹

3) Modernimman mannereurooppalaisen *kansalaiskeskeisen* ajattelun mukaan itsehallinto voidaan ymmärtää myös demokraattisemmin kansalaiskeskeisenä oikeutena.³² Tällöin on kyse nimenomaan kansalaisten omavastuisesta asioidenhoidosta. Taustalla vaikuttaa kaksi keskeistä arvoa, kunnallinen kansanvalta sekä hallinnollinen tehokkuus.³³ Perustuslain 121 §:n sanamuoto sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon perustamiskirja (SopS 66/1991) ilmentävät kansanvaltaisuuden periaatetta. Moderni ajattelu kumpuaa muun muassa kansalaisten asenteiden ja ajattelun muuttumisesta.³⁴

Mielestäni kunnallinen itsehallinnon voidaan katsoa muodostuvan eräänlaisena yhdistelmästä kansalaiskeskeistä sekä kuntakeskeistä koulukuntaa. Valtiokeskeisessä ideologiassa näen ongelmallisena paikallisen itsehallinnon vanhemman perustan. Itsehallinto ei ole myöskään varsinainen objekti, joka voidaan siirtää valtion omistukseen. Lisäksi valtio itsessään koostuu toimivasta demokratiasta ja paikallisyhteisöistä. Valtion tehokas toiminta edellyttää toimivaa paikallishallintoa. Paikallishallinto toimii parhaiten silloin, kun sillä on tarpeeksi suuri ja riippumaton

²⁸ Ryynänen 2012, s. 37.

²⁹ Holopainen 1969, s. 238 ja 306–307.

³⁰ PeVL 41/2002 vp.

³¹ Heuru toteaa, ettei paikallisen itsehallinnon institutionaalinen hallinnon muoto ole ajan saatossa tapahuneista valtion puuttumisista ja muutoksista huolimatta kadonnut. 2006. s, 29. Harjula & Prättälä kuitenkin esittää tuoreemmassa teoksessaan, että institutionaalinen suoja on menettänyt merkityksensä. Harjula & Prättälä 2015. s, 58.

³² Kansalaisten kiinnostus politiikka kohtaan on heikentynyt 2000-luvulla. Siitä huolimatta kiinnostus omien asioiden hoitoon on muuttunut entistä suuremmaksi. Ihmiset haluavat vaikuttaa omiin asioihinsa ilman poliittisia välikäsiä. Vastaava suuntaus on vallalla myös muualla Euroopassa. Erityisesti Itävallassa perinteisen politiikan muoto nauttii suurta epäsuosiota kansalaisten keskuudessa. Ryynänen 2013, s. 183.

³³ Keskeisenä tekijänä kansalaiskeskeisen ajattelun muodostumisen taustalla on ollut erityisesti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja.

³⁴ Ryynänen 2008, s. 38.

toimivalta päättää asioistaan itsenäisesti.³⁵ Tämän lisäksi kuntalaisilla tulee olla tehokkaat mahdollisuudet vaikuttaa paikallisiin asioihin viimekädessä tehokkaan muutoksenhakuoikeuden avulla. Olen Husan ja Pohjolaisen kanssa samaa mieltä siitä, että perustuslakia on tulkittava siten, että se viimekädessä turvaa kunnat paikallisen itsehallinnon toteuttajina.³⁶

Kunnallisen itsehallinnon perusarvot pysynevät jatkossakin samoina. Ydinarvoina voidaan nähdä vapaus, osallistuminen ja tehokkuus. Näiden arvojen kautta pystytään heijastamaan itsehallinnon asemaa. Itsehallintoon oleellisesti kuuluvat piirteet eivät toteudu ilman kuntia. Kunta ja itsehallinto ovat symbioosissa.³⁷ Itsehallinnolla onkin oikeudellisen ja hallinnollisen puolen lisäksi sosiaalinen luonne. Jos kunnilta vietäisiin vapaus valita ja vaikuttaa, ja asiat säädeltäisiin valtiolliselta pohjalta, olisi lopputuloksena identtisesti toimivat kunnat, jotka eivät tulisi menestymään. Paikalliset rakenteet ja maantieteelliset olosuhteet tekevät identtisesti toimivien kuntien olemassaolosta Suomen kokoisessa massa lähes mahdottoman. Kuntien kehittäminen ilman itsehallintoa johtaa epätarkoituksenmukaisiin ja itsehallinnon perusperiaatteiden vastaisiin päätöksiin.³⁸

Täydellisen itsehallinnon määritelmän esittäminen on kuitenkin vaikea tehtävä. Itsehallinnon käsite on vahvasti sidoksissa aikaan ja positiiviseen oikeuteen. Yhteiskunnat jatkuvan kehittymisen vuoksi yhteiskuntaan syntyy uusia tarpeita sitä mukaa kun vanhat tarpeet katoavat. Nykyisessä aluepolitiikassa tapetilla ovat sellaiset asiat kuten terveystalvelujen läheisyys, koulumatkat ja esimerkiksi kirjastotalveluiden saanti. Ehkä tulevaisuudessa yhteiskunta muuttuu sellaiseksi, että esimerkiksi päivähoitotalvelut voidaan tuottaa tavalla, jota ei vielä osata ennustaa.

³⁵ Täysin riippumaton kunta ei voi valtiosta olla, sillä kuntaorganisaatio voi pahimmillaan olla malliesimerkki demokratian toimimattomuudesta.

³⁶ Husa & Pohjolainen 2002, s. 202 Vastakkainen argumentti on yleensä perustuslain 121 §:n määritelmä, jossa todetaan, että kuntien tehtävistä säädetään lailla. Tämä on nähty antavan valtiovallalle oikeuden määrätä kuntien toiminnasta periaatteessa haluamallaan tavalla lakeja säätämällä.

³⁷ Kuten Alexis de Tocqueville toteaa: ”kuntia on olemassa kaikkien kansojen keskuudessa riippumatta siitä, millaiset moraalikäsitteet ja lait ovat”. Kunnat syntyvät yhteisellä alueella toimivien ihmisten muodostamista yhteisöistä. Tocueville 2006, s. 104. Yhteisöistä, jotka jakavat saman ideologian ja kehittyvät yhdessä, sillä he tarvitsevat toinen toisiaan.

³⁸ Suomen kokoisessa maassa elinolosuhteet eivät ole yhtäläiset. Kunnissa voi olla ongelmia, joita muissa kunnissa ei esiinny. Ongelmat voivat johtua asukkaista, infrastruktuurista, ilmastosta tai esimerkiksi maantieteellisistä haasteista. Paikalliset asukkaat tunnistavat parhaiten oman alueensa ongelmat. En usko, että valtakunnallisella päätöksenteolla kyetään tekemään ratkaisuja, joilla voidaan kehittää asukkaiden elämää, ympäristöä ja elinkeinoja yhtä tehokkaasti kuin paikallisesti.

Itsehallinnon ja kuntien väliselle suhteelle voidaan esittää myös kritiikkiä. Ensinnäkin Itsehallinto ja kunta eivät ole yksi ja sama asia. Kuntaorganisaatio on itsehallinnon toteuttamisen avuksi luotu organisaatio.³⁹ Kuntaorganisaatio voi osoittautua tehottomaksi ja itsehallinnon vastaiseksi. Luottamushenkilöt saattavat tehdä epätarkoituksenmukaisia päätöksiä ja ajaa omia etujaan. Esimerkiksi kuntajaon yhteydessä luotu uusi kunta ei välttämättä toimi, jos kunnan sisälle muodostuu oma pieni aluepoliittinen ryhmittymä, jolla on oma agendansa.⁴⁰ Kunta ei välttämättä pysty ennakoimaan tulevaisuuden tuomia vaatimuksia ja esimerkiksi kunnanvaltuusto voi jämähtää menneisyyteen. Toteutuessaan kunta on demokraattinen, tehokas ja hyödyllinen organisaatio, mutta pahimmillaan se voi olla esteenä alueen kehitykselle, kuntalaisten edunvalvonnalle ja itsehallinnon ideologialle.

Suomen kuntien itsehallinnolla on perustuslainsuoja, joka nojautuu perustuslain 121 §:n mukaisesti kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n mukaan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille asetettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä asetettiin perustuslain tavoitteeksi vahvistaa kuntien itsehallinnollista asemaa.⁴¹ Perustuslain vaikutus ei rajoitu siten pelkkään 121 §:n säännökseen, vaan vaikutusta tulee antaa myös perustuslain perusperiaatteille, joihin itsehallinnon suoja kytkeytyy.⁴² Vanha käsitys perustuslain institutionaalista suojasta järjestelmänä on näin menettänyt merkitystään.⁴³ Edellä mainittuja perusperiaatteita ovat kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaate. Kansanvaltaisuusperiaate korostaa kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia, joita viranomaisten tulee edistää. Oikeusvaltioperiaate puolestaan asettaa oikeushenkilöiden oikeusasemaan puuttumiselle lakiperustan. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, eikä tavallisella lailla voida puuttua perustuslailla suojattuihin itsehallinnon ominaispiirteisiin.

Perustuslakivaliokunta perusti kritiikkinsä meneillään olevaa sote-uudistusta koskien nimenomaan siihen, että uudistuksella olisi liian merkittäviä vaikutuksia pienten kuntien

³⁹ Kunta on vahvasti sidottu virkamiehiinsä ja luottamushenkilöiden päätöksentekoon. Ongelmaksi muodostuu näiden tekijöiden kyvystä ja mielenkiinnosta yhteisten asioiden hoitoon. Ryyänen näkee ongelman erittäin kriittisenä. ”järjestelmämme kaipaa totaalista perushuoltoa.” Ryyänen 2013, s. 184.

⁴⁰ Ryyänen näkee kunnan toiminnassa kolme selkeää kehittämiskohdetta: 1) luottamuksen lisääminen hallintoa kohtaan, 2) poliittisen johtamisen vahvistamisen sekä 3) toiminnan vastuunalaisuuden lisääminen kuntalaisia kohtaan.

⁴¹ Harjula & Prättälä 2015, s. 57. Perustuslakivaliokunnan mietintö on tosin niukkasanainen itsehallinnon osalta. Koski & Pöyhönen 2006, s. 20

⁴² Harjula & Prättälä 2015, s. 52.

⁴³ Institutionaalaisella suojalla ymmärretään perustuslain 121 §:n antamaa suojaa järjestelmänä. Tällöin yksittäisellä kunnalla ei anneta suojaa. Prättälä & Harjula 2015, s. 57.

kansalaisten itsehallinnolliseen päätöksentekoon. Sote-lakeja ei voitu siten toteuttaa sellaisenaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisessa menettelyssä. Ongelmia suunnitelmissa aiheuttivat erityisesti liian suuriksi kaavailut yhtymähallinnot, joiden ei katsottu toteuttavan itsehallinnolle ominaista demokraattista päätöksentekoa.

Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluukin ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta. Perustuslakivaliokunnan käytännön myötä on muodostunut kunnallishallinnon keskeiset ominaispiirteet, joita perustuslailla suojataan. Näitä ominaispiirteitä ovat ainakin kunnan hallinnon luottamushenkilöiden määräävä asema, valtuuston toimivalta, taloudellinen päätösvalta sekä riippumattomuus valtiosta.⁴⁴ Kuten todettua, on kuntien itsehallinnollinen asema perustuslain tasoisella säädöksellä turvattu. Kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin, itsenäisyyteen ja valtaan kuuluu päättää kuntajaosta.

Vaikka kuntaliitokset eivät aina ole vahingollisia saati itsehallinnon vastaisia, ei tätä valtaa tule antaa normipäätöksenä ylemmän viranomaisen päätettäväksi.⁴⁵ Yleensä kuntajaon tarkoituksena on kehittää yhteiskunnan rakenteita. On kuitenkin muistettava, että kuntajaolla on myös suuri merkitys myös paikallisten ihmisten identiteettiin.⁴⁶ Valtio ja kunta ovat kuitenkin olemassa ihmisten tarpeita varten. Näin ollen kuntajaosta tulee myös päättää paikallisesti. Paikallisilla tulee olla mahdollisimman vapaat kädet sopia asioista ja paikallisyhteisöjen toimintaedellytyksistä. Yhdistymissopimus on luontevaväline tämän toteuttamiseksi.

Yhdistymissopimuksen sopimusehdot ja itsehallintoon kuuluva itsenäinen päätöksenteko voivat olla myös ristiriidassa keskenään. Kuntajaon myötä muodostuneen uuden kunnan itsehallintoon kuuluu oikeus tehdä päätöksiä oman harkintavaltansa mukaan. Tätä päätösvaltaa voivat kuitenkin rajoittaa yhdistymissopimuksen sitovat sopimusehdot. Tällöin punnittavaksi tulee itsehallinnon peruseriaatteiden välinen suhde yksityisoikeuden ydinperiaatteisiin kuuluvan sopimuksen sitovuuden välillä.

⁴⁴ Harjula & Prättälä 2015, s. 58.

⁴⁵ Asiasta on esitetty paljon mielipiteitä oppineiden keskuudessa. Normipäätösluonnetta on perusteltu muun muassa sillä, että kuntajakopäätöksellä on tosiasiallisia vaikutuksia myös muihin kuin varsinaisiin kunnan asukkaisiin.

⁴⁶ Kunta on osa ihmisen identiteettiä, sillä ihminen yleensä kasvaa ja sitoutuu alueella oleviin käytäntöihin ja perinteisiin. Ihminen elää, asuu ja liikkuu suurimmaksi osaksi kodikseen valitsemallaan paikkakunnalla. Esimerkiksi urheiluseura on hyvä esimerkki tällaisesta ”rituaalista”, johon kuntalainen kiintyy. Mikäli esimerkiksi kuntaliiton myötä paikallinen urheiluseura menettää toimintansa, tai yhdistyy toisen kunnan urheiluseuraan, voi tämä herättää ihmisessä suurtakin vastustusta perinteiden katoamisen myötä.

Kunnallisesta itsehallinnosta puhuttaessa, ei aina tiedetä, mistä lopulta on kysymys.⁴⁷ Määrittely-yrityksistä ei koidu läheskään aina mitään konkreettista hyötyä. Käsitteen abstrakti määrittely on tuloksetonta, ellei sitä pystytä yhdistämään asiayhteyteen.⁴⁸ Perustuslain 121:§:n sanomaa ei voi ymmärtää, ellei tunne kunnallisen itsehallinnon historiaa.⁴⁹

2 Kunnallisen itsehallinnon ja kuntajaotuksen historiallinen kehitys

Kunnallisen itsehallinnon käsitteen merkitys on muovautunut historian aikana. Itsehallinnon kehityksen, kuntien ja kuntajaon oikeudellisen olemassaolon taustalla vaikuttavat monet yhteiskunnalliset syyt ja maailmanlaajuiset tapahtumat. Itsehallinnon kehitys muovasi myös kuntalaisen asemaa itsehallinnon käsitteen sisällä. Kuntajaon perusteiden nykyisen tilanteen ja tulevan kehityksen ymmärtämiseksi onkin tärkeää tarkastella kunnan keskeisimpien rakenteiden historiallista kehitystä ja niihin vaikuttaneita vaiheita. Historiallisen kehityksen vaiheita käsitellään yleisellä tasolla, eikä esimerkiksi maaseudun ja kaupunkien erilaisia kehitysvaiheita tarkastella erikseen.⁵⁰

2.1 Kehitys muinaisajoista vuoteen 1925

Suomessa vanhimmat paikalliseen itsehallintoon viittaava merkit löytyvät paikallisasukkaiden tarpeista huolehtineista muinaispitäjistä.⁵¹ Suomalainen talonpoikaisyhteiskunta eli eristyksissä, vapaasti asuinsijoillaan kenenkään sortamatta. Kun Suomalainen kansanperinne ja ajatusmaailma imivät myöhemmin aatteellisia vaikutteita Keski-Euroopan suunnalta, muuttui myös pitäjien rooli Suomen yhteiskunnassa. Kristinuskon saavuttua maahamme 1100-luvulla, muovautui

⁴⁷ Ryynänen 2012, s. 44.

⁴⁸ Holopainen 1969, s. 286.

⁴⁹ Jytänki 2000, s. 152.

⁵⁰ Maalaiskuntien itsehallinnon perustana oli talonpoikien järjestäytyminen, jossa keskeisenä toimijana oli kirkko ja kirkkoherra. Kaupungeissa itsehallinto perustui kuninkaan antamien kaupankäynti, maa- ja muihin toimintoihin oikeuttavien privilegioiden varaan. Tätä vastaan kansalaiset puolestaan sitoutuivat toteuttamaan kuninkaan tahtoa.

⁵¹ Niemivuo 1991, s. 45. Suomalaiset pitäjät olivat alun perin kestitysveropiirejä, joiden avulla huolehdittiin mm. vierailijoista.

muinaispitäjistä kirkkopitäjiä.⁵² Itsehallintoa ryhdyttiin toteuttamaan käräjillä, joihin vapailla miehillä oli myös velvollisuus osallistua.⁵³ Valtakuntien muuttuminen keskitetyksi hoidetuiksi yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi alkoi kaventaa kansanomaista itsehallintoa yhdessä feodalismien kanssa. Kuninkaallinen hallintokäsitys oli ristiriidassa perinteisen itsehallintokäsityksen kanssa⁵⁴ ja yhteiskunta alkoikin vähitellen muuttua hallinnon tehostamis- ja keskittämisyhtymien johdosta. 1600-luvulle tultaessa maalaiskuntien pitäjänkokous, ja niissä paikallista päätösvaltaa käyttäneet talonpojat huolehtivat asukkaiden tarpeista muun muassa sairaanhoidosta, opetuksesta ja köyhäinhoidosta kruunun suomin valtuuksin, kunnes päätösvalta päätettiin siirtää pappissäädyn erioikeudeksi.⁵⁵

Paikallisen itsehallinnon asema oli maassamme vahva aina 1600-luvulle tultaessa, kunnes itsevaltiut vakiintui melkein kaikkiin Euroopan valtioihin.⁵⁶ Kaupunkien osalta itsehallinto hupeni lähes olemattomiin kruunun ottaessa kaupungit keskushallinnon alaisuuteen yleisten valtion viranomaisten välityksellä vuonna 1634. Suomen paikallishallinnon oikeudellinen sääntely pysyi tämän jälkeen lähes muuttumattomana Ruotsin vallan ajanjaksolla, jota kesti vuodesta 1249 aina vuoteen 1809 saakka. Vuonna 1809 Suomesta tuli Venäjän alainen suurruhtinaskunta ja 1800-luvun alkutaipaleilla itsehallinto oli maakunnissa heikkoa, eikä kaupungeissa asia ollut sen paremmin. Vaikka vallan vaihtuminen Venäjän käsiin ei vaikuttanutkaan merkittävästi paikalliseen hallintoon, otti yhteiskunnallinen kehitys suuria harppauksia muun muassa teollistumisen johdosta.

Pian maailmalla alkoi syntyä vahvoja liberalistisia aateliikkeitä itsehallinnon vahvistamiseksi valtioabsolutismia vastaan. Ensimmäisiä liberalististen aateliikkeiden ilmentymiä oli vuonna 1776 tapahtunut Pohjois-Amerikan Yhdysvaltojen perustaminen, jonka luoma valtioihanne oli täysin vastakkainen keskitetylle, valtiojohtoiselle järjestelmälle.⁵⁷ Vielä merkittävämpänä tapahtumana voidaan pitää Ranskan vallankumousta sekä ihmisoikeuksien julistamista vuonna 1789. Vallankumous merkitsi aatteellista irtaantumista merkantilismista ja suuntautumista kohti liberalismia, mikä

⁵²Mäkinen 1992, s. 30. Kirkkopitäjillä oli jo useimmiten rajoiltaan määrätty alue ja sen asukkaista muodostui yhteisiä intressejä omaava yhdyskunta.

⁵³Tornberg 2014, s. 63.

⁵⁴Soikkanen 1966, s. 9.

⁵⁵Tornberg 2014, s. 63.

⁵⁶Englanti, Hollanti ja Sveitsi eivät kokeneet vastaavanlaista vaikutusta.

⁵⁷Soikkanen 1966, s. 115.

puolestaan merkitsi paikallisen itsehallinnon vahvistumista. Yhteiskunnan kehitys sekä liberalististen aatteiden leviäminen suomalaisten oppineiden tuomina merkitsi sitä, että vähitellen myös Suomen yhteiskunnassa alkoi tapahtua. 1800-luvun Suomessa liberalismi ja kielellisen kansalaisuuden pohjalle rakentuva fennomania nousivatkin voimakkaimmaksi muutosta vaativaksi poliittiseksi suuntaukseksi.⁵⁸ Suomenkielinen poliittinen käsitteistö alkoi muodostua pikaisella vauhdilla 1800-luvun alussa.⁵⁹ Ranskan vallankumouksen esille tuomia periaatteita ryhdyttiin toteuttamaan käytännössä ympäri Eurooppaa 1830-luvulla ja 1800-luvun puoltaväliä voidaan pitää ajanjaksona, jolloin myös Suomen nykyinen kuntalaitos otti ensimmäiset henkäyksensä.

Vuoden 1852 köyhäinhuoltoasetuksen antaminen oli historiallinen hetki, sillä se merkitsi kunnallisen lainsäädännön alkua Suomessa. Säädös annettiin asetuksen muodossa, koska Suomen suurruhtinaskunnan erikoisolosuhteista johtuen 1800-luvun kunnallislait jouduttiin julkaisemaan asetuksina.⁶⁰ Vielä merkittävämpi uudistus hallinnon yleisen rakenteen kannalta oli kuitenkin vuonna 1865 annettu MKunA (asetus kunnallishallituksesta maalla 4/1865), jolla muodostettiin maalaiskuntien kunnallishallinto, jossa seurakunta ja kunta erotettiin toisistaan. Lisäksi asetuksella järjestettiin kunnan oma hallinto-organisaatio. Kaupungeissa kunnallishallinnon uudistus toteutettiin hieman myöhemmin KKunA:lla 1873 joka merkitsi sitä, että maaseudun ja kaupunkien paikallishallinto tuli periaatteellisesti samalle pohjalle. Itsehallinto ei kokenut kuntalaitoksen myötä voimakasta murrosta, vaan vuosien 1865 ja 1874 kunnallisasetusten säätäminen lähti liikkeelle ennen kaikkea käytännön tarpeista.⁶¹

Vuoden 1865 asetuksen myötä kuntajaollisiin kysymyksiin otettiin perusteellisemmin kantaa ensimmäistä kertaa. Asetuksessa todettiin kuntajaon osalta että: ”*Kukin seurakunta maalla on itsepäällensä erinäinen kunta*”. Asetus vaikutti näin kunnalliseen jaotukseen määräämällä kunnallisen jaotuksen seuraamaan seurakunnallista jaotusta.⁶² Kuntajaotus perustui pohjalle, jolle seurakunnallinen jakautuminen oli vuosisatojen

⁵⁸ Fennomania oli talonpoikien, papiston ja maanomistuksen intresseihin kiinnittynyt kielellisiä ja sosiaalisia kysymyksiä painottanut arvokonservatiivinen suuntaus puhtaaseen liberalismiin verrattuna. Ryynänen 2012, s.13. Fennomania sai vahvoja vaikutteita J.V Snellmanin teoksessaan *Lärän om staten* esittämistä oppirakennelmista valtion ja yhteiskunnan perusteista. Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, s. 89.

⁵⁹ Ryynänen 2012, s. 45.

⁶⁰ Asetuksen mukaan jokaisen pitäjän tuli perustaa köyhäinhuotohallitus, joka oli kaikin puolin itsenäinen suhteessa kirkkoon. Hallitus toimi luottamusmiespohjalta ja sillä oli ominaista mm. itseverotus, valitusoikeus sekä tilien valvonta. Tornberg 2014, s. 65.

⁶¹ Mäkinen 1992, s. 31.

⁶² Soikkanen 1966, s. 281.

aikana muodostunut. Seurakuntajaotus oli puolestaan muovautunut jo varhain alueista, joilla oli taloudellisia voimavaroja perustaa ja ylläpitää kirkkoa. 1800-luvulla seurakuntajaon muuttuminen oli mutkikas prosessi, joka lähti liikkeelle kirkolliselta taholta. Sama periaate jatkui kuntajaotuksen kannalta merkittävässä vuoden 1898 asetuksessa, jossa todettiin että: ”*Kukin maaseurakunta, jolla on oma alue, on itseksensä eri kunta*”. Asetuksen perusteella senaatilla oli myös oikeus päättää maalaisalueiden liittämisestä kaupunkiin oikeudellisessa, hallinnollisessa ja kameraalisessa suhteessa.⁶³ Säädös johti lopulta kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annetun lain antamiseen (180/1925) vuonna 1925.

Vuosina 1917–1919 Suomessa lainsäädännön laatiminen oli vilkasta ja suomessa säädettiin muun muassa lukuisia kunnallislakeja. Vuonna 1917 ensimmäisen päivänvalonsa näki esimerkiksi yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Lisäksi valtuustosta tuli ylin päättävä toimielin sekä kaupungeissa että maaseudulla. Yleisesti ottaen vuoden 1917 uudistukset merkitsivät kunnallishallinnon radikaalia kansanvaltaistamista.⁶⁴ Suomen historian yhtenä merkittävimpänä hetkenä voidaan pitää 6.12.1917 itsenäistymisjulistusta Venäjällä saman vuoden maaliskuussa tapahtuneen vallankumouksen seurauksena.

Itsenäistymisestä huolimatta yhteiskunnassa vallitsi epätietoisuus perustuslakien soveltamisesta sekä voimassaolosta. Tilanteeseen tuli muutos kun Suomen uusi Hallitusmuoto sai alkunsa eduskunnan hyväksynnällä 17.7.1919.⁶⁵ Kunnallisen itsehallinnon käsite kirjattiin vuoden 1919 hallitusmuotoon, mutta sen säätämällä ei tosin ollut vaikutusta kunnallisen itsehallinnon sisältöön.⁶⁶ Lisäksi kansanvalta otti takaskielia vuoden 1918 tapahtumien seurauksena, kun kunnallislakeja jälleen muutettiin 27.3.1919. Tällöin määräänemmistövaatimuksia lisättiin, kunnallinen kansanäänestys poistettiin ja valtion valvontaa lisättiin muun muassa palauttamalla alustusmenettely.

⁶³ Tornberg 2014, s. 68.

⁶⁴ Niemivuo 1991, s. 47.

⁶⁵ Tornberg 2014, s. 72.

⁶⁶ HM 50 § 1 mom. Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Muutoksia läänien lukumäärään säädetään lailla. Muita muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetä. Hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä on varteenotettava, että alueet, mikäli asianhaarat sallivat, tulevat yksiselitteisiksi, suomen- tai ruotsinkielisiksi, taikka että toiskieliset vähemmistöt niillä tulevat niin pieniksi kuin mahdollista.

51 § 1 mom. Läänin hallintoa johtaa maaherra. Kuntain tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Sellaisten alueiden rajoja määriteltäessä noudatettakoon, mitä 50 §:n 3 momentissa on säädetty.

2.2 Tilanne vuoden 1925 kuntajakolain aikana

Suomessa 1900-luvun alun poliittinen tilanne ja kansalaissodan heijastama epävakaisuus näkyi myös kunnallishallinnon sääntelyssä. Kaupunkien hallintoa uudistettiin perustamalla kaupunginhallitus, määräämällä lautakunnat kaupunginhallitusten alaisuuteen, säätämällä päätoiminen kaupunginjohtajan virka sekä siirtämällä kunnalliset hallintotehtävät pois maistraateilta. Yleisesti ottaen uudistuksella oli kansanvaltaa huonontavia vaikutuksia ja varsin suuri ja pysyvä merkitys nykyisen kaltaisen kunnan hallintorakenteiden muodostumisen kannalta.⁶⁷

1920-luvulle tultaessa kunta oli edelleen kytköksissä seurakuntaan ja asiaan kaivattiin muutosta. Lainvalmistelukunta ehdotti, että kunta on saatettava itsenäiseksi alueyksikökseen, eikä kytköstä kirkolliseen jaotukseen pidetty enää perusteltuna. Niinpä vuonna 1924 valmistuneessa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että jokaisella maalaiskunnalla tulisi olla rajoiltaan määrätty alueensa. Ehdotus sai kannatusta, joten se hyväksyttiin eduskunnassa tammikuussa 1925. Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (19.5.1925/180) tuli voimaan vuoden 1926 alussa⁶⁸ ja uudistus piti jaotuspäätävävallan valtioneuvoston vapaan ja joustavan oikeusharkintavallan käsissä. Harkintavaltaa rajoittivat jo tuolloin tunnetut hallinto-oikeudelliset periaatteet.⁶⁹ Vuoden 1925 KjaoitusL oli varsin pitkäikäinen ja se säilyi voimassa aina vuoteen 1977 saakka kokien vuosien mittaan vain pienehköjä osittaisuudistuksia.

KjaoitusL:n keskeisenä periaatteena oli turvata muutosta koskevien kuntien oikeudet ja asema jakotilanteessa. Jakotilanteeseen joutunut kunta tuli säilyä toimivana kokonaisuutena niin, ettei sen taloudellinen elinkelpoisuus vaarantunut. Muutoksilla tuli pyrkiä tarkoituksenmukaisempiin kuntiin. Kuntia tuli myös kohdella muutostilanteissa tasavertaisina koosta tai taloudellisesta tilasta riippumatta. Vuoden 1925 laki oli merkittävä myös siltä osin, että siinä ilmentyneet periaatteet säilyivät kuntarakenneuudistuksissa aina vuoden 1992 uudistukseen saakka.⁷⁰ Jaoituksen edellytykset sisältyivät KjaoitusL 2 § ja 3 §:iin. Huomionarvoista on se, ettei laki

⁶⁷ Niemivuo 1991, s. 47.

⁶⁸ HE 21/1924 vp.

⁶⁹ Tornberg 2014, s. 81 Nämä periaatteet olivat objektiviteettiperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuudenperiaate.

⁷⁰ Tornberg 2014, s. 76–77.

sisältänyt kuntajaon määritelmää vaan määritelmä saatiin vasta vuonna 1957.⁷¹

Lain 2 § säänteli vain yleiset edellytykset muuttamiselle.⁷² Muutoksia voitiin tehdä myös muilla hyvin perustelluilla syillä.⁷³ Usein kunnat liittyivät toisiinsa maantieteellisin perustein esimerkiksi kulkuliikenteen vaikutuksesta. Rytkölen mukaan muutokset olivat mahdollisia myös kunnallispoliittisten ja yleisten hallintopoliittisten päämäärien saavuttamiseksi.⁷⁴ Toisaalta, kuntajakolain 1 §:n § momentin säännökset yhdessä sen aikaisen hallitusmuodon 50 §:n 1 ja 2 momenttien kanssa antoivat kuvan siitä, että muutokset olivat mahdollisia lähinnä sääntelevien normien perusteella.

Vuoden 1925 laki sisälsi myös pakkoliitoksen edellytyksiä käsittelevän 3 §:n.⁷⁵ Pykälän luomat vakiintuneet periaatteet säilyivät pakkoliitoksia koskevassa lainsäädännössä aina siihen saakka kunnes pakkoliitokset eivät olleet enää mahdollisia. Valtioneuvosto sai käyttää vapaata harkintavaltaa pakkoliitoksia koskevissa päätöksissä, mutta sitä rajoittivat samat hallinto-oikeudelliset periaatteet kuin 2 §:ää sovellettaessakin. Jaotuksen muutoksen edellytykset oli siis selvitettävä mahdollisimman huolellisesti.

Siirryttäessä lähemmäksi 1930-lukua, jatkui paikallishallinnon muovaaminen kunnille annettujen uusien tehtävien muodossa. Kunnat ryhtyivät vastaamaan kaavoitus- ja rakentamistoimesta, maanvuokrauksesta ja tämän seurauksena kuntiin perustettiin uusia kunnallisia lautakuntia. Vaikka tehtävien hoidon katsottiinkin olleen toimiva ratkaisu, pidettiin sääntelytapaa liian rajoittavana toimenpiteenä kunnalliselle itsemääräämisoikeudelle. Tehtävien lisääntyminen heijastui myös ajatteluun kuntajaotuksen osalta. 1930-luvulle tultaessa oli ihanteena kuntien kokojen pienentäminen. Suuntaus jatkuikin aina vuoden 1948 kunnallislain säätämiseen

⁷¹ ”kunnallinen ajoitus käsittää valtakunnan alueen jakamisen alkeiskuntiin, jotka ovat maalaiskuntia, kauppaloita ja kaupunkeja.” Rytkölä 1957, s. 1.

⁷² KjaoitusL 2 § Kunnallista jaoitusta voidaan muuttaa: jos siten edistetään tai helpotetaan kunnallisten tehtävien täyttämistä; jos kunta tarvitsee lisää aluetta, asuntoja, teollisuutta, liikenne- tai muita sen kaltaisia tarkoituksia varten tai turvatakseen luonnollisen ja säännöllisen laajenemisensa; jos muutos on omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia tai muuten edistämään yhteiskunnallista tai taloudellista kehitystä; taikka jos muutoksen havaitaan muulla tavoin tuovan etua. Niin ikään voidaan sellainen muutos panna toimeen, jos voimassa oleva jaoitus aiheuttaa epätydyttäviä esikaupunkioloja, ehkäisee kunnallista kehitystä, epäsäännöllisyydellään vaikeuttaa kunnallishallintoa taikka muuten havaitaan sopimattomaksi.

⁷³ Mäkinen 1992, s. 93.

⁷⁴ Rytkölä 1957, s. 44–81.

⁷⁵ KjaoitusL 3§ Jos kunta, jota jaoituksen muutos koskee, tätä vastustaa, pantakoon se toimeen ainoastaan, milloin muutos havaitaan tarpeelliseksi huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka milloin tärkeä yleinen etu sitä muutoin vaatii.

saakka.⁷⁶

2.3 Vuoden 1977 kuntajakolaki ja yhdistymissopimussääntelyn alku

Maailmaa järjestyttävä toinen maailmansota vaikutti myös Suomen kuntakoostumukseen maanne joutuessa luovuttamaan alueitaan Neuvostoliitolle. Luovutuksista huolimatta tapahtumia seurasi Suomen kuntahistorian vakain ajanjakso.⁷⁷ Toisen maailmansodan jälkeisen hyvinvointivaltion rakentamisprosessissa kunnat olivat tiukasti valtion ohjauksessa ja kuntien itsehallinto nähtiin lähinnä muodollisena. Kunnat saivat kyllä päättää omista asioistaan, mutta valtio-osuusjärjestelmä piti kunnat tiukasti valtion normivallan alaisuudessa.⁷⁸

Aatteellinen ilmapiiri muuttui siten, että siirryttäessä kohti 1960-lukua pienen kuntakoon ihannointi menetti suosiotaan ja kuntia ryhdyttiin yhdistämään suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Taustalla vaikuttivat myös uuden lainsäädännön luomat paineet kuntarakenteiden uudistumiselle.⁷⁹ Kuntajaotuksen nähtiin myös keinona lisätä poliittista valtaa, mikä kasvatti puolueiden kiinnostusta kuntajakoa koskeviin kysymyksiin. Kokonaisuudistus lähti vireille vuonna 1967, kun kuntauudistuksen suunnittelulaki säädettiin. Kokonaisuudistuksella pyrittiin siihen, että kunnista muodostuisi yhtenäisiä, taloudellisesti toimivia kokonaisuuksia, jotka pystyisivät vastaamaan yhteiskunnallisen kehityksen tuomiin haasteisiin. Vaikka kokonaiskuntuudistus jäi vain yrityksen asteelle, sai se aikaan useita liitoksia 1970-luvulla. Uudistuspyrkimykset toimivat osana uutta hyvinvointivaltion rakentamiseen liittyvää uudistusaaltoa, mikä johti lopulta uuden kuntalain syntymiseen. Hallituksen esitys uudeksi kunnallislainsiksi valmistuikin syksyllä 1975 ja KunL(953/1976) tuli voimaan vuoden 1977 alusta.⁸⁰

Osittain vuoden 1976 kunnallislain syntymisen vaikutuksesta Suomessa ryhdyttiin valmistelemaan myös vuoden 1925 KjaotusL:n kokonaistarkistusta vuonna 1968 asetetussa kunnallishallintokomiteassa. Hallituksen esitys laiksi kuntajaosta (HE

⁷⁶ Niemivuo 1991, s. 50.

⁷⁷ Tornberg 2014, s. 84.

⁷⁸ Valtio myös päätti, minkälaisia palveluja kansalaiset olivat oikeutettuja saamaan ja määräsi kunnat palvelujen tuottajiksi. Haveri, Stenvall & Majoinen. 2011, s. 67.

⁷⁹ Uuden kansanterveyslain (66/1972) sekä koulujärjestelmän uusimisesta annetun lain (467/1968) voimaantulo edellyttivät kunnilta entistä suurempia resursseja, jotka taattiin suurentamalla kuntien kokoja. Tornberg 2014, s. 88.

⁸⁰ Tornberg 2014, s. 95.

141/1975) hyväksyttiin vähäisin muutoksin ja laki tuli voimaan 1.4.1977. Suurimpana muutoksena uudessa 1977 laissa vuoden 1925 kuntajaotuslakiin oli se, että vuonna 1977 oli siirretty yhtenäiseen kuntamuotoon. Aiemmin kaupungin ja kauppalan hallinto oli eronnut tehtävien laajuuden osalta maalaiskunnista. Merkittävää oli myös se, että uuden lain 4 §:n mukaan kuntajaon muuttamisesityksen kykeni tekemään kunnan valtuuston ja lääninhallituksen lisäksi myös kunnan jäsen.⁸¹ Lain mukaan kuntajaon muuttamisen tarvetta ja mahdollisuuksia harkittaessa, olikin kiinnitettävä huomiota sen alueen asukkaiden mielipiteisiin siitä, mitä kuntajaosta aiheutuisi ja mitä se tulisi koskemaan.

Uutta vuoden 1977 laissa oli se, että lain 1 §:ssä määriteltiin vihdoin kuntajaon muuttumisen käsite.⁸² Keskeistä uudessa laissa puolestaan olivat siitä ilmenneet periaatteet. Lain mukaan kuntajakoon ryhtyminen oli perusteltua vain, mikäli ongelmia ei voitu ratkaista muilla keinoin. Kuntajaon tuoma muutos ei myöskään saanut olla suhteellisuusperiaatteen vastainen, eikä muutos saanut vaarantaa kuntien elinkelpoisuutta.⁸³ Vuoden 1977 laki sisälsi edelleen kuntajaon muuttumisen yleiset edellytykset lain 2 §:ssä.⁸⁴ Laki muutti kieliasun osalta mutta lain keskeinen sisältö säily samana vuoden 1925 lakiin verrattuna. Kuntajakolaki asetti yhdistymiselle täten oikeudellisen kehikon, jonka edellytykset kuntaliitosten tuli täyttää. Kuntaliitokset olivat mahdollisia vain lain säättämien edellytysten rajoissa. Kuntien vastustaessa kuntajaon muutosta voitiin liitos silti toteuttaa niin sanottuna pakkoliitoksena. Pakkoliitoksen edellytyksenä olivat erityiset syyt, jotka sisältyivät vuoden 1925 Kjakol-tavoin vuoden 1977 lain 3 §:ssä.⁸⁵

Vuoden 1977 laki koki useita osittaisuudistuksia. Erityisen merkittävänä tutkielman valossa voidaan pitää vuoden 1977 lain osittaisuudistusta (Kjakol 559/1988), joka johti lopulta ensimmäisten kuntien välistä sopimustoimintaa käsittelevien säännösten syntymiseen.⁸⁶ Uudistuksen myötä kuntien välistä sopimusmenettelyä voitiin soveltaa,

⁸¹ Esitys tuli tehdä sisäasiainministeriölle ja asian kykeni saamaan vireille myös ministeriö itse. Mäkinen 1992, s. 93.

⁸² ”Kunnan alueen supistamisesta ja laajentamisesta, kunnan lakkauttamisesta ka uuden kunnan perustamisesta, sekä kunnan nimen muuttamisesta säädetään tässä laissa.” Tornberg 2014, s. 97.

⁸³ Tornberg 2014, s. 97.

⁸⁴ Lain 2 § Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos se on perusteltua kunnallishallinnon palvelusten järjestämisen helpottamiseksi tai kunnallishallinnon väestöpohjan ja taloudellisten voimavarojen vahvistamiseksi taikka jos sitä muusta sellaisesta syystä on pidettävä tarpeellisenä.

⁸⁵ Lain 3 § ja erityiset edellytykset. Milloin sen kunnan valtuusto, jota kuntamuutos koskisi, vastustaa muutosta, muutos saadaan määrätä toimeenpantavaksi vain, jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan.” Laissa ilmenevä tärkeän yleisen edun -käsite herätti laajasti pohdintaa ja eri mielipiteitä oikeusoppineiden keskuudessa.

⁸⁶ Osittaisuudistuksessa kuntajaon muutoksien valmisteluprosessiin yhdistettiin muuttuvien kuntien ja

jos kunta tai osa kunnasta liitettiin perustettavaan uuteen kuntaan. Hallituksen esityksessä avataan pykälän tarkoitusta.⁸⁷ Esityksen mukaan kunnat olivat jo aikaisemmin tehneet yhteisiä sopimuksia kuntajaon vuoksi, mutta niiden noudattaminen oli oikeudellisesti epävarmaa.⁸⁸ Lain 8 d §:n säännöksellä tavoiteltiin ratkaisua epäselvään tilanteeseen, mutta sopimuksen sitovuudelle ei kuitenkaan asetettu selkeää linjausta. Sitovuus oli lähinnä tavoiteltava asia. Sopimusta tuli kuitenkin lain mukaan noudattaa viiden vuoden ajan, ellei esimerkiksi finanssipoliittisista syistä muuta johtunut.⁸⁹ Kuntien valtuustoilla oli myös yhdessä mahdollisuus irtisanoa sopimus.

Osittaisuudistuksista siirryttiin laajamittaisempaan kuntajakolainsäädännön uudistukseen kun vuonna 1991 asetetun kunnalliskomitean ehdotus eteni hallituksen esityksen kautta uudeksi kuntajaosta annetuksi laiksi (980/1992), joka tuli voimaan vuoden 1993 alussa. Laki oli merkittävä, sillä uuden lain 2 § merkitsi pakkoliitosten loppumista. Pakkoliitokset eivät olleet mahdollisia enää millään perusteella.⁹⁰ Lain uudistus merkitsi myös sitä, että velvollisuus laatia palvelujen järjestämistä koskevia suunnitelmia poistui. Oleellista kuitenkin on, että säännökset kuntien välisestä hallinnon ja palvelujen järjestämistä koskevasta sopimuksesta jätettiin lakiin.⁹¹ Tämän johdosta säännöksen perusidea seurasi myös tulevia kuntajakolain uudistuksia.

2.4 Vuoden 1997 kuntajakolaki ja lain osittaisuudistukset

Suomi sai vuonna 1995 uuden kuntalain kunnalliskomitean valmistelusta, jonka ydinsisältö säilyi voimassa aina vuonna 2015 säädetyyn kokonaisuudistukseen asti. Pian uutta kuntalakia seurasi myös seuraava kuntajakolain uudistus ja vuoden 1997 kuntajakolain voimaantulo. Kuntajakolain uudistukseen ryhdyttiin lähinnä siksi, että

alueella toimivien viranomaisten palvelujen järjestämistä koskeva sopimusmenettely sekä kuntien välinen hallinnon ja palvelujen järjestämistä koskeva sopimusmenettely. Pihlajaniemi 1998, s. 49.

⁸⁷ Ennen liitoksia on kuntien välillä käytännössä tehty sopimuksia liitoksen vaikutuksesta. Näiden sopimusten oikeudellinen sitovuus on ollut epäselvä eikä niihin ole pitäydytty käytännössä. Kun kuitenkin vapaaehtoisten kuntaliitosten edellytyksiä voitaisiin parantaa, jos sopimusmenettelyä voitaisiin soveltaa varsin laajastikin, on katsottu tarpeelliseksi ehdottaa sopimusmenettelyä koskevien säännösten antamista. HE 5/1988 vp.

⁸⁸ HE 5/1988 vp, s. 5-6.

⁸⁹ Milloin kuntajakoa muutetaan siten, että koko kunta tai osa kunnasta liitetään toiseen tai perustettavaan uuteen kuntaan, kunnat voivat sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä liitettävällä alueella. Sopimusta on noudatettava viiden seuraavan vuoden ajan, jolleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista. Kjakol:n 8 d §.

⁹⁰ Lainmuutoksen 2 § kuului seuraavasti: Milloin kuntien valtuustot yhdessä esittivät kuntiensa yhdistämistä, on sitä tarkoittava kuntajaon muutos 2 §:n estämättä pantava täytäntöön esityksen mukaisena... milloin sen kunnan valtuusto, jota kunnan lakkauttaminen tai uuden kunnan perustaminen koskisi, vastustaa muutosta, muutosta ei määrätä toimeenpantavaksi. Tornberg 2014, s. 101.

⁹¹ Pihlajaniemi 1998, s. 49.

aiempi laki nähtiin menettelytapalakina. Laki ei heijastanut kansan tahtoa millään tavalla.⁹² Hallituksen esitys (HE 135/1997) annettiin lokakuussa 1997 ja uusi kuntajakolaki (1196/1997) tuli voimaan 1998 alusta. Lain tavoitteet olivat hyvin pitkälti samat kuin aikaisemmissakin kuntajakolaeissa. Tavoitteena oli rakentaa toimivampia kuntia sekä parantaa itsehallintoa ja perusoikeuksien toteutumista. Uudessa laissa tavoitteet kirjattiin ensimmäistä kertaa lakiin ja näitä koskeva säännös sisältyi uuden lain 1 §:ään.⁹³

Kuntajaon yleisistä edellytyksistä säännelty vanhan lain 2 §:n sisältö oli nyt siirtynyt uudessa laissa pykäläksi 3 säilyen sisällöllisesti suurimmilta osin samana. Pykälän sanamuoto muuttui laveammaksi, mikä mahdollisti liitosten suunnittelun aikaisempaa laajemmilla ja monipuolisimmilla perusteilla. Vuoden 1997 lain valmisteluasiakirjoissa kuntajakoa pidettiin luonteeltaan säädösvallan käyttönä.⁹⁴ Laki ei täten suojannut myöhemmin vallannutta käsitystä itsehallinnon periaatteen suojasta yksittäisille kunnille kuntajakoa vastaan.⁹⁵ Perustuslakivaliokunta lausui asiasta hallituksen esityksestä osittain eroavan mielipiteensä⁹⁶, jota kuitenkin tulkittiin sisäasianministeriön toimesta siten, että kuntajakopäätöstä ei voitu pitää hallintopäätöksenä. Kuntajaon muuttuminen nähtiin siis säädösvallan käyttönä, joka ei ollut luonteeltaan hallintopäätös.

Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimusta koskeva sääntely säilyi uudessa laissa, mutta koki sisällöllisen muutoksen. Säännös Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksesta sisältyi lain 9 §:ään: ”*Milloin kuntajakoa muutetaan, asianomaiset kunnat voivat sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella. Sopimusta on noudatettava kuntajaon muutoksen voimaantulosta lukien viiden seuraavan vuoden ajan, ellei ole sovittu lyhyemmästä ajasta, tai jolleivät olosuhteet ole*

⁹² Tornberg 2014, s. 103.

⁹³ Asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna kuntiin. Kuntajakoa kehitetään 1 momentissa sanottujen tarkoitusten edellyttämällä tavalla sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. HE 135/1997 vp, s. 8–9.

⁹⁴ Uudistusta valmistellut työryhmä katsoi, että kuntajakoon liittyvään päätöksentekoon liittyi sekä normipäätökseen, että hallintovallan käyttöön liittyviä piirteitä, mutta sitä on kuitenkin pidettävä pääasiallisesti säädösvallan käyttönä. Perusteluina käytettiin muun muassa sitä, että muutoksen vaikutukset kohdistuvat kuntien lisäksi myös valtiollisiin sekä Euroopan unionin toimivaltaa käyttäviin viranomaisiin. PeVL 24/1997 vp.

⁹⁵ Vuoden 2013 kuntarakennelain uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että lainsäätäjä ei voinut täysin vapaasti muuttaa kuntarakenteita ja tämä näkemys tuli hyväksytyksi.

⁹⁶ Hallituksen esityksessä säädösvaltaan perustuva ajatus sisältyi lain 1 §:n 3:ssa, josta ilmeni, että eduskunta voisi säätää lailla mistä tahansa kuntajaon muutoksesta, minkä lisäksi kuntajaon muutoksesta voitaisiin säätää ministeriön ja valtioneuvoston päätöksellä kuntajakolaissa säädettyjen edellytysten täytyttyä. Perustuslakivaliokunta ei nähnyt asiaa näin mustavalkoisena, vaan totesi että normiluonteisuutta tuli lieventää. Se kuitenkin totesi, ettei kuntajakopäätös sellaisenaan koske perustuslain 16 §:n tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia. PeVL 24/1997.

muuttunet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista.”

Hallinnon ja palveluiden järjestämistä koskevan sopimuksen laadinta perustui vapaaehtoisuuteen ja sitovuus asetettiin tavoitteelliseksi lähtökohdaksi. Hallituksen esityksessä sopimuksen ja siinä käsiteltävien järjestelyjen tarkoituksena tuli olla kunnallisten palvelujen alueellisen tasapainoisuuden turvaaminen muutoksen kohteena olevalla alueella muutoksen voimaantuloa seuraavalla siirtymäkaudella. Kuten Pihlajaniemi vuonna 1998 ilmestyneessä teoksessaan kuvailee, on näin syntynyt yhdistymissopimus sopimusoikeudellisesti tarkasteltuna erikoinen.⁹⁷

Vuoden 2005 lainmuutoksella (167/2005) luotiin erittäin merkityksellinen uudistus yhdistymissopimuksen sitovuuden kannalta. Aikaisemman lainsäädännön perusteella hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen (*yhdistymissopimuksen*) laatiminen oli vapaaehtoista. Käytännössä yhdistymissopimus kuitenkin laadittiin aina. Yhdistymissopimuksen laatiminen tuli nyt yhdistyvien kuntien kesken pakolliseksi. Sopimukseen tuli liittää suunnitelmat, kuinka palvelurakenteita tullaan muokkaamaan yhteen kuntajakolain tavoitteiden kanssa. Lain tavoitteiden kannalta erityisesti palvelurakenteita koskeva suunnitelma oli tärkeä ja se onkin ollut käytännössä yksi harvoista keinoista kuntarakenteiden muuttamiseksi.⁹⁸ Ehdotetuilla säännöksillä pyrittiin kokonaisuutena kannustamaan kuntajaon muutoksen kohteena olevia kuntia tekemään tuottavuutta parantavia rakenteellisia muutoksia. Lisäksi pyrittiin tarkentamaan eräitä säännöksiä tulkintaongelmien välttämiseksi.⁹⁹

Sopimusvelvollisuuden lisäksi hallituksen perusteluissa otettiin kantaa yhdistymissopimuksen sitovuuteen.¹⁰⁰ Sitovuus oli hajanaista, eikä sopimuskohtia jotka koskivat muita kuin hallintoa ja palveluja tullut välttämättä noudattaa. Yhdistyvillä kunnilla oli näin ollen valta asettaa yhdistymissopimukseen sitovia ja ei sitovia ehtoja.¹⁰¹ Sopimuksessa tuli siten erotella sitovat kuntajakolain mukaiset kohdat muista

⁹⁷ Ongelmallista on erityisesti lakkaavan kunnan ”poistuminen” ja vaikutus sopimusoikeudelle keskeiseen periaatteeseen, kahden sopimusosapuolen olemassaolosta. Poistuvalla kunnalla ei ole varsinaista Pihlajaniemi 1998, s. 50.

⁹⁸ Tornberg 2014, s. 107.

⁹⁹ HE 264/2004 vp, s. 13.

¹⁰⁰ Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus olisi lähtökohtaisesti sitova, ei kuitenkaan siltä osin kuin sopimukseen liitetään muita kuin hallintoa ja palveluja koskevia asioita. Sopimuksessa tulisi siten erotella sitovat kuntajakolain mukaiset kohdat muista ehdoista. Sopimuksen sitovuus koskisi vain hallinnon ja palveluiden sisäistä järjestämistä eikä palveluja kunnalle järjestäviä tahoja. Suunnitelma ei olisi sitova HE 264/2004 vp, s.7-9.

¹⁰¹ Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus olisi lähtökohtaisesti sitova. Ei kuitenkaan siltä osin kuin

ehdoista. Hallituksen esityksen mukaan sopimuksen sitovuus koskisi vain hallinnon ja palveluiden sisäistä järjestämistä eikä palveluja kunnalle järjestäviä tahoja. Sitovuus ei siten yltänyt hallinnon ulkopuolelle. Suunnitelma ei ollut sitova. Vuonna 2007 tehdyllä uudistuksella hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen voimassaoloaika lyhennettiin viidestä vuodesta kolmeen vuoteen. Muutoksella haluttiin antaa uudelle kunnalle vapaammat kädet järjestää toimintansa.

Kuntajaon muutoksenhakua koskeva keskustelu kävi uutta lakia säädettäessä kuumana.¹⁰² Lain valmisteluaineistoista on johdateltavissa, että kuntajaon muutosta koskeva prosessi tulisi olemaan luonteeltaan säädösvallan käyttöä, vaikka se sisälsi sekä säädösvallan että hallintovallan käytölle ominaisia piirteitä. Hallituksen esityksessä mainitaan, että kunnanvaltuuston tekemään kuntajakopäätökseen saadaan hakea muutosta kuntalaista ilmenevällä tavalla, mutta valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä valitusoikeutta ei olisi.¹⁰³ Perustuslakivaliokunnan painavien perusteluiden johdosta hallintovaliokunta kuitenkin päätti, että lain 35 § sisälsi mahdollisuuden valittaa valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Kuntajakolakiin tehtiin lukuisia tarkistuksia vuoteen 2008 mennessä, mutta uudistukset eivät oleellisilta osin vaikuttaneet yhdistymissopimukseen tai tämän tutkielman aihepiiriä koskevaan sisältöön. Kuntajaon kehitys vuodesta 1977 oli maltillista aina siihen saakka kunnes vuosina 2005–2009 käytiin kuntahistoriamme vilkkaimpia muutosvaiheita kuntamäärän vähentyessä 95 kunnalla.¹⁰⁴ Lukuisat kuntajaot toimivat palautteena sen hetkisen kuntajakolain toimivuudesta. Kokemukset johtivat lopulta tarpeeseen toimivamman (1698/2009) kuntajakolain säätämisestä.

3 Kansainvälinen vertailu ja sen vaikutus

Ennen siirtymistä nykyään vaikuttavaan säädösjoukon käsittelyyn, on syytä hakea vertauspohjaa omalta osaltaan Suomeenkin vaikuttaneista kansainvälisistä säädöksistä. Kunnallinen itsehallinto ja siihen olennaisesti liittyvä kuntajako ei ole koskaan ollut kansainvälisistä vaikutteista vapaa. Lisäksi kuntien toiminta kansainvälisten

sopimukseen liitetään muita kuin hallintoa ja palveluja koskevia asioita. HE 264/2004 vp, s. 7.

¹⁰² Pihlajamäki 1998, s. 17.

¹⁰³ HE 135/1997 vp, s. 28.

¹⁰⁴ Tornberg 2014, s. 109.

oikeudellisten kysymysten parissa on kasvamaan päin. Tämän seikan totesi jo kunnalliskomitea valmistellessaan vuoden 1995 kuntalakia.¹⁰⁵ Jo 1800-luvun jälkipuoliskolla J.V. Snellman tutki kansainvälistä kuntakenttää hakiessaan vaikutteita suomalaisiin uudistuksiin.¹⁰⁶ Snellmanin tuomien vaikutteiden lisäksi mallia otettiin muun muassa Ruotsista sekä muiden Manner-Euroopan maiden kunnallislajeista.¹⁰⁷ Toivo Holopainen ja Kaarle Makkonen kävivät aikanaan värikästä keskustelua kansainvälisen vertailun merkityksestä Suomalaisen itsehallinnon kannalta. Holopainen näki kansainvälisen vertailun merkityksettömänä,¹⁰⁸ kun taas Makkonen korosti maiden historiallista yhtenäisyyttä niin itsehallintoa tutkivien käsitteiden kuin teorioidenkin taustalla.¹⁰⁹ Suurimmassa osassa Euroopan maista paikallishallinto perustuu Suomen tapaan perustuslain tasoiseen säädökseen. Suomella on myös yleiseen eurooppalaiseen järjestelmään verrattuna poikkeuksellisia ominaisuuksia. Jotta ymmärtäisimme nykyisen sääntelyn merkityksen, on syytä tarkastella siihen vaikuttaneita ja vaikuttavia kansainvälisiä aatteita, säädöksiä ja periaatteita. Pitääkseni tutkielman sivumäärän siedettävällä tasolla, tyydyn käsittelemään kansainvälistä vertauspohjaa yleisellä tasolla.

3.1 Pohjoismaat ja Saksa merkittävimmät vaikuttajat

Suomen kunnallishallinto on muovautunut vahvasti muiden pohjoismaiden kaltaiseksi, sillä täällä säädettyjen lainsäädäntöjen esikuvat ovat tulleet vahvasti Ruotsista, Norjasta sekä Tanskasta. Esimerkiksi Ruotsalaisen Halvar Sudbergin vaikutus suomalaiselle tieteelle oli vahva vuosien 1894–1973 välisenä aikana.¹¹⁰

3.1.1 Ruotsi

Ruotsin kunnallishallinto kuuluu Suomen ohella pohjoisen itsehallinnon perinteen piiriin.¹¹¹ Myös Ruotsi on ratifoinut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan

¹⁰⁵ KM 1993:33, s. 113.

¹⁰⁶ Snellman analysoi muun muassa Englannin paikallishallinnon toimintaa, edellytyksiä ja ongelmia. Snellman toteaa, että huonon kunnallisjohdon olemassa olo päättyy vaalien avulla lyhyeen. Ongelmaksi kuitenkin muodostuu suurinta valtaa pitävien poliitikkojen suosiminen. Snellman 1929, s. 437–438.

¹⁰⁷ Esimerkiksi ensimmäisen kunnallislakimme teksti oli lähes sanasta sanaan Ruotsista. Soikkanen 1966, s. 120.

¹⁰⁸ Holopainen 1969, s. 221.

¹⁰⁹ Makkonen 1969, s. 393.

¹¹⁰ Ryytänen 2012, s. 48.

¹¹¹ Tähän kuuluvana ominaispiirteenä pidetään kuntien aseman määrittelyä perustuslaissa, sekä kuntien yleistä velvollisuutta asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi. HE 192/1994 vp, s. 11–12.

vuonna 1989.¹¹² Tosin Ruotsin kunnallislain esitöissä todetaan, ettei kuntien itsehallinto ole ehdotonta.¹¹³ Keskeisenä erona kunnallishallinnossamme Ruotsiin, on Ruotsin maakuntahallinto ja maakäräjät.¹¹⁴ Maakäräjäkunnilla on yleinen toimiala peruskuntien tapaan ja ne voivat hoitaa tehtäviä, joita ei lain tasolla ole määrätty jonkin toisen viranomaisen tehtäväksi. Organisatorisesti ne ovat samanlaisia kuin peruskunnatkin. Ylin toimeenpaneva elin on hallintovaliokunta, joka valmistelee, toimeenpanee ja koordinoi hallintoa.¹¹⁵ Ruotsissa kunnallishallinnon ja maakuntahallinnon asema on turvattu perustuslakiin, missä ne nähdään myös samanarvoisina. Vuonna 2011 vuoden 1974 perustuslakiin tehtiin uudistus, jossa lisättiin uusi, erityisesti kuntia koskeva 14 luku. 14-luvun seurauksena paikallista itsehallintoa vahvistettiin.¹¹⁶

Paikallishallinnon kehitys alkoi myös Ruotsissa pitäjistä. Pitäjät huolehtivat paikallisesta köyhäinhoidosta ja ensimmäiset kunnalliset asetukset säädettiin vuonna 1862.¹¹⁷ Ruotsissakaan kunnallishallinnon kehitys ei ollut kansainvälisistä vaikutteista vapaa. Erityisesti aatteelliset vaikutukset muovasivat demokratian, kansalaisuuden ja paikallishallinnon legitimitetin muodostumiseen.¹¹⁸ Kunnallinen itsehallinto rakentui kunnalliselle toimivallalle, verotusoikeudelle ja kuntalaisten mahdollisuudelle valittaa päätöksistä. 1960-luvulla toteutettiin Ruotsissa suuri kuntauudistus ja lakia edeltävissä valmisteluissa kävi selväksi se, että kuntien koko ja ennakoitavissa oleva väestönkehitys kulkivat rinta rinnan. 1950-luvun uudistukset eivät olleet riittävän tehokkaita vastaamaan kehityksen luomiin tarpeisiin, joten laajemmalle uudistukselle oli tarvetta. Uudistus eteni suunnitelmien mukaisesti ja reilusta 800 kunnasta oli vuonna 1974 jäljellä enää 274.¹¹⁹ Kuntien määrä on Ruotsissa vielä nykyisilläänkin samoissa lukemissa.¹²⁰ 1960-luvun uudistuksella oli vaikutusta myös Suomen vuoden 1967 kuntauudistuslakiin, sillä Suomen uudistuslaissa johtavana ajatuksena oli noin 8000 vähimmäisasukaskoko kuten Ruotsin uudistuksessa.

¹¹² Svergies Kommuner och Landsting 2013. Eu och internationel.

¹¹³ Dalman 2011, s. 48.

¹¹⁴ Tornberg 2014, s. 33.

¹¹⁵ Niemivuo 1992, s. 155.

¹¹⁶ Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Svensk regeringsform 1975:152 14 luku.

¹¹⁷ Harjula & Prättälä 2015, s. 125.

¹¹⁸ Andren 2007, s. 135–136.

¹¹⁹ Tornberg 2014, s. 36.

¹²⁰ HE 31/2013 vp, s. 37.

Seuraava merkittävä vaihe oli 1970-luvun puoliväli. Silloin Ruotsissa säädettiin uusi hallitusmuoto (Regeringsform, RF 1974/152), joka on nykyiselläänkin kunnallishallinnon ja kuntajaon perusta.¹²¹ Kunnallisena peruslakina Ruotsissa toimii vuoden 1991 kuntalaki muiden Pohjoismaiden tapaan. Kuntajaon edellytyksistä puolestaan säädetään lailla ja kuntien muodostuminen on sidottu lakiin. Vapaaehtoiseen yhdistymiseen ei ole mahdollisuutta. Tämä on olennainen ero Suomen nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Ruotsin kuntajaosta säädetään Laissa kunta- ja maakäräjäjaon muuttamisesta. Lain mukaan kuntajaosta päättää hallitus jakolain 1 §:n edellytysten täytyessä. Ennen jakoa on suoritettava perusteellinen arviointi, jossa tutkitaan jaon vaikutuksia esimerkiksi kouluihin, verotasoon ja sairaanhoitoon. Edellytyksenä on, että jaosta koituu hyötyä kunnalle.¹²² Kunta voi vastustaa muutosta ja tällöin lain 1§ 1 momentin mukaan muutos on mahdollinen vain painavasta syystä, joka vastaa aikoinaan Suomen lainsäädännössä vaadittua erityisen painaava syytä. Maakäräjien jako tehdään samoin perustein kuin kuntajakokin. Muutoksenhaku kunnallisasioissa tapahtuu Suomen tapaan hallintotuomioistuimissa, ja valitusten perusteet vastaavat suurelta osin Suomen kunnallisvalitusta ja hallintovalitusta pieniä eroavaisuuksia lukuun ottamatta.

Ruotsin kuntia haastavat nykypäivänä samat yhteiskunnan muutokset kuin meillä Suomessakin. Väestö siirtyy jatkuvasti maalta suuriin väestökeskuksiin ja peruspalveluiden turvaaminen kaikille hankaloituu, vaikkakin viimeaikoina palveluiden saatavuuden on arvioitu parantuneen. Suuri vaikutus on ollut kansalaisten valinnanvapauksien lisäämisellä palveluiden yksityistämisen avulla. Viimeisen kymmenen vuoden aikana väestö on merkittävästi vähentynyt 200 kunnassa. Suurin kunta on 829 000 asukkaan Tukholma, ja pienin Bjurholm, missä väestön määrä on 2 500 asukasta.¹²³ Ruotsin kuntien keskimääräinen asukasluku on noin 15 500 asukasta,¹²⁴ kun puolestaan maakäräjien asukasluku vaihtelee Gotlannin 57 000 ja Tukholman 1 860 000 asukkaan välillä.¹²⁵ Tornberg arvioi väitöskirjassaan Ruotsin kuntakehityksen tilan vakaaksi. Ainakaan lähitulevaisuudessa ei Ruotsissa ole tarvetta kuntamäärän muutoksiin, ja kuntien häviäminen tuleekin tapahtumaan luonnollisen kehityksen mukana hallitun hillitysti.¹²⁶

¹²¹ Tornberg 2014, s. 37.

¹²² Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (1979/411).

¹²³ Tornberg 2014, s. 40.

¹²⁴ HE 31/2013 vp, s. 37.

¹²⁵ Tornberg 2014, s. 40.

¹²⁶ Tornberg 2014, s. 41.

3.1.2 Norja

Kunnallishallinnon voidaan Norjassa katsoa saaneen alkunsa vuonna 1837. Tuolloin kuntien itsehallinto erotettiin valtion harjoittamasta paikallishallinnosta. Norjan kuntajärjestelmän kehitykseen on vaikuttanut huomattavalta osalta sen maantieteellinen sijainti sekä luonnonolosuhteet, joten Norjasta on muodostunut pienikuntainen maa. Norjalaisten kuntien itsehallinnollinen asema eroaa merkittävästi muista pohjoismaista myös siten, että kunnallisesta itsehallinnosta ei mainita Norjan perustuslaissa. Itsehallinnolla ei siten ole suoranaista perustuslainsuojaa. Kunnallishallinnolle on kuitenkin kehittynyt vastaava asema oikeuskäytännön ja keskeisten periaatteiden muovaamana.¹²⁷

Norjalainen kunnallisjärjestelmä on kaksitasoinen (maalaiskunnat ja kaupungit) ja niille määritellään yleinen tehtäväpiiri muiden Pohjoismaiden tapaan. Norjan kuntien itsehallinnollinen asema eroaa Suomen vastaavasta, sillä Norjan perustuslaki ei takaa kuntien itsehallinnolle perustuslainsuojaa. Näin siitäkin huolimatta, että Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Norja on ratifioinut, edellyttää kunnallishallinnon tunnustamista perustuslaissa.

Norjan nykyinen kuntalaki on vuodelta 1992 ja se koskee sekä kuntia että maakuntia. Norjan kuntalaki vaikutti Ruotsin kuntalain tapaan Suomen vuoden 1995 kuntalain valmisteluun. Norjassa kuntien koko on yleisesti ottaen pieni, minkä johdosta kuntien välinen yhteistoiminta on monimuotoista ja laajaa.¹²⁸ Norjan kuntalait ovat olleet aktiivisesti muutoksien kohteena, sillä tarkoituksena on ollut vahvistaa kuntien itsehallintoa. Kehityksessä on heijastunut poliittisten puolueiden erimielisyydet, ja se on näkynyt muun muassa kuntien lukumäärissä. Vuonna 2012 kuntalakikomitean tehtävänä olikin arvioida, asettavatko kuntalain säännökset liikaa rajoituksia kuntien toimintavapaudelle. Norjassa on käynnistynyt uusi kuntauudistus vuonna 2014 uuden hallituksen toimesta. Tavoitteena on siirtää kunnille lisää tehtäviä ja vastuuta, minkä johdosta suunnitelmana on suurentaa kuntien kokoa.

Norjan kuntajaosta on muiden pohjoismaiden tapaan olemassa oma erillinen lakinsa, joka koskee myös maakuntia. Lain kunta- ja läänirajojen muuttamisesta perusteella

¹²⁷ Tornberg 2014, s. 56

¹²⁸ Harjula & Prättälä 2015, s. 128.

esityksen Norjan kuntajaon muuttamisesta voi tehdä kunnan valtuusto, kunnan jäsen, sekä omana erikoisuutenaan maanomistaja tai elinkeinonharjoittaja, joka on rekisteröity kyseiseen kuntaan. Myös jakopäätöksenteossa on omat erikoisuutensa, sillä päätöksen kunnan jaosta tekee Norjan kuningas hallituksen esityksestä. Mikäli kuntajakoa vastustetaan, siirtyy asia kansankäräjien päätettäväksi.¹²⁹

Muutoksenhaku kunnallisasioissa rakentuu Norjan lainsäädännössä eri tavalla. Merkittävä ero on kuntalaisilta puuttuva valitusoikeus. Kuntalaisen valitusoikeuden sijasta Norjassa kolme kunnanvaltuutettua voivat valittaa laillisuusperusteella maakunnan johtajalle, joka voi tutkia asian myös omasta aloitteestaan.¹³⁰

3.1.3 Saksa

Suomen kunnallisen itsehallinnon ideologia ja hallinnollinen malli on aikanaan haettu Saksasta.¹³¹ Saksan hallintojärjestelmä on ainakin Suomen vastaavaan verrattuna varsin monimutkainen. Saksan keskushallintojärjestelmä rakentuu liittovaltiojärjestelmälle, jossa keskeisimpiä viranomaisia ovat ministeriöt. Merkittävä piirre saksalaisessa järjestelmässä on liittovaltion ja osavaltioiden erillisuus. Osavaltiot ovat alisteisessa asemassa liittovaltioon nähden ja niiden rooli voidaan nähdä eri tehtävien toimeenpanijoina joko sopimus pohjaisesti liittovaltion kanssa tai liittovaltion puitelainsäädännön asettamissa rajoissa.¹³² Osavaltioiden ja kuntien välille sijoittuu vielä yksi paikallishallinnon taso, piirikunnat (kreis).¹³³ Piirikunnat ja kunnat muodostavat Saksassa kunnallisen itsehallintojärjestelmän tason, vaikkakaan kaikki kaupungit eivät kuulu piirikuntiin.¹³⁴ Piirikuntien tehtävänä on huolehtia aluehallinnollisista tehtävistä ja niillä on tärkeä rooli kunnallishallinnon järjestämisessä. Niiden lukumäärä on Saksassa nykyisin 323. Lisäksi saksalaiseen järjestelmään kuuluvat kaupunkivaltiot.

Saksan liittotasavallan perustuslaki (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vuodelta 1949) tunnustaa demokraattisen kunnallishallinnon saman arvioiseksi

¹²⁹ Tornberg 2014, s. 43.

¹³⁰ Hajula & Prättälä 2015, s. 133.

¹³¹ Ryyänen 2012, s. 7.

¹³² Toisaalta osavaltioilla voi olla paljonkin itsenäisesti toteuttamia tehtäviä esimerkiksi kasvatusta- ja kulttuuritehtävissä. Niemivuo 1991, s. 166.

¹³³ Tornberg 2014, s. 52.

¹³⁴ Tornberg 2014, s. 52.

osavaltioiden ja liittovaltion kanssa. Perustuslaki takaa kunnille oikeuden päättää kunnan asioista itsenäisesti ja demokraattisesti, osavaltion ja liittovaltion lakien kuitenkin rajoittaessa.

Saksan erikoisesta hallintojärjestyksestä huolimatta sen merkitys suomen itsehallinnon kehitykselle on ollut merkittävin. Saksa oli luonteva maa imeä vaikutteita pitkään jatkuneen sivistyksellisen ja aatteellisen kehityksen myötä.¹³⁵ Itsehallinnon käsite omaksuttiinkin Suomeen juuri Saksasta 1800-luvulla, missä puolestaan vuonna 1808 hyväksyttiin Preussin kaupunkijärjestys. Kunnallinen itsehallinto on ollut lainopillisen tutkimuksen kohteena 1800-luvulta saakka. Kunnan asemaan liittyvä suomalainen tutkimus oli vahvasti saksalaiseen oikeudelliseen ajatteluun perustuvaa, sillä lähes jokainen ennen toista maailmansotaa väitellyt oikeustieteen oppinut opiskeli Saksassa. Tämän johdosta saksalaisvaikutteinen oikeudellinen ajattelu siirtyi Suomeen ja sen vaikutukset näkyvät oikeustieteellisessä tutkimuksessa edelleen.¹³⁶

Saksalainen teoria painotti valtiokeskeistä julkisen vallan sidonnaisuutta lakiin. Perinteinen, käytännönläheinen kunnallisasioiden tutkiminen muuttui itsenäisyyden alkuvaiheen aikoihin teoreettisemmaksi nimenomaan saksalaisten vaikutusten myötä.¹³⁷ Saksa on ollut vahva vaikuttaja myös hallinto-oikeudellisten oppien ja periaatteiden syntymisessä. Saksalainen oikeustiede vaikutti Suomeen myös välillisesti, sillä Suomen ottaessa mallia Ruotsista, vaikutti saksalainen oikeusteoria samaan aikaan ruotsalaisen itsehallinnon kehittymiseen.¹³⁸ Ruotsalaisten oikeusoppineiden vaikutus näkyi voimakkaasti suomalaisessa valtion ja kuntien välistä suhdetta käsittelevässä keskustelussa. Nykyisen itsehallinnon perustuslainsuojan alkujuuret voidaan nähdä olevan eteläsaksalaisissa liberalismissa.

Liberalismin mukaan kunta oli valtiota vanhempi, joka ei menettänyt merkitystään

¹³⁵ Niemivuo, Keravuori–Rusanen, Kuusikko, s. 413.

¹³⁶ Ryyänen 2012, s. 35.

¹³⁷ Muun muassa Ståhlberg, joka hänkin teki lukuisia opintomatkoja saksaan, tutki muun muassa pakko-liitoksiin liittyviä ongelmia oikeuspositivismin kautta. Ståhlberg 1939, s. 476–477. Myös Kekkonen paneutui saksalaiseen kirjallisuuteen väitöskirjaa tehdessään. Kekkonen 1936, s. 92.

¹³⁸ Ruotsalaisten tutkijoiden erityisenä kiinnostuksen kohteena olivat kaksi erilaista oikeustieteen koulukuntaa, oikeuspositivismi ja historiallinen koulukunta. Molemmilla koulukunnilla oli vaikutusta myös suomessa. Oikeuspositivismin keulahahmo oli Pau Laband, jonka ideologian mukaan politiikalla ja historialla ei ollut sijaa itsehallintoa määriteltäessä. Valtio-oikeutta tuli käydä oikeustiede edellä. Historiallista koulukunnan hahmo oli puolestaan Hugo Preuss. Hän näki, että valtion vallan tulisi rajoittua vain oikeusvalvontaan. Keskushallinnon politiikka ja kunnallistason itsehallinto täydensivät toisiaan. Labandin mielestä Preuss politisoi oikeustieteellisen ajattelun, johon se ei kuulu, kun taas Preuss katsoi että Labandin ajatusmalli ei kehitä valtio-opillista ajattelua mihinkään. Ryyänen 2012, s. 36.

liittyttyään valtion oikeuspiiriin.¹³⁹ Suomalaisista tieteilijöistä erityisesti Urho Kekkonen on tutkinut eteläsaksalaista liberalismia. Kekkonen kiteytti opin ilmentävän kuntien perusoikeuksia, oikeutta itsenäiseen olemassaoloon, joka ei ollut valtiosta johdettavissa, vaan ylivaltiollinen oikeus.¹⁴⁰

3.2 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Strasbourgissa hyväksyttiin lokakuun 15. päivä 1985 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991). Peruskirja saatettiin osaksi Suomalaista oikeusjärjestystä asetuksella Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain (1.10.1991/65) voimaansaattamisesta. Perustuskirja tukee ja vahvistaa Suomen perustuslakiinkin kirjatun itsehallinnon periaatteen asemaa eurooppalaisissa yhteiskunnissa.¹⁴¹ Peruskirjan artiklan 2–3 perusteella paikallisen itsehallinnon ylin käyttäjä on valtuusto, jolla on oikeus sekä kelpoisuus lain nojalla hoitaa paikallisen väestön etua. Perussopimuksessa kuitenkin korostetaan kansalaisten suoran osallistumisoikeuden olemassaoloa silloin, kun siihen ei ole lainsäädännössä suoraa estettä. Peruskirja perustuu käsitykselle siitä, etteivät kunnat ole järjestelmällinen hallintoyksikkö, jota institutionaalisesti suojataan. Kunta on nykymuotoonsa kasvanut ja kehittynyt paikallisyksikkö.

Peruskirja edistää kunnallista itsehallintoamme ja sen 2-9 artiklat ovat olennaisia myös kuntajakoa ajatellen. Erityisesti 5 artikla tukee kunnan itsehallinnollista suojaa yhdessä 11 artiklan kanssa.¹⁴² Peruskirja yhtenäistää kunnallista lainsäädäntöä, kunnallishallintoa ja kunnallisoikeudellisia periaatteita Euroopassa. Sillä on ollut myös konkreettinen merkitys kuntajakoa koskevien valitustilanteiden käsittelyssä.¹⁴³

Peruskirja turvaa kunnille oikeuden ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudat-

¹³⁹ Ryynänen 2012, s. 41.

¹⁴⁰ Kekkonen 1936, s. 60.

¹⁴¹ Tärkeimmät säännökset itsehallinnon osalta on kirjoitettu perussopimuksen johdantoon sekä 2–3 artikloihin, joissa todetaan paikallisviranomaisten itsehallinnonperiaatteen olevan demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja.

¹⁴² Peruskirjan 5 artikla ja paikallisviranomaisten aluerajojen suoja: Paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

¹⁴³ HaVM 24/1997 vp.

tamisen.¹⁴⁴ Peruskirjan normiston selkeänä heikkoutena voidaan pitää varsinaisen noudattamiskontrollin puuttumista. EU-tuomioistuimet eivät ole tunnustaneet peruskirjan säännöstöä oikeutta luovaksi. Kaikki EU:n jäsenmaat eivät ole edes ratifioineet sitä. Peruskirjan määräykset ovat väljiä ja niillä on ollut vaikutusta lähinnä tulkintakysymyksissä. Suomessa peruskirja on kuitenkin hyväksytty lailla, ja sopimus on itsessään tuomioistuimissa suoraan sovellettava oikeutta.¹⁴⁵ Sen merkitystä on kuitenkin pidetty lainsäädäntökysymyksiä koskien vähäisenä.¹⁴⁶

3.3 Euroopan unionin vaikutus

Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen vuodesta 1995. Jäsenyyden aika on ollut haastava koko suomalaiselle yhteiskunnalle.¹⁴⁷ Euroopan unionin sääntely ja kunta ovat tavallaan ristiriitainen pari. Kunnat ja kuntia koskeva normisto voidaan nähdä puhtaasti kansallisen valtiosäännön soveltamisen piiriin. EU:n tuoma harmonisointi on aiheuttanut tutkijoissa myös hätäntymistä. Muun muassa saksalainen julkisoikeuden tutkija Roman Herzog huolestui tutkimustuloksesta, jonka mukaan 84 prosenttia vuosien 1998 ja 2004 välisenä aikana säädetyistä lainsäädännöistä oli peräisin Brysselistä. Tutkimuksista aiheutunut kauhistelu osoittautui kuitenkin aiheettomaksi.¹⁴⁸

Kuntien asema, tehtävä ja itsehallinnon suoja määritellään kansallisella tasolla. Kuntien itsehallinto ei kuitenkaan ole EU-oikeuden ulkopuolella, vaikka se ei varsinaisesti tunnistaakaan itsehallinnon suojaa sopimuksissaan.¹⁴⁹ Jäsenvaltioilla on niin sanotusti *institutionaalinen autonomia*, jonka turvin kukin voi itse järjestellä kunnallishallinnolliset asiansa.¹⁵⁰ Euroopan integraatioprosessilla on ollut merkittäviä vaikutuksia kunnallisen itsehallinnon kannalta. Mutta, mitä tulevaisuudessa on odotettavissa? Ovatko Euroopan kunnat siirtymässä kohti suurempaa yhtenäisyyttä? Yhdistymistä tukee muun muassa kuntien käymä keskinäinen informaationvaihto.¹⁵¹ Tarvetta hallinto-oikeudelliselle harmonisoinnille ei kuitenkaan vielä ole nähtävissä,¹⁵²

¹⁴⁴ Suomessa perustuslainmukainen valvonta on ennakkollista. Ensisijaista valvontaa suorittaa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Heuru 2006, s. 85–86.

¹⁴⁵ Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (1180/1991). Katso myös Harjula & Prättälä 2015, s. 120–121.

¹⁴⁶ Ryyänen 2012, s. 57.

¹⁴⁷ Ryyänen 2012, s. 148.

¹⁴⁸ Ryyänen 2012, s. 149.

¹⁴⁹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2001, s. 160.

¹⁵⁰ Harjula & Prättälä 2015, s. 117.

¹⁵¹ Wollmann & Roth 1999, s. 204.

¹⁵² Ryyänen 2012, s. 151.

eikä integraatio ole todennäköistä.¹⁵³

Toisaalta, kuntien toteuttaessa paikallisesti EU-lainsäädäntöä *lojaliteettiperiaatteen* mukaisesti, turvataan samalla kuntien erityispiirteiden ja asiantuntemuksen huomioon ottaminen. EU-lainsäädännöllä on luonnollisesti suuri vaikutus suomalaisten kuntien toimialoilla. Suurin vaikutus on ollut muun muassa unionin kilpailu- ja hankintalainsäädännöllä. EU:n julkisia palveluja koskevat kilpailunlisäämisvaatimukset vähentävät kuntien tehtäviä ja sitä kautta todellista autonomiaansa. Suurena yllätyksenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että kuntarakenteisiin Euroopan unionin jäsenyys ei ole tuonut suoraa vaikutusta. Euroopan yhteinen kunnallisen itsehallinnon suoja olisi kuitenkin yhdentymisajattelun valossa perusteltu. Euroopan unionin jäsenyydellä ja Euroopan yhdentymisellä on erityisesti vaikutusta suomalaiseen oikeuskulttuuriin. Tämä korostuu etenkin oikeuslähdeopissa, laintulkintaperiaatteissa ja eri alojen yleisissä opeissa.¹⁵⁴ EU:n vaikutus on tuonut mukanaan muun muassa sellaisia oikeusperiaatteita kuten, oikeusvarmuus, luottamuksensuoja ja suhteellisuusperiaate.

4 Kuntajakoa ja yhdistyssopimusta sääntelevä kansallinen normisto

4.2 Suomen perustuslaki ja kuntajako

Kunnallisen itsehallinnon sekä kuntajaotuksen sääntely nojautuu vuoden 2000 (11.6.1999/731) perustuslakiimme. Ensimmäisen kerran kuntien perustuslailliseen asemaan otettiin kantaa vuoden 1919 Suomen hallitusmuodon 51.1 ja 51.2 §:ssä.¹⁵⁵ Vuoden 2000 perustuslaki korvasi 1919 hallitusmuodon ja sisälsi vanhaa hallitusmuotoa yksityiskohtaisemmat itsehallintoa koskevat säännökset, joiden toivottiin vahvistavan itsehallinnon asemaa. Perustuslaki sääntelee valtion elinten keskinäisiä suhteita, luo meille kansalaisille oikeuksia ja keinoja toteuttaa oikeuksiamme. Perustuslaki suojaa paikalliseen itsehallintoon olennaisesti kuuluvia piirteitä lailla puuttumista vastaan.¹⁵⁶

¹⁵³ Roslin 2006, s. 130.

¹⁵⁴ Ryyänen 2012, s. 149.

¹⁵⁵ Heuru 2006, s. 33. Katso myös Kekkonen 1969, s. 83–86. Urho Kekkonen väitöskirjassa käsiteltiin laajasti ensimmäistä kertaa itsehallinnon ja perustuslain asemaa. Kekkonen katsoi kunnan olevan niin ikään subjektiivinen julkinen oikeus. Kunta oli historiallisen kehitykseen rakentuva oikeushenkilö jota valtio voi valvoa, kunhan valvonta perustuu lakiin, eikä aseta kuntien itsehallinnollista asemaa näennäiseksi.

¹⁵⁶ Jyränki & Husa toteavat, että perustuslain 121§:n sanamuodosta voidaan johtaa vain kunnallinen demokratia. Valtiosta riippumaton päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien oma tehtäväpiiri ja taloudel-

Perustuslaki suojaa nykyisen oikeuskäsityksen mukaan näin ollen myös kunnan itsehallintoon kuuluvaa oikeutta päättää itse kuntajakoon liittyvistä asioistaan paikallisesti.¹⁵⁷ Itsehallinnon suoja voidaankin nähdä toisin.¹⁵⁸

Perustuslain 121 § 1 momentti korvasi Suomen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin. Uuden 121 §:n perussäännöksen mukaan suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua *kunnan asukkaiden itsehallintoon*. Perustuslain 2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain 121 § 4 momentti asettaa perustuslakivaliokunnan mukaan rajoja yhdessä 1 momentin kanssa kuntakoon kasvattamiselle.¹⁵⁹

Itsehallinto on olennainen osa kansanvaltaisuusperiaatetta, jonka mukaan yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen.¹⁶⁰ Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali ja osallistumisoikeuksista, joilla on suora vaikutus kuntalaisen oikeuteen vaikuttaa kuntajakoa ja siten myös yhdistymissopimuksen vaikutuspiiriin kuuluviin asioihin.¹⁶¹ Perustuslain pykälä on erityisesti mainittu uutta kuntarakennelakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, jolla vahvistetaan kuntalaisen muutoksenhakuoikeuden tärkeä asema yhteiskunnassa.¹⁶²

Kuntajaon perusteista ja periaatteista säädetään perustuslain 122 §:ssä.¹⁶³ Perustuslain 1 momentissa asetetaan tavoitteita, joilla turvataan kuntien asukkaiden yhdenvertaisuus kuntajakotilanteissa. Pykälän 2 momentissa säädetään kuntajaon perusteista yksinkertaisesti siten, että kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tällä viitataan kuntarakennelain (478/2013) kuntajaolle asettamiin edellytyksiin¹⁶⁴, sekä kuntalakiin, jossa säädetään tarkemmin muun muassa kunnallisesta päätöksentekomenettelystä.

linen itsenäisyys ovat muodostuneet perustuslakivaliokunnan käytännöstä ja oikeuskirjallisuudessa.

¹⁵⁷ Viimevuosina perustuslakivaliokunta on joutunut ottamaan kantaa muun muassa 2011 käynnistyneen sote-uudistuksen tuomiin ehdotuksiin sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä. Kuntarakennelakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta otti kantaa kuntien pakkoliitoksiin PeVL 20/2013 vp.

¹⁵⁸ PeVL 24/1997 vp. Katso myös Heuru, Mennola & Rynänen 2011, s. 103–105.

¹⁵⁹ PeVL 20/2013. Katso myös Prättälä & Harjula 2015, s. 64.

¹⁶⁰ Perustuslain 2 §:n 1 mom.

¹⁶¹ Perustuslain tavoitteet toteutetaan tarkemmin kuntarakennelain 2-luvun 7§:stä ilmenevin perustein.

¹⁶² ”Tähän liittyy myös perustuslain 14 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” PeVL 20/2013 vp, s. 9

¹⁶³ Tavoitteena on yhdenvertaisuuden edistäminen ja turvata tasavertaiset palvelut. Tornberg 2014, s. 133

¹⁶⁴ Kuntarakennelain mukaan kuntaliitos on mahdollista, jos 1) yhdistyvät kunnat esittävät yhdessä kuntaliitosta, 2) kuntajakoselvittäjä esittää liitosta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan liittämiseksi (niin sanottu pakkoliitos), tai 3) kansanäänestyksen tulos puoltaa kuntaliitosta.

Perustuslain 124 §:n rajoittaa kuntien mahdollisuuksia tehtävien siirtämisestä, ottamisesta ja hoitamisesta. Tehtäviä voidaan siirtää vain lailla tai lain nojalla, eikä merkittävää julkisen vallan käytön alaan kuuluvia tehtäviä voi siirtää laisinkaan esimerkiksi sopimuksin.¹⁶⁵ Taustalla vaikuttaa perustuslain 2.3 §:n määräys julkisen vallan sitomisesta lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslaki rajoittaa mahdollisuuksia poiketa laista sopimuksin, ellei jokin muu laki osoita tähän nimenomaista mahdollisuutta. Perustuslaki salli henkilöille myös mahdollisuuden luopua tietyistä perusoikeuksistaan, mikäli suostumus on annettu nimenomaisesti, vapaasti sekä väliaikaisesti.¹⁶⁶ Yksityinen voinee suostua viranomaisen laajennettuun toimivaltaan myös sopimuksin.¹⁶⁷

Myös muilla perustuslain pykälillä voi luonnollisesti olla vaikutusta kuntajakoa ja yhdistymissopimusta käsiteltäessä. Yhdistymistilanteissa tulee turvata perustuslain 16-9 §:ien mukaiset TSS-oikeudet. Yhdistymistilanteessa voi vaarana olla se, että esimerkiksi pienten kuntien koulut ja muut sosiaaliset palvelulaitokset siirtyvät keskitetyksi suuremman kunnan alueelle. Palvelut tulisi turvata kunnan alueella yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti myös yhdistymisen jälkeen.¹⁶⁸

4.3 Kuntalain säännösten merkitys

Uusi kuntalakimme tuli voimaan 1.5.2015 ja se korvasi vanhan 365/1995 kuntalain.¹⁶⁹ Uuden (410/2015) kuntalain lakipykälät tulevat voimaan portaittain, ja suurin osa luvuista tulee sovellettavaksi vasta vuoden 2017 kesäkuussa aloittavan valtuuston toimikauden alusta.¹⁷⁰ Kuntalaki on säädöshierarkiassa kunnallishallinnon peruslaki, jonka säädöksistä voidaan poiketa tavallisella lailla.¹⁷¹ Kuntalaissa säädetään kunnan yleiset tehtävät ja kuntien tarkoitus.¹⁷² Kuntalaissa säädetään muun muassa

¹⁶⁵ Asiaa on painotettu muun muassa hallintolain valmisteluaineistossa. HE 72/2002 vp, s. 14.

¹⁶⁶ Mäenpää 1989, s. 154.

¹⁶⁷ Katso tarkemmin Mäkinen 2001, s. 56–57.

¹⁶⁸ Harjula & Prättälä 2015, s. 90–91.

¹⁶⁹ Suomen Kuntaliiton hallitus esitti parlamentaarisen komitean asettamista alue- ja kuntaministeri Mari Kiviniemelle vuoden 2010 toukokuussa. Komitean tehtävänä oli selvittää kunnallishallinnon rakenteiden ja uuden kuntalain tarpeellisuus. Asia johti lopulta työryhmän asettamiseen, jonka 2011 helmikuussa luovutetun raportin (Selvitys kuntalain uudistustarpeista, Valtioministeriön julkaisu 10/2011, s. 42.) perusteella kuntalain uudistusprojekti sai alkunsa.

¹⁷⁰ Syynä oli lain voimaantulon asettuminen kesken valtuustokauden. Uusi valtuusto aloittaa toimintansa 1.6.2017 lukien.

¹⁷¹ Harjula & Prättälä 2015, s. 38.

¹⁷² Kuntalain 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut kestäväällä tavalla. Toiminta on kuitenkin ymmärrettävissä laajemmin. Kunnan on huolehdittava asukkaidensa itsehallinnon toteutumisesta, peruspalveluiden järjestämisestä, hallinnollisesta

kunnallisesta päätöksenteosta¹⁷³, muutoksenhausta ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksista. Yhtenä olennaisimmista kuntalain vaikutuksista yhdistymissopimuksessa sovittavien asioiden kannalta voidaan pitää kuntalain asettamia rajoja kunnan ja kunnallisten toimijoiden toimivallalle.¹⁷⁴ Kuntalain 7 § mahdollistaa kunnille tehtävien hoitamisen myös sopimusten nojalla.¹⁷⁵ Kuntalaki toimii edelleen kunnallishallinnon yleislakina, joten erityislain sääntely menee tarvittaessa kuntalain edelle.¹⁷⁶ Uusi kuntalaki perustuu edelleen paikalliseen itsehallintoon, jossa kunta päättää itse toiminnallisista ja taloudellisista asioistaan. Muun muassa kuntalaisten suoria vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia pyritään vahvistamaan, jotta kuntalaisten luottamus demokraattiseen päätöksentekoon vahvistuisi.

4.4 Vuoden 2009 kuntajakolaki ja vuoden 2013 kuntarakennelain uudistus

Vuoden 2009 (1698/2009) kuntajakolaki ja siihen vuonna 2013 tehty uudistus on tutkielman kannalta keskeisin yksittäinen kansallinen lakinormi. Vuoden 2009 kuntajakolaki tuli voimaan vuoden 2010 alusta ja lakiesityksen perustelut rakentuivat edelleen vuoden 1997 kuntajakolain näkemykselle siitä, ettei itsehallinnonperiaate suojaa yksittäisiä kuntia kuntajaon muutoksia vastaan.¹⁷⁷ Vuoden 1997 lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaankin, että kuntajakoa koskevaan päätöksentekoon liittyy sekä säädösvallan että hallintovallan piirteitä, mutta sitä on kuitenkin pidettävä pohjimmiltaan säädösvallan käyttönä.¹⁷⁸ Näin ollen kuntajako oli mahdollista toteuttaa kuntia kuulematta säätämällä siitä tavallisessa laissa. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa korostettiin kuntien kuntajaon muutospäätöksen luonnetta hallintopäätöksenä, johon sovelletaan hallinto-oikeudellisia periaatteita sekä säännöksiä.¹⁷⁹

Kuntajakolain tavoitteena oli nopeuttaa ja yksinkertaistaa kuntajakoon liittyvää

ohjauksesta sekä valvonnasta.

¹⁷³ Kuntalaissa säädetään muun muassa kunnanhallituksen valmisteluvollisuudesta (93§) ja valtuuston päätösvaltaisuudesta 55 §.

¹⁷⁴ Tärkeimmät tehtävät esimerkiksi valtuuston osalta on lueteltu kuntalain 14.2 §:ssä.

¹⁷⁵ Sopimustoiminta mahdollistaa kunnille tehtävien vastaanottamisen valtiolle kuuluvista tehtävistä. Kunta voi puolestaan siirtää joitain tehtäviään yksityisten hoidettavaksi sopimusperusteisesti. Katso Mäenpää 2015 Hallinto-oikeus.

¹⁷⁶ Kuntalain 2 §: Tätä lakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan.

¹⁷⁷ HE 125/2009 vp, s. 5.

¹⁷⁸ Perusteluina mainittiin, että vaikka kuntajaolla oli vaikutusta kuntien jäseniin, vaikutti se myös muihin muutosalueen henkilöihin ja viranomaisiin.

¹⁷⁹ HE 125/2009 vp, s. 1.

valmistelua ja päätöksenteon hallinnollista menettelyä. Tämä toteutettiin kuntalaisen kuulemisvelvollisuutena ennen valtuuston päätöksentekoa sekä oikeutena hakea muutosta valtuuston päätöksestä. Kuntalaisille pyrittiin järjestämään muun muassa kuulemistilaisuuksia. Esityksen valmisteluun vaikuttamisesta ja kuulemistavoista on säädetty lain 7 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen tulee varata kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, mahdollisuus lausua asiasta. Säännöksellä viitataan kuntalain 5-lukuun ja hallintolain 41 §:n sisältöön.¹⁸⁰ Kuntajakoesityksen (sisältäen yhdistymissopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvat) vaikutuspiiriin kuuluvilla on mahdollisuus huomautuksen tekemiseen 30 päivän sisällä kuulutuksesta. Kunnanhallitus antaa huomautuksista tarvittaessa lausunnon ja tekee kuntien yhdistymisestä ehdotuksen valtuustolle.

Uuden KJakoL:n 1 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa varten ja kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla. Kuntajaosta päättää valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö, joka toimii myös valmistelijana valtion organisaatiossa. Merkittävä muutos uudessa laissa on lain 5 §, jonka mukaan yksittäisellä kunnalla ei ole mahdollisuutta saattaa yhdistymistä vireille, vaan yhdistyminen tapahtui valtuustojen yhteisellä esityksellä. Esitys tulee toimittaa valtionvarainministeriölle päätöstä varten. Tämän voidaan nähdä kasvattavan kunnan roolia päätöksenteossa, mutta käytännössä asia ei ole ihan näin valoisa kuntien kannalta.¹⁸¹ Ministeriöllä on myös mahdollisuus käynnistää erityinen kuntajakoselvitys, minkä edellytykset ovat varsin avoimet lakitekstin sisältämän ”muusta perustellusta syystä” johdosta.

Vuoden 2009 kuntajakolaki ei pitkään säilynyt sellaisenaan. Pääministeri Jyrki Kataisen vuoden 2011 kesäkuussa muodostettu hallitus aloitti heti miten valmistella uutta, koko maan laajuista kuntarakenneuudistusta. Vuonna 2013 voimaan tullessa uudistuksessa uuden kuntajakoa koskevan lain nimi muuttui kritiikin saattamana kuntarakennelaiksi, joka harhaanjohtavasta nimityksestä huolimatta oli kuntajakolain uudistus. Tavoitteena oli muodostaa vahvoihin peruskuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakenne, joka pystyisi vastaamaan palvelutuotannosta mahdollisimman pitkälle itsenäisesti, yksityisiä palveluita hyödyntäen. Ihanteena oli muodostaa suuret, keskuskaupunkivetoiset kunnat.

¹⁸⁰ HL 41 §: Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

¹⁸¹ Valtiovarainministeriöllä oli tosiasiaa valta painostaa kunnat yhdistymiseen muun muassa Parolainsäädännön, yhdistymisavustusten sekä valtioneusuusjärjestelmien kautta. Heuru, Mennola & Rynänen 2011, s. 91.

Kuntajaon tavoitteista säätävä 2 §:

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. 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 sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Hallituksen esityksessä avataan pykälän tavoitteita ilmentävien avointen termien tarkoitusta.¹⁸²

Vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi aikaisemmin vallinnutta kuntajaon oikeudellisen luonteen perustuslainmukaisuutta ja suhdetta itsehallinnon periaatteeseen. Valiokunta päätyi kiistelyyn¹⁸³ ratkaisuun siitä, ettei vallitseva ajatus yksittäisen kunnan jaotuspäätöksen oikeudellisesta luonteesta enää ollut kestävällä pohjalla. Itsehallinnon periaatteen perus periaatteisiin kuuluu paikallisen alueen loukkamattomuus. Se suojaa kuntaa, kuntalaisia sekä kunnan aluerajoja odottamattomilta ja perusteettomilta muutoksilta. Hallituksen esityksessä todetaan perustuslakivaliokunnan ajama käsitys kuntajaon oikeudellisesta luonteesta. Taustalla vaikutti erityisesti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukainen itsehallintoajattelu.¹⁸⁴ Katsottiin, että kuntajaosta päättäminen oli luonteeltaan paikallisen itsehallinnon suoma oikeus, eikä perustuslaista ilmene estettä tälle tulkinnalle.¹⁸⁵ Kiistely kuntajakopäätöksen oikeudellisesta luonteesta sai näin ollen eräänlaisen lopetuksen. Kuntajakoa koskeva päätös on luonteeltaan hallintopäätös, johon on mahdollista hakea muutosta, ja johon noudatetaan hallinto-oikeudellisia periaatteita. Kuntarakennelaisissa on kuitenkin edelleen mahdollisuus eräänlaiseen pakkoliitokseen. Tämä koskee taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneita kriisikuntia joiden yhdistäminen on välttämätöntä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa

¹⁸² Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita. HE 31/2013 vp.

¹⁸³ Perustuslakivaliokunta avasi säädösvallan käytön merkitystä vuoden 1997 lakia säädettäessä näin ”Yksittäisen kunnan ajoituksen muutospäätöstä ei voida pitää normipäätöksenä. Kuntajakopäätöksessä ei ollut kysymys sellaisen oikeudellisesti sitovan ohjeen antamisesta, joka kohdistuu yleisin kriteerein määritettyyn, ainakin periaatteessa lukumäärältään avoimeksi jäävään kohdejoukkoon, mitä on pidetty ominaisena säädösvallan käytölle.” PeVL 1997 vp. Pihlajaniemi on vuoden 1997 aikana käydyn keskustelun tiimoilta vankasti sitä mieltä, että kyse on säädösvallan käytöstä. Pihlajaniemi 1998, s. 17–22.

¹⁸⁴ Eurooppalaisten itsehallintoperiaatteiden mukainen kunta on joka tapauksessa aina pohjimmiltaan oman historiansa muovaama paikallisyhteisö. Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, s. 80–81.

¹⁸⁵ Muun muassa professori Tuori mainitsee lausunnossaan perustuslain 121 § 4 momentin sanamuodon ”itsehallinnosta kuntia suuremmalla hallinto-alueella säädetään lailla” esteeksi kuntakoon suurentamiselle pelkän lainsäädännön kautta. PeVL 20/2013 vp.

käsitellään kriisikuntien itsehallinnon suojaa varsin kattavasti.¹⁸⁶

Eipä kerinyt pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen laatima, vuoden 2013 kuntarakennelakiaan pysymään koskemattomana, kun pääministeri Juha Sipilän 29. toukokuuta 2015 muodostettu hallitus ryhtyi laatimaan kuntarakennelakiin uudistuksia, jotka koskivat muun muassa kuntien velvollisuutta selvittää yhdistymistä, taloudellisten tukien edellytyksiä, sekä määräaikoja. Koska Sipilän hallituksen jo toteutuneilla muutoksilla, sekä muun muassa sote-uudistuksen vaikutuksilla ei ole varsinaista merkitystä tutkielman aiheen kannalta, jätetään sen tuomat uudistukset käsittelemättä.¹⁸⁷

Kuntajaon muuttamista koskevat säännökset ovat säilyneet ennallaan ja vastaavat pääosin vanhan 2009 kuntajakolain säännöksiä. Aiemmasta poiketen valtioneuvosto voi kuitenkin jatkossa päättää kuntajaon muuttamisesta kunnan vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi.¹⁸⁸ Valtioneuvostolla on myös mahdollista hylätä yhdistyvien kuntien esittämä yhdistyminen, mikäli se olisi vastoin kuntarakenteen kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttumisen edellytyksiä. Kuntajaon muuttamisen edellytykset ovat kuntarakennelain 4 §:ssä.

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa:

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

Kuntajaon muuttaminen tehdään viimekädessä oikeusharkintaa käyttämällä. Yhdenkin kohdan täyttyminen voi saada aikaan kuntajaotuksen, mutta käytännössä päätös tehdään kokonaisharkinnan perusteella. Jaotukseen ei ole pakko ryhtyä vaikka edellytykset siihen olisivatkin, sillä viimekädessä valtioneuvostolla on valta estää jaotuksen

¹⁸⁶ Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa (kriisi kuntia koskevana) niin painavia, että ne oikeuttavat merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta korostaa kuitenkin tässä yhteydessä niiden yhdistämisen kohteena olevien muiden kuntien asemaa, jotka ovat vastustaneet liitosta. Tarkemmin PeVL 20/2014.

¹⁸⁷ HE 25/2015 vp.

¹⁸⁸ Kuntajakolain mukaan yhdistyvien kuntien tuli valmistella yhdistymispäätös huolellisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti. Valmistelun päätteeksi esitys annettiin valtioneuvoston päätettäväksi, mikä käytännössä tarkoitti vain yleistä hyväksyntää yhdistyvien kuntien suunnitelmille.

muuttuminen. Tämä kuitenkin edellyttää kuntarakennelain mukaisia erittäin painavia perusteluita. Kuntajakopäätöksestä ja siihen liittyvän yhdistymissopimuksen ehdoista voidaan valittaa vain kuntajakoa koskevan valmisteluprosessin aikana. Tämän jälkeen jakopäätös etenee valtioneuvostoon. Valtioneuvostolle lähetettävästä kuntien esityksestä ei voi hakea erikseen muutosta.

Kuntalaisten oikeusturvasta huolehditaan muutoksenhaun avulla. Muutoksenhaku kuntien kuntajakopäätöksestä ja yhdistymissopimuksen sisällön hyväksymisestä tehdään kuntarakennelain 52–56 §:ssä säädetyillä perusteilla. 52 §:n mukaan muutoksenhaku tapahtuu kuntalain 16 luvun 135 § mukaisella kunnallisvalituksella ja laillisuusperusteilla.¹⁸⁹ Valitusoikeus valtuuston päätökseen on kuntalaisella ja niillä joita asia koskee. Tällainen henkilö voi olla kuntarakennelain 7 §:ssä mainittu henkilö, joka on tehnyt huomautuksen määräajassa. Kuntarakennelain 54 §:ssä ilmenee erityinen valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä kuntalaista ilmenevien perusteiden lisäksi silloin, kun päätös on kuntajaon muuttumista koskevien perusteiden tai kuntarakennelain 31 taikka 32 §:n vastainen. Erityissäännöksellä tavoitellaan nimen omaisesti sitä, etteivät viranomaiset tekisi päätöksiä, mitkä olisivat ristiriidassa yhdistymissopimuksen kanssa.

Uutta kuntarakennelakia säädettäessä mallia otettiin Tanskasta. Tätä on kritisoitu, sillä historiallisesti maamme kuntajärjestelmä on kehittynyt Ruotsin ja Norjan mallin mukaisesti. Kritiikkiä on saanut myös lainvalmistelun kiirehtiminen, mistä johtuen muun muassa Itä-Suomen maantieteellisten erityisolosuhteiden huomioiminen unohtui täysin. Uudistus keskittyy liikaa taloudellisiin seikkoihin ja jättää itsehallinnon näkökulman huomioita.¹⁹⁰

4.5 Yhdistymissopimus lainsäädännössä

Vuoden 2009 lain myötä aikaisempi hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen nimike ja sisältö kokivat muutoksen. Uuden lain myötä tilalle tulivat lain 8 §:n ja 9 §:n

¹⁸⁹ Muutoksenhakupykälä koskevassa hallituksen esityksessä tavoiteltiin hallinto-oikeuden toimivallan lisäämistä tutkia kuntien yhdistymisesityksen lainmukaisuutta kuntarakennelain 4 §:ssä säädettyjen tavoitteiden näkökulmasta. Lakipykälässä esiintyvällä ”ilmeisesti” sanalla on tarkoitus antaa kumoamiselle korkea kynnyks. HE 125/2009 vp, s 43. Laillisuusperusteinen kunnallisvalitus on mahdollista, mikäli 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

¹⁹⁰ Tornberg 2014, s. 187–188.

vaatimukset yhdistyssopimuksen tekemisestä.¹⁹¹ Hallituksen esityksen mukaan näillä muutoksilla tavoiteltiin kuntajaon muutosprosessia koskevien ja yhdistyviä kuntia oikeudellisesti sitovien ratkaisujen tekemisen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.¹⁹² Vaikka pykälien sisältö ei kokenutkaan merkittäviä muutoksia vuoden 2013 kuntarakennelain myötä, lisättiin lain 8 §:n kohdat 10 ja 11. Kuntarakennelain 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 ja lähipalvelujen järjestämisen periaatteista; (28.6.2013/478)*
- 9) uuden kunnan taloudenhoidon yleisistä periaatteista; (28.6.2013/478)*
- 10) asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteuttamisen keinoista uudessa kunnassa; sekä (28.6.2013/478)*
- 11) periaatteista, joiden mukaan 42 a §:ssä tarkoitettu yhdistymisavustus käytetään mainitun pykälän 3 momentissa säädettyyn tarkoitukseen. (28.6.2013/478)*

Lakipykälät säätävät yhdistyssopimusten vähimmäisisällöstä, voimassaolosta ja muuttamisesta, eivätkä ne enää sisältäneet tavoitteita, joissa yhdistyvien kuntien tuli laatia suunnitelma siitä, miten palvelurakenteita sovitetaan yhteen tuottavuuden parantamiseksi. Pykälät kuvastavat hallituksen esityksen tavoitteita parantaa kuntien mahdollisuutta strategiseen suunnitteluun siinä missä aikaisemmin pyrittiin säilyttämään kuntien rakenteet yhtenäisinä. Uusien lakipykäliden tarkoituksena oli selkeyttää aikaisemmin vallinnutta epäselvyyttä kuntien päätösvaltaisuudesta ennen yhdistymisen

¹⁹¹ Voimassa olevan lain hallinnon ja palvelujen järjestämissopimusta vastaavaa yhdistyvien kuntien sopimusta ehdotetaan kutsuttavaksi sen ehdotettua uutta luonnetta paremmin kuvaavasti kuntien yhdistymissopimukseksi. HE 125/2009 vp, s. 38.

¹⁹² HE 125/2009 vp, s. 38.

voimaantuloa.

Kuntarakennelain 8 § asettaa minimivaatimukset yhdistymissopimuksessa sovittavista asioista. Useassa kohdassa kunnalle asetetaan vaatimus säätää lähinnä tulevaisuudessa noudatettavista periaatteista ja tavoitteista. Strategiat ja periaatepohjaiset kohdat eivät sellaisenaan muodosta oikeudellisesti sitovia velvoitteita. Hallituksen esityksen mukaan yhdistymissopimuksen luonne lähentelee kuitenkin yksityisoikeudellista sopimusta. Yhdistyvillä kunnilla on kuitenkin mahdollisuus sopia asioista kuntarakennelain 8 §:n esimerkin omaisesta listauksesta laajemmin ja yksityiskohtaisemmin. Tämä johtuu pykälän sanamuodosta, jossa todetaan, että kuntien tulee sopia ”ainakin” pykälässä mainituista seikoista.

Yhdistymissopimuksen sitovuus mainitaan lainsäädännössä kuntarakennelain 9 §:ssä:

Yhdistymissopimusta on noudatettava siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Sopimusta on noudatettava siihen saakka, kun kuntien yhdistymisen voimaantulosta on kulunut kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi. Yhdistymissopimusta voidaan muuttaa kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntien yhdistymisen voimaantuloon saakka, jos olosuhteet muuttuvat niin, että jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista.

9 §:n mukaan yhdistymissopimusta tuli noudattaa kolme vuotta, jollei sopimuksessa oltu sovittu lyhemmästä ajasta tai mikäli sopimuksessa olleen määräyksen noudattaminen olisi tullut tätä ennen mahdottomaksi. Muutos oli olennainen, sillä vuonna 2005 mainitun kuntajakolain uudistuksessa hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen sitovuudelle ei kaikilta osin annettu sitovia vaikutuksia. Sitovuus tuli määritellä varsinaisessa sopimustekstissä.¹⁹³ Hallituksen esityksessä korostettiin yhdistymissopimuksen yksityisoikeudellista luonnetta, ja erityisesti sopimuksen sitovuudelle tuli asettaa yksityisoikeudellista sitovuutta vastaava merkitys.¹⁹⁴ Lain sanamuoto asettaa yhdistymissopimuksen sitovuudelle kolmen vuoden lähtökohtaisen

¹⁹³ HE 264/2004 vp, s. 9.

¹⁹⁴ Yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi ja osin muutettavaksi siten, että ne lähentyisivät sopimusoikeuden yleisiä periaatteita. Yhdistymissopimus sitoisi sopijaosapuolena olevia kuntia heti sopimuksen hyväksymisestä lähtien. Sopimusta olisi noudatettava kuntajakolain muutoksen voimaantulon jälkeen kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhemmästä ajasta tai elleivät olosuhteet ole muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ole mahdollista HE 125/2009, s. 39.

määräajan. Kunnilla on mahdollisuus sopia myös lyhemmästä ajasta. Kuinka tilannetta tulisi tulkita, mikäli kunnat asettaisivat sitovuuden kestoksi esimerkiksi kuuden vuoden määräajan? Entä siinä tapauksessa, että kesto koskisi vain tiettyä sopimusehtoa. Lain sanamuotoa tiukasti tulkiten sopimus ei mahdollistaisi kolmea vuotta pitemmästä ajasta. Kun pykälää kuitenkin tarkastelee kuntien itsehallinnon ja sopimusoikeudellisen periaatteen näkökulmasta, en näkisi estettä sille, että kunta solmisi asioista pidempiaikaisestikin lain sallimissa rajoissa. Täytyy muistaa, että lain 9 §:n 2 momentissa on muodostettu mahdollisuus irrota sopimuksesta juurikin niitä tilanteita varten, jolloin sopimusehtojen soveltaminen kävisi mahdottomaksi esimerkiksi liian pitkäksi sovitun soveltamisajan johdosta.

Hallituksen esityksen mukaan yhdistymissopimuksen muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja muutosten edellytys on asetettava korkealle.¹⁹⁵ Muutokselle asetetaan oikeustoimilain (OikTL 228/1929) 36 §:n kohtuuttomuussäännöstöä lähentelevä lievennys, sillä sopimusta voitaisiin muuttaa perustellusta syystä esimerkiksi silloin, kun sopimus on tehty kauan ennen yhdistymisen voimaantuloa. Ajallisen ulottuvuuden lisäksi sopimuksen muuttaminen kuntajaon voimaantulon jälkeen edellyttäisi sellaista olosuhteiden muutosta, jonka vuoksi sopimusmääräyksen noudattaminen olisi mahdotonta. Muutokseen tuli joka tapauksessa suhtautua pidättyvästi. Yhdistymissopimusta ei voitaisi muuttaa ainakaan poliittisella harkinnalla.¹⁹⁶

Merkitystä on myös kuntarakennelain 7-luvun 31 §:n yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivaltaa rajoittavalla säännöksellä. Pykälän perusteella: ”*viranomaisen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista.*” Pykälän loppuosa sisältää kuitenkin lievennyksen: ”*Yhdistyvän kunnan viranomaisen saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.*” Lain sanamuodon mukaan yhdistyvien kuntien valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat sekä johtokunnat kunnallisina viranomaisina ovat estyneitä tekemään yhdistymissopimuksen vastaisia päätöksiä. Tämä käsitys vahvennetaan hallituksen esityksessä.¹⁹⁷ Raja asetetaan yhdistymissopimuksen

¹⁹⁵ HE 125/2009 vp, s. 39.

¹⁹⁶ HE 125/2009 vp, s. 39.

¹⁹⁷ HE 125/2009 vp, s. 12.

vastaisuuden merkittävyydelle.¹⁹⁸ Kiireellisyyden kriteeri oli arvioinnin kohteena KHO:n tapauksessa 27.8.2009 T 2036.¹⁹⁹ Hallituksen esityksen perusteella kunnan talousarvioon liittyvällä kunnan itsehallinnollisella vapaudella ei voida kiertää yhdistymissopimuksen sitovia ehtoja.²⁰⁰ Hallituksen esityksessä vielä erikseen korostetaan yhdistymissopimuksen sitovuutta ennen valtioneuvoston päätöstä kuntien yhdistymisestä.²⁰¹ Pykälän lopun avoimuus asettaa kunnan viranomaisille kuitenkin kohtalaisen vapaan lähtökohdan yhdistymissopimuksen vastaiselle päätöksenteolle. Hallituksen esityksen perusteella pykälän tarkoituksena on kuitenkin vain sitoa päätöksenteko kuntien muodostamalle uudelle valtuustolle.²⁰²

5 Yhdistymissopimukset oikeuskäytännössä

Kuntajakoa koskeva päätös on luonteeltaan hallintopäätös. Nykyisessä (410/2015) kuntalain 16-luvussa säädetään kunnallisvalituksen perusteista. Tapauksissa on kyse laillisuusvalituksista, joissa on tutkittu yhdistymissopimuksen ehtojen merkitystä ja niiden sitovuutta. Tapauksissa on vedottu myös muihin kuntalain mahdollistamiin perusteisiin kuin yhdistymissopimuksen vastaisuuteen, mutta rajaan näiden käsittelyn tutkielmani ulkopuolelle.

5.1 Tapaukset joissa on sovellettu vuoden 1997 kuntajakolakia

Julkisoikeudellinen sopimus/politiittinen sitovuus/sopimuksesta irtaantuminen ennen kuntajaon voimaantuloa.

Korkein hallinto-oikeus 10.11.2010 T 3199

Ulvilan kaupunginvaltuusto päätti irtisanoa 11.5.2009 § 65 Harjavallan, Kokemäen ja

¹⁹⁸ Tällaisina voitaisiin pitää esimerkiksi päätöksiä, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia uuden kunnan talouteen.

¹⁹⁹ Kyse oli Valjakkalan kunnanvaltuuston tekemästä merkittävästä kaavoitus- ja maankäyttöön liittyvästä sopimuksesta. Päätös sopimuksesta tehtiin 23.11.2006 ja Viljakkalan oli määrä yhtyä Ylöjärven kaupunkiin 1.1.2007. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sopimus oli merkittävä, eikä päätökselle ollut sellaista kiirettä, etteikö sitä voitu siirtää uuden kunnan valtuuston päätettäväksi.

²⁰⁰ Yhdistyvien kuntien viranomaiset voisivat kuitenkin tehdä myös sellaisia uuden kunnan talousarvioon vaikuttavia päätöksiä, jotka eivät olisi yhdistymissopimuksen vastaisia. HE 125/2009 vp, s. 77.

²⁰¹ Siten siinä on mahdollista kuntia sitovasti rajoittaa yhdistyvien kuntien viranomaisten toimivaltaa jo ennen kuin valtioneuvosto on tehnyt kuntien yhdistymistä koskevan päätöksen. HE 125/2009 vp, s. 77.

²⁰² Säännös rajoittaisi yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivaltaa sellaisissa luonteeltaan periaatteellisissa, uusissa tai laajakantoisissa asioissa, joista päättämisen olisi katsottava kuuluvan uudelle kunnalle. HE 125/2009 vp, s. 77.

Nakkilan kanssa tehdyn kuntaliitoksen ja palvelujen järjestämissopimuksen sekä päätti peruuttaa esityksensä kuntajakouksen muuttamisesta 1.1.2011. Asiasta valitettiin Turun hallinto-oikeuteen. Kuntajakolain mukaan uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähentämistä tarkoittava kuntajaon muutos voidaan tehdä kuntien valtuustojen yhteisestä päätöksestä. Tällöin asianomaisten kuntien tulee tehdä hallinnon- ja palvelujen järjestämistä koskeva sopimus, jota on noudatettava kuntajakolain mukaisesti kuntajaon muutoksen voimaantulosta seuraavat kolme vuotta.

Ulvilan kaupunginhallituksen kokouksessa 4.5.2009 päätettiin ehdottaa valtuustolle sopimuksen irtisanomisesta. Kuntaliitosasiaa oli käsitelty useita kertoja valtuuston ja hallituksen toimesta aikaisemmin. Turun hallinto-oikeus katsoi, että kuntajakolakin ei *sisällä säännöstä*, joka estäisi kuntaa ennen valtioneuvoston päätöstä irtisanomasta yhdistymissopimusta. Ulvilan valtuuston kunnalliseen itsehallintoon kuuluu oikeus harkintavaltaansa käyttäen irtisanoa yhdistymissopimus ja peruuttaa vireillä oleva kuntaliitos ilmoittamalla siitä valtioneuvostolle. Aikaisempi valtuuston päätös osallistumisesta kuntaliitokseen ei estä valtuustoa tekemästä asiassa uutta päätöstä. Päätöksessään hallinto-oikeus toteaa, että: *”Muihin sopimuksen osallisiin kuntiin nähden kyseessä on julkisoikeudellisen sopimuksen yhden osapuolen kannanotto, jolla irtisanomisen liittyviä sopimusoikeudellisia kysymyksiä ei ole muita sitovasti ratkaistu.”* Päätös ei ole täten ollut lainvastainen sopimusrikkomuksen perusteella.

Asiasta valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaatimusten perusteluina käytettiin sitä, että kuntajakolakiin ei sisälly säännöstä, jonka nojalla kunta voisi kunnalliseen itsehallintoon vedoten sopimusoikeuden yleisten periaatteiden vastaisesti rikkoa sopimuksen sitovuutta koskevaa yleistä oikeusperiaatetta. Lisäksi hallinto-oikeus ei ole päätöksessään ottanut kantaa siihen, ovatko kuntaliitoksen osapuolet kuntaliitosasiassa hallintolain tarkoittamia asianosaisia ja onko kuntaliitossopimus hallintolain 3 §:ssa tarkoitettu hallintosopimus. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Perustelut ovat niukat ja KHO tyytyy toteamaan vain, että kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden perustelut ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetty selvitys, ei hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ole perusteita. Asianosaispiiriä ja yhdistymissopimuksen luonnetta koskeviin kysymyksiin olisi ollut paikallaan saada selkeä linjaus korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Nämä kysymykset ovat edelleen ajankohtaisia yhdistymissopimuksia koskevassa problematiikassa.

***Voimassa olevan yhdistymissopimuksen muuttaminen kesken sopimuskau-
den/harkintavalta***

Turun HAO 12.3.2007 T 07/0072/1

Turun Hallinto-oikeus kumosi päätöksellään Pöytyän kunnan 6.11.2006 tekemän päätöksen sijoittaa teknisen palvelujen keskuksen kokonaisuudessaan Riihikoskelle, Karinaisten ja Pöytyän kuntien laatiman yhdistymissopimuksen vastaisesti.²⁰³ Valtuusto katsoi, että päätöksellä helpotettiin tosiasiallisesti tehtävien organisointia. Päätös kuului ennen kaikkea kunnan harkintavaltaan päättää omista arvioinneista ja ratkaisuista sen suhteen, mikä oli tarkoituksenmukaista. Hallinto-oikeus katsoi, että asiassa ei esitetty sellaista kuntajakolain edellyttämää näyttöä olosuhteiden muutoksesta, jonka perusteella hallinnon ja palvelujen yhdistämissopimuksesta poikkeaminen olisi ollut mahdollista. Sitovan yhdistymissopimuksen muuttaminen ei ole mahdollista poliittisella uudelleenharkinnalla. Olosuhteiden muutoksella viitataan nykyisen kuntarakennelain 9 §:n vaatimukseen sopimusehdon noudattamisen mahdottomuudesta. Termi ”mahdottomuus” asettaa aikaisempaa lakia korkeamman kynnykseen sopimuksesta poikkeamiselle.

***Yhdistymissopimuksen sanamuoto ja sitovuus/ johtosäännön muuttaminen
yhdistymissopimuksen vastaisesti oli laiton***

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.4.2009 T 09/0251/3

Tapauksessa hallinto-oikeuden tutkittavana oli Jyväskylän kaupunginvaltuuston päätös 1.12.2008 § 71 hyväksyä sivistyspalvelujen palvelualueen johtosääntö ja johtosäännön mukaiset neljä lautakuntaa: sivistyslautakunta, kulttuurilautakunta, nuorisolautakunta sekä liikuntalautakunta. Jyväskylän kaupungin, ja Jyväskylän maalaiskunnan kuntaliitoksen johdosta 23.1.2008 solmitun *hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen liitteen* mukaan uudessa kunnassa tulisi olla pelkästään kulttuuri-, liikunta- ja nuorisolautakunta. Luottamusorganisaation kuvaus sisältyi sopimuksen liitetiedostoon numero 2. Valittajat katsoivat, että kaupunginvaltuuston päätös oli vastoin kuntajakolain 9 §:n mukaista yhdistymissopimusta ja siinä sitovasti solmittuja ehtoja.

Kaupunginhallitus vaati, että asianosaisten valitukset hylätään ja antoi asiassa

²⁰³ Sopimuksessa teknisen toimen hallinto jaetaan Kyrön ja Riihikosken toimipisteisiin myöhemmin so-
vittavalla tavalla.

lausunnon. Kaupunginhallitus vetosi lausunnossaan sopimusoikeuden asettamiin edellytyksiin yhdistymissopimuksen sitovuudelle. Kaupunginhallituksen mukaan varsinaisen yhdistymissopimuksen kohdissa määriteltiin relevantit ja sitovat yhdistymissopimuksen ehdot.²⁰⁴ Lisäksi sopimusliitteen tekstin sanamuodosta oli poikettu valtuuston päätöksillä kolmesti aikaisemminkin. Päätökset olivat tulleet lainvoimaisiksi ja sitoviksi päätöksiksi.²⁰⁵ Näin ollen sopimuksen liitetiedostoja ei tarkoitettukaan ehdottomiksi sopimuksen osiksi, vaan ”*kuvaukseksi*” siitä, mitä oli ajateltu tulevaksi luottamusmiesorganisaatioksi. Hallituksen mielestä lautakuntamäärän kasvattaminen ei ollut myöskään vastoin sopimustekstin 4.2 kohdassa mainittujen periaatteiden kanssa.²⁰⁶ Hallitus vielä vetosi siihen, ettei sopimussitovuuden arvioinnin kannalta ei ole loogista, että valituksen alainen päätös poikkeaisi muista muutospäätöksistä. Vastapuoli pyrki kumoamaan kaupunginhallituksen argumentit sopimuksen sitomattomuudesta sillä, että uuden kunnan luottamushenkilöiden ei ole mahdollista arvioida sopimuksen tehneiden, vanhan kunnan luottamushenkilöiden tarkoitusperiä. Sopimuksessa olisi tullut selkeästi ilmaistuna, tai ainakin sen sanamuodosta olisi pitänyt olla helposti pääteltävissä, ettei kyseisiä ehtoja tarkoitettu sitoviksi.

Hallinto oikeus päätyi kumoamaan kaupunginvaltuuston päätöksen. Oikeus totesi, että kuntajakolain 9 §:n mukaista yhdistymissopimusta *tulee noudattaa* lain edellyttämän kolmen vuoden ajan. Sopimuksen 1. kohta ”Kuntien yhdistämisen toteuttaminen” sisältää ehdon, jonka mukaan *sopimus sitoo osapuolia* kuntajakolain 9 §:n mukaisesti. Tapauksessa tulee muistaa se, että tuolloin voimassa olleen kuntajakolain hallituksen esityksen mukaan kaikkien sopimuksen ehtojen sitovuus ei ollut lähtökohta, vaan sitovat ehdot tuli kirjata erikseen.²⁰⁷ Hallinto-oikeus toteaa, että liitteen 2 sopimusmääräykset sitovat, ellei muualla sopimuksessa ole katsottu sovitun muuta. Varsinaisen sopimuksen tekstissä on edellä käydyn mukaisesti sitouduttu sopimuksen

²⁰⁴ Kaupunginhallituksen mukaan yhdistymissopimuksen kohdassa ”4. luottamushenkilöhallinto” ja sen alakohdassa ” 4.2 Uuden kunnan luottamushenkilöorganisaatio 2009–2012” määriteltiin uutta kuntaa sitovasti ne seikat, joita kunnan on päätöksenteossaan ehdottomasti noudatettava.

²⁰⁵ Valtuusto oli aikaisemmin päättänyt muun muassa, että sivistyspalvelualueen lautakuntamuutoksen lisäksi rakennus-, tekninen ja ympäristölautakunta sekä tulevaisuus- ja kaupunkirakennus- ja ympäristölautakunnaksi ja pelastuslaitoksen pelastuslautakunnan jäsenmäärä on muuttunut liitteen mukaisesta 12:2sta 13:een.

²⁰⁶ Periaatteena oli, että luottamushenkilöhallinnon on laajan kunnan eri osien ja eri kuntalaisryhmien edustuksellisuuden varmistaminen ja organisaation johtamisen periaatteena luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuden varmistaminen.

²⁰⁷ Voimassa olevan kuntarakennelain 9 §:n sitovuus on luonteeltaan yksityisen välisen sopimuksen mukaista. Tietenkin osapuolten on sopimusteknisin keinoin mahdollista jättää asiat sanamuodoltaan sellaisiksi, että ehtoja ei voi asettaa vaatimusten perusteeksi helposti.

noudattamiseen. Itse sopimustekstistä eikä liitetiedostosta löytynyt viitteitä siitä, että ehdot olisi tarkoitettu *hahmotelmaksi* tai *suunnitelmaksi*. Näin ollen sopimuksen *sanamuodon mukaisesti* hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksella on tarkoitettu muodostaa kolme lautakuntaa, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisolautakunta.

Kaupunginvaltuuston päätös oli lainvastainen. Hallinto-oikeus tuo perusteluissaan esille myös valmisteluaineistojen vaikutuksen sopimuksen sitovuuden tulkinnalle. Koska kaupunginvaltuustolla ei ollut esittää selitystä valmisteluaineistosta, joiden pohjalta väitettä sopimuksen luonteen suunnitelmallisuutta olisi voitu tukea, ei sopimuksen sanamuodon vastaista tulkintaa voitu mitenkään perustella. Hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Ratkaisusta valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jonka päätös 3.11.2010 T 3107 käsitellään seuraavaksi.

Ratkaisu valitukseen asiassa HAO 30.4.2009 09/0251/3

Korkein Hallinto-oikeus 3.11.2010 T 3107

Jyväskylän kaupunginhallitus haki muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Kaupunginhallitus katsoi, että hallinto-oikeus oli tulkinnut sopimuksen sanamuotoa tarpeettoman tiukasti. Hallituksen mukaan sopimuksen liitteen noudattaminen ei ollut ehdotonta koska liitteen sanamuoto eroaa varsinaisen sopimuksen sanamuodosta. Sopijakuntien toimivaltaan kuului päättää yksityiskohtaisesta sitovuudesta kuntaliiton ohjeiden mukaisesti merkitsemällä sopimukseen sekä sitovat että ei sitovat ehdot, jotka katsotaan lähinnä poliittisiksi määräyksiksi. Hallituksen mielestä sopimuksen *sanamuotoa* ei voitu asettaa enää tulkintaperusteeksi, sillä toinen sopimuksen osapuolista oli lakannut olemasta. Näin ollen sitovuutta tulisi arvioida sellaisena kuin sitä on ryhdytty uuden kunnan osalta noudattamaan. Valtuusto kaipasi myös lisäselvitystä hallinto-oikeuden perusteluihin lainvalmisteluaineiston vaikutuksesta. sekä väitteeseen siitä, sopimusta sovelletaan muihinkin kuin vain sopijaosapuoliin. KHO hylkäsi valituksen. KHO toteaa perusteluissaan lyhyesti vain sen, että kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden päätöksessä ilmenneet perustelut, saatu selvitys sekä korkeimmalle oikeudelle esitetty selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiselle ei ollut perusteita.

Ratkaisuun vaikuttavat osapuolten tarkoitus, sopimustekstin sanamuoto ja muut

tulkintaperiaatteet. Myös sopimukseen liitettävien liitetiedostojen merkitystä korostetaan ja asiakirjahierarkiassa varsinaisen sopimuksen lausekkeet saavat lähtökohtaisesti suuremman painoarvon. Liitetiedostojen ehdottoman selkeä sanamuoto asetetaan etusijalle kuitenkin etusijalle, mikäli varsinaisen sopimuksen sanamuodosta ei ilmene ehdottoman selkeästi sopimuksen suunnitelmallisuus ja strateginen luonne. Tapausten merkitystä tutkielman kysymyksenasettelulle korostaa erityisesti se, että ongelmaan saatiin linjaus korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Yhdistymissopimus ja palvelurakenteita koskevat selkeät suunnitelmat sitoivat

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 28.2.2011 T 11/0124/3

Hämeenlinnan seudun kuntaliitoksen kautta liittyivät 1. tammikuuta 2009 Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos yhteen yhdeksi kaupungiksi, jonka nimeksi tuli Hämeenlinna. Hämeenlinnan kaupungin lasten ja nuorten lautakunta päätti 16.9.2009 § 122, ettei Lammin alueella sijaitsevaa Lieson koulua lakkautettaisi. Kaupunginhallitus käytti otto-oikeuttaan lautakunnan päätökseen ja päätti 5.10.2009 § 23 lakkauttaa Lieson koulun 1.8.2011 lukien. Porraskosken-Järventaustan kyläseura ry haki päätökseen oikaisua, jonka kaupunginhallitus hylkäsi. Kaupunginhallituksen mukaan lähipalvelut tullaan lakkauttamisesta huolimatta toteuttamaan yhdistymissopimuksen sopimusajan pääosin samalla tavalla kuin ennen liitosta. Yhdistymissopimuksessa palveluverkkoa kuvataan tarkemmin sen liitteessä ”*Suunnitelmia palvelujen järjestämisestä uudessa Hämeenlinnan kaupungissa.*” Suunnitelman mukaan palvelut turvataan ”*pääosin*” samalla palveluverkolla kuin vuonna 2007. Lisäksi liitteessä on mainittu useita eri perusteita poiketa tästä turvaamishdosta. Liitteessä mainitaan selkeä mahdollisuus tarkastella kouluverkon toimivuutta kesken sopimuskauden. Kaupunginhallituksen mukaan Lieson koulun oppilaat voitiin joka tapauksessa siirtää muihin kouluihin, mikäli koulukyydityksestä huolehdittaisiin.

Kyläseura haki hallinto-oikeudelta muutosta, koska yhdistymissopimuksen voimassaoloaika päättyi 31.12.2011 ja Lieson koulun oli määrä lakkauttaa 1.8.2011 lukien. Yhdistymissopimus oli siten edelleen voimassa. Yksi koulu Lammin alueella oli lakkautettu jo aiemmin nuorten ja lasten lautakunnan päätöksellä 17.2.2009 yhdistymissopimuksen vastaisesti. Lammin kouluverkkoon kohdistuva lisäheikentäminen on yhdistymissopimuksen vastaista. Liitetiedostojen mukaista *tavoitetta* kolmiopettajaisista kouluista ei voida tulkita siten, että kaksioptettajaiset koulut lakkautetaan. Hämeenlinnan kaupunki ei

ole edes pyrkinyt tekemään toimenpiteitä kaksiopettajaisten koulujen säilymiselle.

Hallinto-oikeus kumosi kaupunginhallituksen päätöksen. Päätökseen aikaan sovellettavan (1196/1997) kuntajakolain mukaan yhdistymissopimukseen liitettävä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus sitoo. Suunnitelma ei puolestaan ole sitova. Hallinto-oikeus toteaa, että yhdistymissopimuksessa sitouduttiin pitämään palveluverkko samalla tasolla kuin vuonna 2007. Yhdistymissopimuksen liitteessä olevan *suunnitelman* mukaan kouluverkkoa voidaan tarkastella esimerkiksi merkittävien peruskorjaustarpeiden vuoksi. Koska kaupunginhallituksen suorittama kouluverkkojen karsimista on perusteltu kustannuksen säästämällä, ei tämä ole ollut suunnitelmassa mainittujen ehtojen sallima toimenpide. Tapaus on varsin merkittävä, sillä suunnitelmiksi luonnehditut sopimuskohdat sitoivat, jos lausekkeet oli muotoiltu oikeuksia luottamusta herättävästi ja oikeuksia perustaen.

Periaatteelliset tavoitteet eivät muodostaneet sitovuutta

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 10.3.2011 T 11/0147/3

Tapauksessa Jyväskylän Kaupungin Tilapalvelu Liikelaitoksen johtokunta myi kuntaliitoksen myötä Jyväskylän alueeseen liittyneen Saukkolan kyläalueella sijaitsevat kiinteistöt rakennuksineen yksityisille henkilöille. Hallinto-oikeus tutki oliko päätös myydä kiinteistö yksityisille henkilöille yhdistymissopimuksen vastainen. Jyväskylän kaupunki ja Korpilahden kunnan yhdistyminen toteutettiin 1.1.2009. Saukkolan kyläalue, jolla myydyt kiinteistöt sijaitsevat, kuului Korpilahden kuntaan ennen kuntien yhdistymistä. Yhdistymispäätöksellä Korpilahden kunta lakkasi olemasta ja liittyi Jyväskylän kaupunkiin. Yhdistymisen yhteydessä sovittiin Korpilahden alueelle tulevista investoinneista alueen palvelujen parantamiseksi. Yhdistymiseen liittyvissä investointihankkeissa Saukkolan entinen päiväkotikiinteistö vapautui myyntiä varten, ja alueelle tuli uusi päiväkotikiinteistö/koulu. Investoinneissa pyrittiin ottamaan huomioon alueen asukkaiden tarpeet ja investoinneista järjestettiin lain mukaiset kuulemistilaisuudet kuntalaisille 29.5.2007.

Uuden kunnan Tilapalvelun johtokunta päätti 31.3.2009 § 36, että Saukkolan vanha päiväkotikiinteistö myydään julkisella myyntimenettelyllä siten, että hinnan lisäksi huomioon otetaan kiinteistön tuleva käyttötarkoitus. Kiinteistöstä kilpailivat Saukkolan kyläseura ry sekä yksityishenkilöt. Kiinteistö myytiin rakennuksineen yksityisille henkilöille, sillä Kyläseuran ja tarjouksen voittaneiden väliseksi hintaeroksi muodostui

158 000 euroa voittaneen hyväksi.

Saukkolan Kyläseura haki päätökseen kumoamista oikaisuvaatimuksella, jonka Tilapalvelun johtokunta hylkysi sillä perusteella, että Saukkolan kylän alueen kehitystä suunniteltaessa ei ole rikottu yhdistymissopimuksen määräyksiä, eikä näin ollen kuntajakolaisia. Saukkolan Kyläseura ry haki päätöksen kumoamista hallinto-oikeudelta. Kyläseura katsoi, että johtokunnan päätös on Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen vastainen. *Sopimuksen mukaan kunnan asukkaille taataan lähipalvelujen saatavuus sekä kattava ja toimiva palveluverkosto nykyisen tason mukaisesti.* Nyt myydyn kiinteistön myötä Kyläseuran toiminnalle ei ollut tarjota vastaavia tiloja eikä Tilapalvelu ollut esittänyt korvaavia tiloja toiminnan jatkamista varten. Lisäksi valituksessa viitattiin yhdistymissopimuksen kohtaan, jonka perusteella kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia pyritään edistämään tukemalla asukas- ja kyläyhdistysten toimintaa. Valittajien näkemyksen mukaan kyläkoulujen säilyttäminen kyläläisten käytössä kuului selvästi tämän ehdon kohtaan.

Hallinto-oikeus tarkasteli perusteluissaan yhdistymissopimuksen ja palveluiden järjestämissopimuksen kohtia varsin perusteellisesti.²⁰⁸ Hallinto-oikeus päätyi toteamaan, että sopimuksissa ei ole sovittu *tarkemmin siitä miten*, asukas- ja kyläyhdistysten toimintaa tuetaan. Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen osapuolet eivät ole *sitoutuneet* käytöstä poistuneiden koulu- ja päiväkotien myyntiin. Myöskään varsinaisessa yhdistymissopimuksessa ei ole määräyksiä siitä, että myydyt kiinteistöt tulisi myydä alimman tarjouksen tehneelle Saukkolan Kyläseura ry:lle. Hallinto-oikeus toteaa vielä sen, että kunnalla on oikeus käyttää harkintavaltaansa siitä, kenelle se myy kiinteää omaisuuttaan. Tätä harkintavaltaa voivat kuitenkin rajoittaa hallinnon oikeusperiaatteet. Näiden periaatteiden sisältöä noudattaen Liikelaitos on voinut vapaasti harkita, millaisen painoarvon se myyntitapahtumassa antaa kullekin tarjousperusteelle. Sitovuus jäi kiinni sopimuslausekkeiden avoimuudesta.

²⁰⁸ Yhdistymissopimuksessa todetaan muu muassa, että kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia edistetään tukemalla asukas- ja kyläyhdistysten sekä järjestöjen toimintaa. Sopimuksen 2.2 kohdassa käsitellään kuntien yhdistämisen visiota ja tavoitteita. Sopimuksen kohdan 6 mukaan palvelujen järjestämisen periaatteina ovat toimivat, tehokkaat ja laadukkaat peruspalvelut. Uudessa kunnassa järjestetään pääosin nykyiset lähipalvelut siten, että toiminnassa otetaan huomioon palvelujen kysynnän muutokset ja palvelujen tarjonnan uudet mahdollisuudet sekä tuottavuuden kehittämisen vaateet.

Yhdistymissopimus ja poliittinen sitovuus/ investointisuunnitelmista poikkeaminen

Kuopion hallinto-oikeus 24.6.2013 T 13/0255/3

Tapauksessa oli kyse siitä, oliko Savonlinnan *kaupunginhallituksen päätös* rakentaa kuntoiluhalli ilman uima-allasta kuntaliitossopimuksen vastainen. Savonlinnan kaupunginhallitus päätti 2.5.2012 § 175 Savonlinnan ja Savonrannan välistä yhdistymissopimusta noudattaen, että Savonrannalle myönnetään sopimuksessa luvattu määräraha 1 565 000 euroa kuntokeskuksen rakentamiseen porealtaalla, mutta ilman uima-allasta. Savonlinna ja Savonranta sopivat 24.1.2008 päivätyssä kuntaliitossopimuksessaan silloisen kuntajakolain (1196/1997) 9 §:n mukaisesti palveluiden järjestämisestä.²⁰⁹ 9 §:n edellyttämät sopimuskohdat sitoivat sopimuksen mukaan kuntia kolme vuotta muutoksen voimaantulosta lähtien. Myös muut kuin kuntajakolain 9 §:ssä tarkoitetut sopimuksen ehdot sitoivat kuntia siihen saakka kunnes kuntajako oli astunut voimaan.²¹⁰

Sopimuksessa Savonlinnan kaupunki *sitoutui* 2,4 miljoonan euron rahoitukseen Vuokalan alueen investointi- ja kehittämishankkeisiin vuosina 2009–2012. Sopimuksen mukaan Savonrannan kunnanvaltuusto tarkentaa investointi- ja kehittämissuunnitelman vuoden 2008 kuluessa. Tarkentava päätös tehtiin 29.9.2008 § 50 sisältäen uima-altaan ja yhteensä 1,5 miljoonan investoinnin. Kuntaliitosseurantaryhmä sai hankesuunnitelmat ja investointikohteet tiedoksi, joiden perusteella investointisuunnitelmiin kuului kuntokeskus uima-altaalla. Kuntaliitoksessa muodostuneen Savonlinnan kaupunginvaltuusto päätti vuoden 2012 talousarviota hyväksyessään, että Kuntokeskukseen varataan 1 575 000 euroa.²¹¹ Kaupunginhallitus päätöksellään 2.5.2012 § 175 myönsi varatut euromäärät Kuntokeskuksen rakentamiseen yhdistymissopimuksen mukaisesti, mutta kuitenkin sisältäen porealtaan, mutta ilman uima-allasta. Päätöksellä poikettiin aikaisemmista *suunnitelmista*.

²⁰⁹ Vuokalaan tulevaan kuntokeskukseen oli tarkoitus rakentaa uima-allas jo Vuokalan alueen hankesuunnitelmassa ja Savonrannan 20.12.2007 § 90 hyväksymässä vuosien 2009-2011 taloussuunnitelmassa. Kuntaliitossopimuksessa sovittiin, että Savonrannan kunnanvaltuusto tarkentaa investointi- ja kehittämissuunnitelmia vuoden 2008 kuluessa. Savonranta hyväksyi 29.9.2008 § 51 investointiohjelman tarkennettuna. Kuntokeskukseen varattiin yhteensä 1.5 miljoonaa euroa. Investointisuunnitelmiin kuului Kääpäsaaren mökkialue, Lektotin hiihtokeskus ja uusi kuntokeskus nimenomaan uima-altaalla.

²¹⁰ Sopimukseen oli mahdollista hallituksen esityksen mukaan liittää sitoviksi tarkoitettuja ehtoja, sekä ehtoja joita ei katsottu tarkoittaa sitoviksi.

²¹¹ Kaupunginvaltuusto käsitteli talousarviomuutosta 30.1.2012 § 17, jossa kaupunginhallituksen esityksestä Kääpäsaaren lomakylään varattua rahaa voitiin käyttää myös Kuntokeskuksen rakentamiseen ja, että Kuntokeskuksen sijainti muuttuisi oleellisesti. Asia palautettiin hallitukselle, jolle annettujen lausuntojen perusteella hanke tuli toteuttaa kuntaliitossopimuksen mukaisesti.

Valittaja haki päätökseen muutosta silloisesta Kuopion hallinto-oikeudesta kunnallisvalituksella. Perusteinaan valittaja käytti kaupunginhallituksen toimivallan ylitystä ja päätöksen lainvastaisuutta. Valittaja vielä vaati kuntaliitossopimuksen *täytäntöönpanoa* siten, että uimahalli rakennetaan sisältäen uima-altaan. Valitus sisälsi myös perusteluita päätöksen tarkoituksenmukaisuuden vastaisuudesta. Valittajan mukaan kaupunginhallitus oli ylittänyt toimivaltansa, sillä se oli päätöksellään § 175 muuttanut kuntaliitossopimusta päättäessään rakentaa kuntokeskuksen ilman uima-allasta. Lisäksi yhdistymissopimukseen liitetyt *hankesuunnitelmat* olivat sisältäneet kuntokeskuksen uima-altaalla, ja kuntaliitossopimuksen 9§:n mukaisia ehtoja ei voida muuttaa poliittisella uudelleen arvioinnilla. Päätös oli näin valittajan käsityksen mukaan lainvastainen.

Hallinto-oikeus totesi, että kuntaliitossopimuksella on *sitouduttu* Savonrannan kehittämishankkeisiin. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kaupunginhallitus ei päätöksellään 175 § tosiasiallisesti muuttanut sopimusta, vaan päätöksen tosiasiallinen tarkoitus oli vain vahvistaa kuntaliitossopimuksen mukainen investointihanke ja määräraha hankkeelle. Päätös oli näin ollen luonteeltaan määrärahan käyttötarkoituksen täsmennys ja *investointisuunnitelmien sitovuus on luonteeltaan poliittista*. Tuomioistuin hylkäsi valittajan esittämät vaatimukset. Päätöksestä ilmenee olennaisesti yhdistymissopimusta koskeviin valituksiin vaikuttava seikka kunnallisvalitusten luonteesta. Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorista, mikä merkitsee sitä, että tuomioistuin voi joko pysyttää viranomaisen tekemän päätöksen voimassa sellaisenaan, tai vaihtoehtoisesti kumota päätöksen ja palautta asian kunnan viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuden päätöstä voidaan pitää vääränä. Edellä käydyin hallinto-oikeuden päätöksen T 11/0124/3 perusteella suunnitelmatkin voivat olla sitovia, mikäli ne ovat riittävän yksiselitteisiä ja niihin on sitouduttu selvällä lausekkeella. Investointisuunnitelmasta ja hankesuunnitelmasta ilmenee selvästi, että kuntokeskus tulee rakentaa uima-altaalla. Mikäli suunnitelmat on liitetty osaksi yhdistymissopimusta, ei investointikohteen laatua voi heikentää poliittisella uudelleen harkinnalla.

5.2 Tapaukset vuoden 2009 kuntajakolakia sekä 2013 kuntarakennelakia soveltaen

Kuntarakennelain 9§:n luonne on poliittinen/ palvelurakenteita koskevat suunnitelmat eivät sitoneet

Kuopion hallinto-oikeus 21.3.2014 T 14/0069/4

Kerimäen ja Punkaharjun kunnat yhdistyivät osaksi Savonlinnan kuntaa 1.1.2013. Yhdistymissopimus hyväksyttiin yhdistyvien kuntien valtuustoissa 19.3.2012. Näin muodostuneen Savonlinnan kunnan valtuusto käsitteli ja hyväksyi talousavion vuodelle 2014 sekä taloussuunnitelman vuosille 2014–2017. Kyseisessä talousarviossa päätettiin Kerimäen terveyskeskuksen lakkauttamisesta 1.5.2014. Päätöstä haettiin kumottavaksi kuntalain mukaisella laillisuusvalituksella. Valittajat vetosivat yhdistymissopimukseen sekä kuntajakolain 9 §:n vastaisuuteen. Yhdistymissopimuksessa todetaan muun muassa että: ”Tämä sopimus tulee voimaan ja *sitoo sopimusosapuolia* siitä alkaen, kun kaikkien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen.” Otsikon ”Palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteet” alla olevan kohdan 2 mukaan: ”Kerimäen ja Punkaharjun kuntakeskuksissa *järjestetään* liitteenä 2 olevan palvelujen järjestämissuunnitelman *mukaiset lähipalvelut vähintään nykytasoisina* vuosina 2013 - 2016.”

Hallinto-oikeus toteaa seuraavasti: ”*Yhdistymissopimuksessa sovittujen kuntien palvelurakennetta koskevien suunnitelmien sitovuus ei ole luonteeltaan oikeudellista, vaan poliittista. Myös kuntarakennelain 9 §:ssä säädetty sopimuksen sitovuus on luonteeltaan poliittista.*” Savonlinnan kaupunginvaltuustolla oli harkintavaltaansa käyttäen oikeus joka tapauksessa hyväksyä talousarvio siinä muodossa, että Kerimäen terveyskeskuksen vuodeosasto lakkaa. Perustelut ovat kuntarakennelain 9 §:n osalta ristiriidassa KHO:n päätösten ja lain esitöiden kanssa. Yhdistymissopimuksen ehdoissa todetaan muun ohella, että kuntajaon muutoksen lähtökohtana on turvata lähipalvelujen *taso nykyisen tasoisina neljän vuoden ajan*. Liitteenä olevasta *palvelusuunnitelmasta* käy ilmi, että Kerimäellä toimii 35-paikkainen vuodeosasto, jota ei asiakirjoissa ole merkitty muutosten kohteeksi. Hallinto-oikeus näyttää antavan enemmän painoarvoa sopimustekstin lausekkeelle ”*suunnitelma*”, kuin varsinaisen sopimustekstin toteavalle sisällölle. Hallinto-oikeuden johtopäätös yhdistyssopimuksen oikeudellisesta luonteesta ”*poliittisena*” on suorastaan kummallinen.

Poliittinen sitovuus ja koulujen lakkauttaminen

Itä-Suomen hallinto-oikeus 27.7.2015 T 15/0237/4

Kesälahden kunta yhdistyi Kiteen kaupunkiin 1.1.2013 ja kuntien välille solmittiin yhdistymissopimus. Yhdistyneiden kuntien valtuusto päätti päätöksellään 4.5.2015 § 67 lakkauttaa entisen Kesälahden kunnan alueella sijaitsevan Villalan koulun alkaen 1.8.2015. Kesälahden kunnan ja Kiteen kaupungin välisessä yhdistymissopimuksessa on sovittu kuntarakennelain 9 §:n mukaisista edellytyksistä. Sopimuksen kohdassa 5.2 sovitaan palveluiden järjestämisestä Kesälahden alueella. Sopimuksessa todetaan, että ”*lähipalvelut järjestetään nykytasoisena*”. Lisäksi sopimuksen kohdassa 5.1 säädetään palveluiden järjestämisen periaatteista, joiden mukaan ” *Lähipalvelut järjestetään asiakasmäärien ja tarpeiden edellyttämässä laajuudessa uuden kunnan taloudellisten voimavarojen mukaan.*”²¹² Sopimuksessa mainitaan myös, että kuntaliitosselvityksessä on laadittu yksityiskohtaisemmat palvelukuvaukset. Selvityksen sivulla 39 mainitaan, että perusopetusta *tullaan järjestämään* Villalan koulussa. Myöhemmin kuitenkin todetaan, että: *Kuntatalous ja oppilasmäärät ratkaisevat tarkoituksenmukaisen kouluverkon.*”²¹³ Huomionarvoista on se, ettei sopimuksessa ole erikseen mainintaa siitä, että sopimus on sitovuudeltaan 9 §:n mukainen.

Hallinto-oikeus toteaa kuntaliitossopimuksen sitovuudesta mukailleen aikaisempaa käytäntöään sanatarkasti: ”*yhdistymissopimuksen sitovuus on luonteeltaan poliittista.*” Kaupunginvaltuusto voi harkintansa mukaan lakkauttaa Villalan koulun, eikä päätöstä voida pitää kuntaliitossopimuksen saati kuntarakennelain 9 §:n vastaisena. Ratkaisun perustelut olisivat hyväksyttäviä, mikäli niissä olisi johdonmukaisesti avattu sopimuksen sanamuotojen ristiriitaa sekä erityisesti sitä, ettei sopimuksessa ole erikseen sitouduttu noudattamaan sopimuksen ehtoja.

Poliittinen sitovuus/talousarvio ja yhdistymissopimuksen vastaisuus

Itä-Suomen hallinto-oikeus 29.10.2015 T 15/0329/4

Valituksenalainen päätös koskee Savonlinnan kaupunginvaltuuston päätöstä 22.12.2014 §140. Päätöksellä Savonlinnan valtuusto oli hyväksynyt talousarvion vuodelle 2015 ja

²¹² Kesälahden kunnan ja Kiteen kaupungin yhdistymissopimus 2013, s. 4. Sopimus löytyy osoitteesta <http://www.kitee.fi/documents/42125/586019/Kes%C3%A4lahden+ja+Kiteen+yhdistymissopimus/36eed924-7673-44d6-a5a2-b23746a0ee01>

²¹³ Kesälahti & Kitee 2013 Kuntaliitosselvitys 26.4.2012, s. 38–40.

taloussuunnitelman vuosille 2015–2018. Talousarviopäätöksessä päätettiin siirtää investointimäärärahoja vuodella eteenpäin. Päätöksestä valittiin useilla eri perusteilla hallinto-oikeuteen. Kaksi valitusta perustui yhdistymissopimuksen ja kuntarakennelain vastaisuuteen. Punkaharjun, Kerimäen ja Savonlinnan kunnat ovat päättäneet yhdistymissopimuksesta 19.3.2012 ja kuntajako on tullut voimaan 1.1.2013 alkaen. Sopimuksessa on sitouduttu yhdistymissopimuksen noudattamiseen kuntarakennelain 9 §:n mukaisesti. Yhdistymissopimuksessa on lisäksi sovittu, että: ”*Kaikkien kuntien lähipalvelut turvataan vähintään nykytasoisena.*” Investointeja on tarkennettu sopimuksen kohdassa ”Yhdistyneen kunnan investoinnit” niin, että: ”*Savonlinnan kaupunki sitoutuu toteuttamaan liitteen 6 mukaiset investoinnit liitteessä mainituilla ehdoilla.*” Sopimuksen liitteenä olleen *investointisuunnitelman* mukaan Pakkaspirtin urheilukeskukseen tullaan investoimaan vuonna 2015 100 000 euroa ja jälleen vuonna 2016 uudet 100 000 euroa. Särkilahden kouluun tuli investoida samoina vuosina 250 000 euroa.

Punkaharjun aluejohtokunnan sekä Nojanmaan kyläyhdistys ry:n käsityksen mukaan valituksenalainen päätös oli lain vastainen siltä osin, kun kysymys oli kirjastoauton lakkauttamisesta sekä yhdistymissopimuksessa sovitun Pakkaspirtin ja Särkilahden koulun investoinnin siirtämisestä vuodeksi eteenpäin. Savonlinnan kaupunginvaltuusto totesi vastauksessaan, että kirjastoautoa koskeva taloussuunnitelman tasapainotusohjelma oli tosiasiallisesti vasta valmistelua, eikä siitä voitu valittaa kuntalain 90 §:n mukaisesti. Savonlinnan hallintosäännön mukaisesti toimivalta kirjastoauton lakkauttamisesta kuuluu sivistyslautakunnalle, jonka päätökset ovat valituskelpoisia.

Hallinto-oikeus toteaa kirjastoauton osalta hallituksen tavoin, ettei kyse ole valituskelpoisesta päätöksestä (365/1995) kuntalain mukaisesti. Oikeuskäytännön mukaisesti taloussuunnitelmassa olevat asiat tulee vielä erikseen viedä talousarvion yhteydessä päätettäväksi. Talousarvio on puolestaan valituskelpoinen päätös kuitenkin niin, että asiassa on aina arvioitava tuleeko asiat viedä erikseen kunnan toimielimen päätettäväksi. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteella tuomioistuimien ymmärtää Pakkaspirtin ja Särkilahden koulun investointirahan siirtämisestä vuodella eteenpäin koskevan oikeudellisen ongelman niin, että päätös on lainvastainen, koska talousarviopäätökseen ei ole sisällytetty tiettyjä investointimäärärahoja.

Hallinto-oikeus toteaa, että yhdistymissopimukseen otettujen suunnitelmien luonne *ei ole luonteeltaan oikeudellista, vaan poliittista*.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden linjaus jatkaa näin ollen tututtua kaavaa kuntarakennelain 9 §:n politisoimiseksi. Varsinaisen sopimuslausekkeen ehdoista käy selvästi ilmi, että Savonlinna sitoutuu investointeihin liitteessä mainitulla tavalla. Investointiliitteen taulukosta ilmenee yksiselitteisesti määrärahojen kohde ja niiden suoritusajankohta. Se, että yhdistymissopimuksen liitetiedosto on otsikoitu ”suunnitelmaksi” ei vielä riitä kumoamaan varsinaisessa yhdistymissopimuksessa ilmenevää sitoutumista. Tämä sopimusehtojen hierarkia on todettu edellä käydyn korkeimman hallinto-oikeuden linjauksessa. Edelleen kuntajakolain esitöissä korostetaan yhdistymissopimuksen asiakirjan luonnetta sitovana asiakirjana, jossa on painotettu sitä, etteivät suunnitelmiksi otsikoidut ehdot automaattisesti merkitse ehdon suunnitelmallisuutta. Suunnitelmallisuus tulisi ilmetä sopimustekstistä selvästi. Näin asiaa on tulkittu myös edellä käydyssä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksessä 28.2.2011 T 11/0124/3.

6 Välitilinpäätös

Ennen siirtymistä sopimusoikeudellisen normiston tarkasteluun, on syytä kerätä lankoja yhteen. Itsehallinnon nykyinen ymmärtäminen mahdollistaa kunnalle laajan oikeuden päättää kuntajaosta sekä yhdistymissopimukseen otettavista ehdoista itsenäisesti. Kuntajakoa koskevan lainsäädännön historiassa esiintynyt tiukka suhtautuminen pakkoliitoksiin ja pakkoliitoksista luopuminen puoltavat tätä näkemystä.

Yhdistymissopimuksen sääntely on kehittynyt itsehallinnon ja kuntajakolainsäädännön mukana. Suhtautuminen yhdistymissopimuksen sitovuuteen on lain esitöissä ilmenevien kannanottojen myötä muuttunut vapaaehtoisuutta ja poliittista sitovuutta korostavasta sääntelystä kohti yksityisoikeudellista sitovuutta. Kuntarakennelain 9 ja 31 §:ien sanamuodot tukevat käsitystä siitä, että kunnat eivät voi poiketa sopimukseen otetuista ehdoista pelkällä poliittisella harkinnalla.²¹⁴ Kuntajakoa ja yhdistymissopimusta koskevia päätöksiä on esiintynyt maamme oikeuskäytännössä jonkin verran. Yhdistymissopimuksen ja koko kuntarakennelain 9 §:n sitovuuden *politisoivia* päätöksiä ovat ajallisesti tuoreimmat Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätökset. Toisaalta

²¹⁴ Turun HAO 12.3.2007 T 07/0072/1

oikeudellista sitovuutta puoltaa aikaisempi KHO:n päätös, jossa sitovuus muodostetaan tulkitsemalla sopimusmateriaalia sopimusoikeudellista normistoa käyttäen. Täytyy kuitenkin muistaa, että suomen oikeusjärjestelmä ei aseta korkeimman oikeuden ratkaisuille sitovia vaikutuksia myöhemmälle lainkäytölle. Etenkään silloin, kun tapaukseen sovellettava lainsäädäntö on kokenut uudistuksia. Lainsäädäntö jättää sitovuuden asteen loppujen lopuksi kuntien sopimustekniikan päätettäväksi.

III KUNTALIITOSSOPIMUKSEN SITOVUUS JA SOPIMUS-OIKEUDELLISEN NORMISTON MERKITYS

1 Sitovuus ja sopimusoikeuden periaatteet

Kappaleessa II tarkoituksena on selvittää yhdistymissopimuksen sitovuutta viranomaisen sopimustoimintaa koskevaa normistoa ja sopimusoikeudellisia periaatteita tarkastelemalla. Tarkastelussa apuna käytetään *tulkintaoperaatioksi* kutsuttavaa menettelyä, jolloin yhtenä tavoitteena on selvittää kuinka yhdistymissopimuksen tulkinta asettuu operaation kohteeksi. Tällöin arvioitavaksi tulee käytännön yhdistymissopimuksissa ilmenevien seikkojen ja ominaisuuksien vaikutus sopimuksen sitovuuden ja oikeusvaikutusten kannalta.

1.1 Sopimusoikeus ja viranomainen

Edellä käsitellyn oikeustapausaineiston, ja kuntajakolain esitöissä esiintyvien kannanottojen perusteella yhdistymissopimuksen oikeudellisen sitovuuden määrittelemisen voidaan tehdä yksityisoikeudellisia tulkintakeinoja käyttäen.²¹⁵ Sopimuksen sitovuus voidaan lyhykäisyydessään luonnehtia mahdollisuudeksi panna sovittu oikeustoimi täytäntöön viimekädessä oikeudellisin keinoin. Kunta on julkisoikeudellisena oikeushenkilönä velvollinen noudattamaan yksityisoikeudellista säännöstöä siltä osin, kun sen toiminta on katsottavissa yksityisoikeudelliseksi. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi kuntien sopimustoimintaa. Sopimusvapauden periaate ja itsehallinto turvaavat kunnille lähtökohtaisen oikeuden päättää sopimusten

²¹⁵ HE 125/2009 vp.

oikeudellisesta sitovuudesta, sisällöstä ja sopimusosapuolista varsin vapaasti.²¹⁶ Sopimuksen sitovuuden periaate (*pacta sunt servanda*) mahdollistaa kuntaliitokseen osallistuvien kuntien tavoitteiden toteutumisen ja ennakkollisuuden varmistamisen. Sopimuksen anti kunnallisessa toiminnassa rikastuttaa kuntien toimintamahdollisuuksia tavoitteidensa saavuttamiseksi. Siinä missä hallinnollinen sääntely on hyvin muoto- ja menettelysidonnaista, voi sopimustoiminta olla tehokas ja nopea keino saada aikaan kuntien tavoittelemia vaikutuksia alueillaan.²¹⁷ Tehokkaalla ja toimivalla sopimustoiminnalla voidaan säästää muun muassa ajankäytössä ja kustannuksissa. Sopimustoiminnalla voidaan estää myös epäselvän ja tulkinnanvaraisen lainsäädännön soveltamisesta aiheutuvia ongelmia.

Julkishallinnon sopimustoiminnassa on nähtävissä myös heikkouksia. Kuntien liiallinen sopimustoiminta voi johtaa hallinnollisen sääntelyn vähentymisen myötä kunnallisen toiminnan perusideologiaan kuuluvan demokratian vähenemiseen, sillä toisin kuin hallinnollinen sääntely, sopimusmenettely ei ole julkista. Julkisuus voidaan kuitenkin korvata esimerkiksi riittävien vaikutusmahdollisuuksien varaamisella sekä tehokkaalla tiedottamisella. Toinen heikkous liittyy julkiselta toimijalta vaadittavan yleiseen edun ja yhdenvertaisuuden toteutus. Lähtökohtaisesti sopimustoiminnassa otetaan huomioon vain sopimusosapuolten edut ja heihin kohdistuvat vaikutukset. Tällöin kuntalaisten yleinen etu ja yhdenvertaisuus on vaarassa jäädä huomiotta. Perinteisessä hallintotoiminnassa lähtökohtana on pyrkiä turvaamaan kuntalaisten yleinen etu ja yhdenvertaisuus.²¹⁸

1.2 Sopimuksen määrittely

Sopimuksen kattava määritelmä on hankala esittää. Suomalaisen oikeuskäsitteen valossa sopimus voidaan nähdä kahden tai useamman osapuolen yhteisen tahdon ilmen-

²¹⁶ Viranomaisen sopimustoiminnan vapautta edesauttaa ajansaatossa lieventynyt suhtautuminen hallinto-toiminnan lakisidonnaisuuteen, julkisen vallan yksipuolisuuden vähentyminen sekä hallintokoneiston itseohjautuvuuden lisääntyminen. Mäenpää 1989, s. 20–21. Yhdistymissopimuksen sisällöllisistä vaatimuksista Hämeenlinnan hallinto-oikeus 13.6.2008 T08/0373/3. Kunnilla oli itsehallintoonsa kuuluva vapaus muotoilla palveluiden järjestämistä koskevat tavoitteet.

²¹⁷ Yksityisen suhde julkiseen toimijaan muodostuu pääsääntöisesti julkisoikeudellisen normiston kautta. Mäenpää 2002, s. 15. Suhteen muodostus ei poikkea tästä ajattelutavasta myöskään silloin, kun suhteen perustana toimii viranomaisen laatima sopimus. Asiassa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota yksityisen oikeusturvaan. Uudistuva julkisoikeudellinen normisto korostaa yksilön oikeuksien ja vapauksien tehokasta turvaa viranomaisiin. Yksityisen oikeusturva on toteutettava viranomaisen toiminnan sisällöstä ja muodosta riippumatta. Mäenpää 1998, s. 1142.

²¹⁸ Mäenpää 1989, s. 49–51.

tymänä. Hemmo kuvailee sopimusta yhteisnimityksenä vähintään kahden osapuolen välillä vaikuttavia, yksityisoikeudellisin määräämistoimin perustettuja velvoitteita ja niitä vastaavia oikeuksia.²¹⁹ Sopimus voidaan määritellä myös sellaiseksi tosiasioiden kokonaisuudeksi, jonka perusteella oikeusjärjestyksen mukaan sidonnaisuus syntyy kahden tai useamman osapuolen välille.²²⁰ Tällöin poiketaan perinteisestä oikeustoimilain mukaisesta tarjous – vastaus käsityksestä. Yhdistymissopimuksen synty poikkeaa sopimusoikeudellisesta ajattelusta olennaisesti. Julkisoikeudelliselle sopimukselle on kuntarakennelaisissa säännely edellytys yhdistyvien kuntien liitosesityksen hyväksymisestä kuntien valtuustoissa. Ennen nykyisen kuntarakennelain voimaantuloa liitosesitykseen kuuluva yhdistymissopimus oli irtisanottavissa seuraamuksitta siihen asti, kunnes liitosesitys oli lopullisesti hyväksytty ministeriön toimesta. KHO 10.11.2010 T 3199.²²¹

Miksi sopimus sitoo? Oikeusdogmaattinen vastaus löytyy (1929/228) oikeustoimilaista, jossa todetaan, että tarjottuun sopimukseen annettu myöntävä vastaus sitoo vastauksen antajaa.²²² Teoreettisempi vastaus löytyy yhteiskuntamme arvoista ja tavoitteista. Miksi sitovuutta halutaan ylläpitää? Mitä tapahtuisi, jos sitovuudelle muodostunut asema menettäisikin yhtäkkiä merkityksensä? Milloin yhteiskunta katsoo että sitova sopimus on syntynyt? Oikeuskirjallisuuden ja viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella sitovan sopimuksen muodostumiseen vaikuttavat seikat ovat pohjimmiltaan epäselviä.²²³ Lisäksi sopimuksen syntyä ja sitovuutta käsittelevä oikeustieteellinen tutkimus on osoittanut laantumisen merkkejä. Vastaus kysymykseen lienee kuitenkin talouspoliittinen. Sopimusoikeudellisen normiston mukaisesti sopimuksen osapuolen tulee täyttää sovitut velvoitteet ja sopimuksen osapuolet voivat luottaa sopimuksen avulla syntyviin velvoitteisiin. Ilman luottamusta sujuva vaihdanta olisi lähes mahdotonta. Sopimusoikeuden ideologia perustuukin pohjimmiltaan osapuolten välille syntyvälle luottamukselle.²²⁴ Julkisen toimijan sopimusperusteisen toiminnan luottamusta vahvistaa julkishallinnon toimintaan liittyvä luottamuksensuoja. Yksityisen

²¹⁹ Hemmo 2008, s. 27.

²²⁰ Saarnilehto, Annola ja Hemmo 2012, s.

²²¹ Hallinto-oikeuden mukaan kaupunginvaltuusto oli voinut kunnallisen itsehallinnon turvin peruuttaa päätöksensä osallistua kuntaliitokseen. Näin ollen se oli oikeutettu irtisanomaan yhdistymissopimuksen ja ilmoittamaan valtioneuvostolle asiasta.

²²² OikTL 1.1 § Tarjous sopimuksen tekemisestä ja sellaiseen tarjoukseen annettu vastaus sitovat tarjouksen tekijää ja vastauksen antajaa sen mukaan, kuin jäljempänä tässä luvussa säädetään.

²²³ Mäkelä 2008, s. 20.

²²⁴ Kun osapuolten välillä vallitsee riittävän suuri luottamus, ei pätevyuden tueksi edes vaadita sopimusoikeudellisia sanktioita ja sopimusten sisältö voi muodostua tulkinnanvaraiseksi. Luottamuksen ollessa heikkoa, laaditaan sopimusehdot perusteellisesti. Tällöin sopimusoikeudelliset sanktiot turvaavat sopimuksen pätevyuden. Hyyryläinen 2000, s. 308.

tulee luottaa julkisen toiminnan laillisuuteen ja yllätyksettömyyteen toiminnan toteuttamismuodoista riippumatta.²²⁵

1.3 Sopimusoikeuden teoria sitovuuden taustalla

Sopimusoikeudellinen normisto pohjautuu perusajatukselle sopimuksen sitovuudesta sekä ennakoitavuuden luomiselle oikeushenkilöiden välisessä toiminnassa.²²⁶ Sitovuuden taustalla vaikuttaa yleensä sopijaosapuolten yksimieliset tahdonilmaisut.²²⁷ Sopimusvapauden ja sitovuuden periaate ovat muodostuneet ajan saatossa kehittyneen oikeustieteen teorian myötä. Sopimuksen sitovuusperusteen määrittelyssä on tärkeää tutkia niitä teoreettisia seikkoja, jotka legitimoivat sidonnaisuuden vaikutuksen. *Luottamusteorian* ja *tahtoteorian* voidaan katsoa edustavan mainittuja sopimusoikeuden peruseriaatteita. Luottamusteoria rakentuu sopimuksen sitovuuden periaatteelle, kun taas tahtoteoria ilmentää sopimusvapauden periaatetta.

1.3.1 Luottamus ja tahtoteoria

Sopimusoikeudellisten teorioiden avulla voidaan arvioida sopimuksen syntymistä, sisältöä, sekä osapuolten välille muodostunutta sitovuutta. Teoreettisella sitovuusperusteella tarkoitetaan niitä seikkoja, jotka hyväksytään sitovuuden perustaviksi tosiseikoiksi.²²⁸ Saksalaisen tieteen merkitys suomalaiselle oikeustieteelle näkyy myös sopimusoikeudellisessa normistossamme. Sopimussidonnaisuuden periaate omaksuttiin 1800-luvulla juuri saksalaisesta oikeuskirjallisuudesta.²²⁹ Tahtoteoria puolestaan muodosti sopimussidonnaisuuden legitimaatioperustan.²³⁰ Tahtoteorian perustui käsitykselle, jossa sopimusosapuolen tahto, ja tämän tahdon ilmaisu toiselle sai aikaan sopimuksen sitovuuden. Mikäli annettu sitoumus ei vastannut osapuolen todellista tahtoa, oli sopimuksesta mahdollista vetäytyä.²³¹ Tahtoteorian sokea soveltaminen heikensi vastakkaisen osapuolen sopimusoikeudellista luottamuksensuojaa, mikä puolestaan väistämättä heijastui ei-toivottuina epävarmuustekijöinä vaihdannassa. Epävarmuustekijöiden johdosta luottamuksensuoja

²²⁵ Mäenpää 2005, s. 1070.

²²⁶ Mäkelä 2008, s. 24.

²²⁷ Taustalla on oikeustoimilain suppeahko sääntely.

²²⁸ Mäkelä 2008, s. 20.

²²⁹ Saarnilehto 2012, s. 85–86.

²³⁰ Hemmo I 2003, s. 16.

²³¹ Hemmo I 2003, s. 16–17.

vaihtui vallitsevaksi sopimusoikeudelliseksi teoriaksi.²³² Tahtoteoria on edelleen osa nykyistä sopimusoikeuden normistoa, mutta sen merkitys on todisteluvaikeuksiin liittyvistä ongelmista johtuen vähentynyt. Luottamusteorian mukaan sopimusosapuoli voi luottaa siihen perusteltuun käsitykseen mikä hänelle syntyy oikeustointa solmittaessa. Ratkaisevana kriteerinä on tahdonilmaisun objektiivisesti havaittava käsitys. Tällöin huolellisen toimijan ei tarvitse pelätä, että ilmaisua rasittaa jokin hänelle tietämätön syy.²³³ Luottamuksensuojan periaate on edelleen pohjoismaisessa sopimusoikeudessa laajalti hyväksytty teoria. Esimerkiksi Suomen oikeustoimilain (OikTL) säännökset on rakennettu pitkälti luottamusteorian arvomaailmalle.²³⁴

Vallitsevaa sopimussitovuuden perustavaa teoriaa ei ole. Sitovuusperustan määrittelyn ongelmallisuuteen vaikuttavat useat eri syyt. Yksi syy tähän on sopimusoikeuden toimintaympäristön monipuolistuminen ja sopimusoikeudellisen alan pirstaloituminen.²³⁵ Tahtoteorialle on vaikea nähdä käytännön merkitystä yhdistymissopimuksen käyttöympäristössä. Kuntaliitossopimuksen hyväksyvä tahdonmuodostus tapahtuu yhdistyvien kuntien valtuustoissa. Sopimuksen valmistelu koostuu useiden eri viranomaisten ja virkamiesten valmistelutoimenpiteistä. Sen sijaan kuntien ja muiden sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien luottamukseen perustuva oikeudellinen sitovuus on muodostettavissa yhdistymissopimuksen sitovuudelle ongelmitta.

1.3.2 Sopimusoikeudellinen edellytysoppi

Sopimuksen sitovuutta voidaan tarkastella myös edellytysopiksi kutsutun doktriinin kautta. Edellytysoppi ei ilmene varsinaisesta lainsäädännöstä, vaan sen pohja perustuu oikeustieteelliseen tutkimukseen ja oikeuskäytäntöön. Edellytysoppi sai alkunsa Saksassa, kun Bernhard Windscheidin julkaisi teoksensa *Die Lehre des römischen Rechts von der Voraussetzung*. Alkujaan oikeustoimen sitovuus muodostui edellytysopin mukaisesti samojen periaatteita noudattaen kuin tahtoteoriassakin. Oikeustoimen ei katsottu syntyneen sitovasti, mikäli syntyvä olosuhde ei vastannut sitä mitä osapuoli edellytti.²³⁶ Edellytysopin perusajatus muovautui vastaamaan paikallista

²³² Pöyhönen 1988, s. 136.

²³³ Hemmo I 2003, s. 17.

²³⁴ KKO 1999:33.

²³⁵ Mäkelä 2008, s. 25.

²³⁶ Häyhä 2004, s.1438–1439.

oikeusajattelua pohjoismaisten akateemikkojen käsittelyssä. Nykyisen pohjoismaisen edellytysopin pohja perustuu tanskalaisen Henry Ussingin kehittämään *objektiiviseen edellytysoppiin*, jossa sopimussidonnaisuuden muodostaa subjektiivisten kriteerien sijasta objektiiviset kriteerit.²³⁷ Sitovuutta tarkastellaan arvioimalla millaisia edellytyksiä samanlaisissa sopimuksissa pidetään olennaisina.²³⁸ Teoria pohjautuu vahvasti luottamusteorian perusteisiin.²³⁹ Edellytysopin kehittämistä jatkettiin Suomessa ja Ruotsissa 1900-luvulla. Ruotsissa opin omaksuminen oli huomattavasti laajamittaisempaa kuin meillä Suomessa.²⁴⁰ Modernin edellytysopin avulla sopimuksen sitovuutta analysoidaan sopimusosapuolten oletuksilla, joita voidaan kutsua osapuolten edellytyksiksi. Sopimuksen sitovuus syntyy useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Osapuolten edellytys on näistä yksi ja Hemmon esittämän määritelmän mukaisesti puhuttaessa sopimuksen edellytyksistä, tarkoitetaan sillä niitä seikkoja ja oletuksia jotka liittyvät sopimuksentekohetkeen.²⁴¹

Lähtökohtaisesti sopimusosapuoli joutuu vastaamaan siitä, että tämä on sitoutunut sopimukseen virheellisiksi osoittautuneilla tiedoilla olettaen, että toinen sopimusosapuoli on toiminut vilpittömässä mielessä. Kyse on riskinkannosta. Korkeimman oikeuden perustelujen mukaan virheellisellä tai rauenneella sopimusedellytyksellä voi kuitenkin olla sitovuuden poistava merkitys, mikäli edellytys on olennainen sopimuksenteolle sopimuksentekovaiheessa.²⁴² Edellytyksen olennaisuusvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että sitoumuksen antaja ei olisi suostunut sopimukseen, mikäli hän olisi sopimuksentekotilanteessa tiennyt asiaan vaikuttavien tosiseikkojen todellisen tilan.²⁴³ Olennaisten seikkojen tulee olla myös toisen osapuolen tiedossa tai havaittavissa.

Sopimusoikeudellisille teorioille ja edellytysopille voidaan lähtökohtaisesti antaa

²³⁷ Telaaranta 1990, s. 368.

²³⁸ Hemmo I 2003, s.404.

²³⁹ Enligt denna version kan ett avtal bli överksamt om en part, vanligen kallad förutsättningskontrahenten, har ingått ett avtal under en förutsättning som varit felaktig (vilket inkluderar både att den från början varit »oriktig» och att den »brister» på grund av senare inträffande omständigheter), synbar för medkontrahenten, väsentlig för förut-sättningskontrahenten, samt om därutöver vid en objektiv bedömning det befinns att risken för felaktigheten bör ligga på medkontrahenten snarare än på förutsättningskontrahenten. Hellner, Hager & Persson 2006, s. 60.

²⁴⁰ Taxell 1972, s. 156.

²⁴¹ Toisin kuin esimerkiksi sopimusosapuolten tarkoitus, josta puhuttaessa tarkoitetaan tulevaisuuteen liittyviä oletuksia. Hemmo I 2003, s. 52. KKO 2012: 1 tapauksessa osapuolten sopimuksen ei katsottu vastaavan heidän edellytyksiään. Muodostuneet olosuhteet eivät vastanneet sitä, mistä he luulivat sopineensa sopimuksentekohetkellä.

²⁴² Hemmo I 2003, s 405.

²⁴³ Olennaisuusvaatimuksesta Telaaranta 1990 s. 369.

merkitystä kuntaliitossopimuksen sitovuuden tulkinnassa. Oikeuskäytännön perusteella sopimuksen sitovuutta tarkasteltaessa on annettu painoarvoa esimerkiksi sopimuksessa käytetylle sanamuodolle synnyttää luottamusteorian mukaisen oletaman sopimuksen sitovuudesta. Myös sopimuksen syntymiseen vaikuttaneet edellytykset voivat saada merkitystä sitovuutta arvioitaessa. Esimerkiksi jos yhdistynyt kunta A on tehnyt kuntaliitoksen sillä liitoksen kannalta olennaisella edellytyksellä, että yhdistymisen seurauksena entisen kunnan A alueelle perustetaan kunnan asukkaiden viihtyisyyttä parantavia virkistyskeskuksia. Virkistyskeskuksia ei ole hyväksytty uuden kunnan B:n valtuustossa voimassaolevasta yhdistymissopimuksesta huolimatta. Olisiko kunta A suostunut vapaaehtoiseen liitokseen, mikäli seikka olisi ollut kunnan tiedossa? Entä kuinka havaittavuuskriteeriä tulisi arvioida? Yhdistymissopimuksen kohdalla voinee puhua osapuolten yhteisestä edellytyksestä, jolloin havaittavuus täyttyy automaattisesti.²⁴⁴ Kuinka edellytysten vaikutusta tulisi arvioida siinä tapauksessa, että kunta A on painottanut investointien olennaisuutta yhdistymissopimusta koskevissa neuvotteluissa ja valmistelumateriaaleissa olettaen, että asia on myös tullut kunta B:n havaittavaksi. Osapuolten yhteinen edellytys muodosti sitovuuden tapauksessa KKO 1986 II 111. Edellytysopin vaikutus ratkeaa viimekädessä tulkintaoperaation kuuluvalla riskinjakopunninnalla. Riskinjakopunninnassa ratkaistaan kumpi sopimusosapuoli kantaa vastuun sopimuksen edellytysten virheellisyydestä.²⁴⁵ Lähtökohtainen vastuu riskien kantamisesta kumotaan edellytysopin mukaisesti riskinjakopunninnan avulla siten, että painoarvoa annetaan osapuolten hypoteettiselle tahdolle, kohtuullisuudelle ja asian oikeudenmukaisuudelle. Riskinjakopunninnan soveltamista käsitellään tarkemmin teoksen osassa 9.3.2.

1.4 Sitovan sopimuksen muodolliset edellytykset

Sitovan sopimuksen on käytännössä täytettävä tietyt edellytykset ja reunaehdot. Sitovuuden edellytykset voidaan jaotella *yleisiin ja tilannekohtaisiin edellytyksiin*. Voidaan puhua myös sopimuksen *pätemättömydestä* ja *mitättömyydestä*. Pätemättömyydellä tarkoitetaan sopimuksen sitovuudesta vapautumista.²⁴⁶ Oikeustoimi ei tällöin saa aikaan sitovaa oikeusvaikutusta, eikä osapuolella ole oikeutta vaatia sopimuksen täytäntöönpanoa saati vahingonkorvausta. Tällöin sitovuuden poistavana

²⁴⁴ Ämmälä 1990, s. 267.

²⁴⁵ Keskitalo 2000, s. 163–164.

²⁴⁶ Hallintotoimen ja oikeustoimen pätemättömyysperusteet eroavat toisistaan monissa suhteissa. Keskeinen ero on toimen sitovuudessa. Katso tarkemmin Mäenpää 1989, s. 219.

tekijänä voivat olla muun muassa eri kohtuuttomuustekijät tai sopimuksentekotilannetta rasittava lainvastainen teko. Pätemättömyys edellyttää tilanteesta riippuen vetoamista ja voi myös korjaantua. Mitättömyys puolestaan merkitsee sopimuksen automaattista mitätöintiä ja sopimuksen korjaamattomuutta. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden soveltamisen johdosta viranomaisen muodollisesti pätevänkin sopimuksen sitovuus saattaa kariutua esimerkiksi toimivaltakysymysten takia. Tällöin sitovuus rajoittuu vahingonkorvaukseen. Sitovuuden laajuus hallinto-organin sisällä saattaa edelleen rajoittua riippuen esimerkiksi sopimusta solmivan viranomaisen asemasta.²⁴⁷

1.4.1 Yleiset edellytykset

Sopimuksen yleisinä edellytyksinä pidetään osapuolen oikeustoimikelpoisuutta sekä hyvän tavan ja lain mukaisuutta. Oikeustoimikelpoisuus liittyy henkilön kykyyn muodostaa oikea sopimustahto sopimuksentekotilanteessa.²⁴⁸ Yksityishenkilöiden tapauksessa tämä kyky on luonnollisilla henkilöillä, joiden oikeuksia ei ole rajoitettu. Kuntien kaltaisten oikeushenkilöiden kohdalla kelpoisuus tahdonmuodostukseen voidaan liittää lähinnä kunnan ja kunnan viranomaisten toimivaltaan ja kelpoisuuteen yhdistymissopimuksen ehtojen laadintaa, hyväksymiseen sekä allekirjoittamiseen.²⁴⁹ Toimivaltaisen viranomaisen suorittamat toimenpiteet kohdistuvat ja sitovat kuntaa oikeudellisesti. Toimivaltaisen viranomaisen laatimaa sopimusta voidaan kutsua *vahvasti velvoittavaksi sopimukseksi*,²⁵⁰ jolloin muutoin pätevästi solmittu sopimus muodostaa luontoissuoritusvelvollisuuden. Oma ongelmansa sitovuuden muodostumisella on viranomaisten keskinäisessä suhteessa, sillä hallintoelinten toimivaltarajat on perinteisesti ymmärretty jäykiksi.²⁵¹ Tapauksessa KHO 2015:83 kuntien valtuustojen välinen jätelautakuntasopimus ei voinut rajoittaa jätelautakunnalle

²⁴⁷ Mäenpää 1989, s. 221.

²⁴⁸ Tarkemmin Holhoustoimilain 1–3 §.

²⁴⁹ Kunnan toimivalta on jaettavissa 1) perustuslakiin perustuviin tehtäviin, 2) lakisääteisiin tehtäviin, 3) itselleen ottamiin tehtäviin ja sopimusperusteisiin tehtäviin. Sopimustoiminta on luonnollisesti huomattavasti rajoittuneempi lakisääteisiin tehtäviin kuuluvissa asioissa. Erityisesti lakisääteisiin tehtäviin kuuluva hallinnollinen sääntely jää sopimussitovuuden ulkopuolelle ainakin luontoissuoritusvelvollisuuden osalta. Mäenpää 2000, s. 170–171. Viranomaisilta puuttuu varsinainen yksityisoikeudellinen autonominen oikeussubjektius. Viranomaisen heikon oikeussubjektisuuden takia viranomaisen toimii julkisyhteisön edustajana tai toimieliimenä. Sopimuksen vastapuoli voi luottaa lähtökohtaisesti kunnan viranomaisen toimivaltaan sopimuksen sitoutumiseen.

²⁵⁰ Mäenpää on jakanut teoksessaan Hallintosopimus, julkiset sopimukset vahvasti velvoittaviin sekä heikosti velvoittaviin sopimuksiin. Jaon perusteena toimivat toimivaltakysymykset. Mikäli nimenomaista toimivaltuutta sopimuksen laatimiseen ole lain tasolla säännelty, on sopimuksessa kyse heikosti velvoittavasta sopimuksesta, jolla ei ole luontoissuoritusvelvollisuutta. Mäenpää on kuitenkin luopunut tästä jaotelusta myöhemmissä teoksissaan. Katso vanhaa jaottelua koskien myös Mäkinen 2001, s. 7.

²⁵¹ Mäenpää 1979, s. 256–292.

kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoitamista.²⁵² Toimivallan puuttuminen ei kuitenkaan automaattisesti merkitse esimerkiksi sopimuksen pätemättömyyttä tai sitomattomuutta.²⁵³ Vilpittömässä mielessä toimivalle sopimusosapuolelle voi viimekädessä syntyä oikeus vahingonkorvaukseen.

Kuntalaki säätelee kunnille perustan yleiselle toimivallalle sopia sopimuksia. Yhdistyssopimuksen hyväksyminen päätöksenteko tapahtuvat (410/2015) kuntalakea ja (29.12.2009/1698) kuntarakennelakia noudattaen yhdistyvien kuntien valtuustoissa.²⁵⁴ Kelpoisuus solmia yhdistyssopimuksen ehdot ratkeaa lopulta kunnan omien toimivaltasäännösten mukaisesti, ellei pakottava lainsäädäntö aseta toimivaltaa tietyille viranomaiselle.²⁵⁵ Yleinen päätösvalta kunnassa kuuluu valtuustolle, ellei toisin ole määrätty.²⁵⁶ Kuntarakennelain 31 §:n asettaa yleisen rajan kuntien ja kuntien viranomaisten toimivallalle. Yhdistyvien kuntien tulee välttää tekemästä kaikkia sellaisia päätöksiä ja toimenpiteitä, jotka voivat vaarantaa yhdistyssopimuksen tarkoituksen. Tarkoitus on syytä ymmärtää laajasti. Pykälä kuitenkin mahdollistaa sellaisten merkittävien toimenpiteiden tekemisen, joita ei asian kiireellisyyden vuoksi voi siirtää uuden kunnan päätettäväksi. Yhdistyssopimuksen tarkoituksen ja ehtojen vastainen toiminta ylittää tarkoittaa, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, jolloin toimenpide on 31 §:n mukaisesti lain vastainen.

Lain vastainen tilanne on käsillä silloin, kun sopimuksen ehto on lainvastainen tai

²⁵² Jätelautakunnan on sopimuksiin sisältyvistä määräyksistä riippumatta tehtävä jätelaissa edellytetyt päätökset ja suoritettava mainitun lain mukaiset viranomaistehtävät jätelain säännösten ja lautakunnan johtosäännön määräysten mukaisesti. Valtuuston päätöksellä jätelautakuntasopimuksen hyväksymisestä ei ole rajoitettu eikä ole voitukaan rajoittaa jätelautakunnan toimintaa jätelain mukaisena jätehuoltoviranomaisena tai lautakunnan toimivaltaa päättää jätelain mukaan sen päätettäväksi kuuluvista asioista, kuten jätteenkuljetusjärjestelmästä. Sellainen jätelautakuntaa koskeva määräys, joka asettaisi lautakunnalle velvollisuuden laissa säädetystä poiketen perustaa viranomaistoimintansa kuntien väliseen sopimukseen, olisi voimaa ja vaikutusta vailla. KHO 2015:83.

²⁵³ Mäenpää 1989, s. 237.

²⁵⁴ Valtuuston päätösvalta perustuu kuntalain 14 §:ään. Kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Kuntarakennelain 5 §:n mukaan Esityksen kuntien yhdistymisestä tekevät muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Kuntien tekemä esitys on toimitettava ministeriölle.

²⁵⁵ Oma kysymyksensä on se, kuinka tarkasti viranomaisen toimivaltaa tulee käsitellä hallintosäännössä ja johtosäännöissä. Onko kunnan viranomaisella yleinen kompetenssi laatia esimerkiksi sopimuksia, mikäli tätä ei suoraan mainita kunnan sisäisissä säännöissä, mutta säännöistä ilmenevä viranomaisen toimivalta on kirjattu muuten avoimen laajasti? Tuori on tarkastellut asiaa lainsäädännön osalta. Mikäli viranomaisen toimivalta hoitaa tehtäväaluettaan on johdettavissa laista, tulisi tämän tällöin käsittää myös yleisen toimivallan sopimustoimintaan. Lähtökohtaisesti viranomaisen tulee voida valita keinot velvoitteidensa toteuttamiseen. Tuori 1983, s. 47. Sopimuksen sitovuuteen ja luottamuksensuojaan liittyvien ongelmien johdosta sopimuskentekovaltuuksista olisi syytä mainita mahdollisimman tarkasti.

²⁵⁶ Heuru 2000, s. 289.

ehdon noudattaminen edellyttää lainvastaisia toimia.²⁵⁷ Lainvastaisia sopimuksia ei voida käyttää vaatimusten saati toimenpiteiden perusteina, eikä niillä ole oikeusvaikutuksia.²⁵⁸ Klassinen esimerkki yksityisoikeuden puolelta on sopimusehto rikolliseen tekoon sitoutumisesta. Kunnat ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joiden toimintaa rajoittavat erityisesti perustuslain, hallintolain ja kuntalain säädökset.²⁵⁹ Yhdistymissopimuksessa lainvastaisena kohtana voi ilmetä esimerkiksi ehto, jolla kunta pyrkii laajentamaan julkisen vallan käyttöalaansa. Kunta ei voi sopia esimerkiksi liittyvien kunnan asukkaita syrjivästä toimenpiteestä tai hyvän hallinnon vastaisista toimista. Erityiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat lakisidonnaisia, joten kunnat voivat sopia lähinnä siitä kuinka nämä tehtävät hoidetaan. Sopimusehtojen sitovuutta rajoittavat myös oikeuskäytännössä muodostuneet tulkinnat ja oikeusperiaatteet. Kuntien ja viranomaisten sisäistä sopimustoimivaltaa voivat rajoittaa myös voimassaolevat hallintopäätökset.²⁶⁰

1.4.2 Tilannekohtaiset edellytykset

Tilannekohtaiset edellytykset liittyvät muun muassa sopimuksen muotoon²⁶¹ ja tilannehäiriöttömyyteen. Sopimus-käsitteeseen yhdistetään usein harhakäsite siitä, että sitovaa sopimusta ilmentää aina jokin asiakirja. Todellisuudessa sopimus on monitahoinen oikeustoimi, jossa merkitystä antavat muun muassa osapuolten välinen viestienvaihto, suulliset lupaukset ja muu kanssakäyminen sopimusprosessin aikana. Suomen oikeusjärjestelmässä sopimukset ovat vapaamuotoisia, ellei toisin ole säädetty. Sopimuksen muodolla on luonnollisesti merkitystä siinä vaiheessa, kun osapuolten välille syntyy riitaa sovitusta, sillä sopimuksen kirjallinen muoto helpottaa todistelua. Lainsäädäntö ei varsinaisesti aseta yhdistymissopimukselle kirjallista muotovaatimusta. Käytännössä tätä kuitenkin edellytetään, sillä kunnan valtuuston päätöksenteko

²⁵⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa oli kyse hallinto-sopimuksen sitomattomuudesta lainvastaisena. Kaupunginhallitus ei voinut perustaa itselleen sellaista lupatoimivaltaa sopimusehdolla, joka olisi oikeuttanut yksipuolisesti puuttumaan ennakolta rajoitettavasti viestintään ja sanavapauteen. Katso tarkemmin KHO 1977 II 17.

²⁵⁸ Kyse on niin sanotusta puuttumattomuusperiaatteesta. KKO 2005:72.

²⁵⁹ Perustuslain 124 § rajoittaa yksityisten hallintotehtävien yksityistämistä. Tehtävät ovat siirrettävissä vain lailla, tai tarkemmin lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida siirtää laisinkaan.

²⁶⁰ Mäenpää 1989, s. 168–169.

²⁶¹ Sopimuksen muotoa koskevat oikeudelliset kysymykset ovat Hemmon mukaan jaettavissa kolmeen ryhmään. 1) Muotovaatimuksen vaikutus sopimuksen syntymekanismiin, 2) muotovaatimuksen laiminlyönnin vaikutus sopimuksen pätevyYTEEN, sekä 3) vahingonkorvausvastuu muotovirheen aiheuttaman pätemättömyyden yhteydessä. Hemmo 2008, s. 109–111.

edellyttää kirjallista esitystä.²⁶² Lisäksi yhdistymisesitys on yhdistymissopimuksineen ja muine asiakirjoinen toimitettava ministeriölle kuntarakennelain 6 §:n 1 mom mukaisesti.

Tilannehäiriöttömyys ilmenee sopimuksentekotilanteissa. Sopimus on pätemätön, mikäli sopimusosapuoli käyttää lainvastaisia toimia sopimuksen syntymiseksi. Oikeustoimilaissa (OikTL) on yleissäännökset sopimuksen väärinkäytösperusteista. Näitä ovat OikTL 28 ja 29 §:n mukainen pakottaminen, 30 §:n petollinen viettely, 31 §:n kiskominen sekä 33 §:n kunnianvastainen ja arvoton menettely.²⁶³ Realistisesti arvioituna kunta voinee syyllistyä mainittuihin väärinkäytösperusteisiin lähinnä virkamiesten solmiessa yksityisoikeudellisia sopimuksia. OikTL 28–31 §:ien tilannehäiriöt ovat vaikeasti nähtävissä yhdistymissopimuksen valmistelutilanteissa saati valtuustossa tapahtuvassa päätöksenteossa. OikTL 33 §:n mukaan oikeustoimeen on kunnianvastaista ja arvotonta vedota, mikäli osapuolella on ollut tilanteessa selkeästi paremmat tiedot vallitsevista olosuhteista, eikä hän ole niistä kertonut sopijakumppanilleen. Kyse on niin sanotusta sopimuksen suoritusasapainosta.²⁶⁴ Kuinka tilannetta tulisi arvioida esimerkiksi tapauksessa, jossa pieni taloudellisesti epävakaa kunta, josta puuttuu hallinnollinen ja oikeudellinen osaaminen, ja jolle vapaaehtoinen kuntaliitos on käytännössä ainoa järkevä vaihtoehto, joutuu yhdistymissopimuksessa suuren kunnan painostuksen alaiseksi ja vedätettäväksi? Entä kuinka ministeriön suorittamaa valvontakontrollia tulee arvioida tässä suhteessa? Kunnissa valmisteltava ja päätettävä yhdistymissopimus hyväksytään viimekädessä valtioneuvostossa. Valtioneuvosto ei liene ota kuitenkaan kantaa yhdistymissopimuksen ehtojen sisällölliseen tasapainoisuuteen. Tilanne voi muodostua toiseksi tuomioistuimen käsittelyssä.

1.5 Kuntaliitossopimus sopimustyyppiajattelussa. Julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen sopimus?

Kuntaliitossopimuksen oikeudellinen luonne on jokseenkin epäselvältä. Kyse on lain

²⁶²Erityisesti yhdistymissopimuksen osalta Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös T 10/05092/2/3.

²⁶³ Varallisuus oikeudellinen lainsäädäntö ulottuu myös viranomaisen sopimustoimintaan. Mäenpää 1989, s. 195.

²⁶⁴ Pöyhönen 1988, s. 272–273. Viranomaisen valta-asema on helposti omaksuttavissa dominoivaksi suhteessa yksityiseen. Todellisuudessa tämä valta-asema ei ole läheskään aina dominoiva, eikä vastavaroisuuden periaate ole vieras viranomaisen sopimustoiminnalle. Päinvastoin, sillä poliittiset ja taloudelliset seikat johtavat usein tilanteisiin, joissa viranomainen on todellisuudessa heikommassa asemassa.

edellyttämästä, julkisyhteisön laatimasta sopimuksesta, jolle tulee lain esitöiden perusteella asettaa yksityisoikeudellista sopimusta vastaava sitovuus. Viranomaisen sopimustoiminnassa yksityis- ja julkisoikeudellinen ajattelu väkisin sekoittuvat.²⁶⁵ Viranomaisen tekemiä sopimuksia on perinteisesti ollut tapana jaotella yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin sopimuksiin, jolla on puolestaan sovellettavan normiston eriävyyden vuoksi suora vaikutus sopimukselle annettavalle sitovuudelle ja oikeusvaikutuksille.²⁶⁶ Tutkielmassa on jo käsitelty sitä, kuinka yhteiskunnan muutospaineet ovat johtaneet luopumiseen perinteisestä oikeudenalajaottelusta tilanteissa, jotka edellyttävät yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen kuuluvan normiston yhtäaikaista soveltamista.²⁶⁷ Problematiikka koskee erityisesti viranomaisen sopimustoimintaa. Näin ollen viranomaisen sopimustoiminnassa julkisoikeudellisia sekä yksityisoikeudellisia ominaisuuksia yhdisteleviä sopimuksia tulee tarkastella oikeudenalajaotteluun kuuluvan kokonaisuuden sijasta yksittäistapauksina, jolloin sovellettavat normit määräytyvät tilannekohtaisesti.²⁶⁸ Selvärajainen jako julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen sopimukseen on sovellettavaa normistoa rajoittavana seikkana syytä unohtaa.²⁶⁹

Hallintolain (434/2003) 3 §:n mukainen hallintosopimus murtaa perinteistä näkemystä yksityisoikeudellisesta ja julkisoikeudellisesta sopimuskäsitteestä. Hallintosopimus mielettään yleisesti viranomaisen laatimaksi sopimukseksi, joka koskee välittömästi julkisten tehtävien sisältöä ja julkisen vallan käyttöä.²⁷⁰ Hallintosopimus voi luonteensa puolesta sisältää myös yksityisoikeudellisia sopimusehtoja.²⁷¹ Ennen hallintosopimuksen solmimista, tulee asiasta tehdä valituskelpoinen hallintopäätös.²⁷²

²⁶⁵ Julkishallinto käyttää toiminnassaan runsaasti erilaisia sopimuksia ja muita yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Ne voivat koskea esimerkiksi henkilöstön palvelussuhteita, varainhankintaa, julkisen omaisuuden käyttöä tai viranomaisen tiloja. Oikeustoimen yhtenä osapuolena on muodollisesti julkisyhteisö – valtio, kunta tai muu itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Toisena osapuolena on yleensä yksityinen oikeussubjekti, mutta osapuoli voi olla myös toinen julkisyhteisökin.

²⁶⁶ Mäenpää 1989, s. 83. Muun muassa Rytkölä jaotteli julkisoikeudellisen sopimuksen kahden sopijapuolen yhtäpitäviksi tahdonilmaisuuksiksi, jotka perustavat, kumoavat tai muuttavat julkisoikeudellista oikeussuhdetta. Rytkölä 1950, s. 31. Katso myös KHO 13.8.1998 T 1383.

²⁶⁷ Muun muassa julkisten toimijoiden keskinäisten suhteiden järjestäminen sopimuksin helpottaa hallinnollista menettelyä joustavoittamalla prosessia vähentämällä esimerkiksi kunnissa vallitsevaa tarpeetonta muutosidonnaista päätöksentekoa.

²⁶⁸ Mäkinen 2000, s. 65 Katso tarkemmin Muukkonen 1991, s. 106.

²⁶⁹ Mäenpää 1989, s. 1–2.

²⁷⁰ Hallintolaissa säännellyn hallintosopimuksen kohteena voi olla julkisten palvelujen toteuttaminen, muu julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja hallinnolliseen sääntelyyn liittyvä viranomaisen toiminta Mäenpää 2015.

²⁷¹ Tällainen on esimerkiksi maankäyttösopimukseen sisältyvä luovutustoimia koskeva ehto.

²⁷² Varsinaisessa hallintopäätöksessä tulee myös noudatettavaksi hyvän hallinnon periaatteet sekä muu julkisoikeudellinen säännöstö. Käytännössä ongelmia voi syntyä esimerkiksi toimivallan ylitystapauksissa.

Hallintosopimuksen laadintavaiheessa tulee noudattaa lakia, hyvän hallinnon periaatteita, huomioida kuntalaisten sekä niiden henkilöiden oikeudet ja oikeusturvanäkökohdat joita sopimus koskee.²⁷³

Yhdistymissopimus ei asetu vaivatta hallintosopimukselle asetettuihin raameihin. Sopimus ei täytä sen paremmin puhtaan yksityisoikeudellisen sopimuksenkaan tunnusmerkistöä.²⁷⁴ Yhdistymissopimus on kuntarakennelain edellyttämä sopimus kuntajakotilanteissa. Sopimuksen käyttö ei ole viranomaisen päätettävissä, vaan se on kuntajaon seuraus ja edellytys. Hallintosopimukselle on luonteenomaista se, että se perustuu viranomaisen toimivaltaan toteuttaa tietty hallintotoimi sopimuksin. Kuitenkin Olli Mäenpään mukaan kaikkia sopimuksia, joiden osapuolina on viranomainen tai julkisyhteisö, voidaan käyttää nimitystä hallintosopimus.²⁷⁵ Näin laaja määritelmä on herättänyt kritiikkiä.²⁷⁶ Myöhemmin Mäenpää on ilmeisesti luopunut näin laajasta määritelmästä tyypittämällä hallintosopimukset eri lokeroihin.²⁷⁷ Mäenpää erottelee esimerkiksi viranomaisten väliset sopimukset varsinaisista julkisen vallan käyttöä koskevista hallintosopimuksista.²⁷⁸ Toisaalta hän ei anna tälle erottelulle oikeusvaikutuksia. Korkein oikeus arvioi hallintosopimuksen luonnetta perusteellisesti tapauksessa KHO 2016:52. Tapauksessa oli kyse maankäyttösopimuksen oikeudellisesta luonnehdinnasta. KHO satoi hallintosopimuskäsitteen vahvasti julkisen vallan käyttöön, eikä merkitystä tullut antaa muun muassa sille, oliko sopimuksella siirretty julkisen vallan käyttöä yksityiselle. Maankäyttösopimusta voitiin pitää yleisesti hallintolaissa tarkoitettuna hallintosopimuksena. KHO:n mukaan sopimuksen luonne ratkaistaan kuitenkin viimekädessä asian luonteen ja sopimuksen sisällön perusteella.

Sopimuksen sitovuuden kannalta hallintosopimuksen käsitteellä ei ole välitöntä merkitystä. Sopimusoikeudelliset säädökset ja periaatteet koskeva niin hallintosopimuksia, julkisoikeudellisia kuin yksityisoikeudellisia sopimuksia,²⁷⁹ jolloin

²⁷³ Hallintosopimus voi koskea esimerkiksi julkisten hallintotehtävien hoitamista ja julkisen vallan käyttö esimerkiksi kouluhallinnon alalla. Selkein esimerkki on kuntien tekemä ostopalvelusopimus.

²⁷⁴ Tämä ei toisaalta aina ole selkeä ongelma hallintosopimuksienkaan kohdalla silloin, kun sopimukset sisältävät yksityisoikeudellisia sopimusehtoja. Rasinmäki 1997, s. 350.

²⁷⁵ Tarkemmat perustelut Mäenpää 1989, s. 1–2. Hallintosopimuksen yleiskattauksellisuus on kuitenkin herättänyt myös kritiikkiä.

²⁷⁶ Rasinmäki 1997, s. 350.

²⁷⁷ Tarkemmin Mäenpää 2000, s. 171–173. Mäenpää ei kuitenkaan ole esittänyt perusteluja myöhemmälle luopumiselle hallintosopimuksen laajasta määritelmästä.

²⁷⁸ Mäenpää 2004, s. 46.

²⁷⁹ Esimerkiksi Saksassa sopimuksen sitovuuden periaatteen (*pacta sunt servanda*) soveltamisala on todella laaja. Lähtökohta on, että periaate soveltuu niin yksityisoikeuteen kuin julkisoikeuteenkin. Koillinen

sitovuus määritellään kuten sopimukset yleensäkin.²⁸⁰ Sopimusvapautta rajoittaa joka tapauksessa muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka perusteella julkisen toiminnan on noudatettava tarkoin lakia.²⁸¹ Viranomaisen ja kunta eivät voi sitoutua lain vastaiseen toimintaan, saati lailliseenkaan sitoumukseen laajemmin kuin laki tai viranomaisen toimivalta sallii.

Olennaista jaottelussa julkisoikeudelliseen ja yksityisoikeudelliseen sopimukseen on kuitenkin se, ettei yhdistymissopimusta julkisoikeudellisena sopimuksena tarkasteltaisi pelkästään sopimusoikeudellisen normiston kautta. Tällöin sovellettavaksi tulevat muun muassa julkisoikeudelliset oikeusturvan takeet sopimuksen ulkopuolisille henkilöille. Näin ollen sopimusoikeudellisen tasapuolisuusvaatimuksen rinnalla voidaan soveltaa julkisoikeudellista yhdenvertaisuusperiaatetta ja luottamuksensuojaa. Käytännössä jaottelun suurin merkitys koskee riitatilanteita ja lainkäytön valintaa.

Kanteen luonteella on oikeuskäytännön mukaan selvä vaikutus asian ratkaisemiseen.²⁸² Oikeuskäytäntö jakaa sopimukset julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin riitatilanteen kohteen ja oikeusturvakysymysten perusteella. Näin esimerkiksi ratkaisussa KHO 1992:55.²⁸³ Tapauksessa oli kyse siitä, oliko kuntien johtosäännön muutos kunnan Keski-Suomen Museoyhdistys ry:n kanssa sopiman luovutus sopimuksen vastainen. Asia tuli tiukan (3-3-1-1) äänestyksen jälkeen ratkaista yksityisoikeudellisena riita-asiana. Näin myös tapauksessa KHO 17.3.1994 A 10 T 2752. Tuoreemmasta oikeuskäytännöstä voidaan tehdä lisää johtopäätöksiä. Vaasan hallinto-oikeus käsitteli päätöksessään nro 07/0401/3 Vaasan kaupungin ja yksityisen yhdistyksen välisestä sopimuksesta johtuvaa vahingonkorvausta. Hallinto-oikeus katsoi sopimuksen olevan hallintosopimus, sillä sopimus koski kaupungin lakisääteisiä velvoitteita koulutuksen järjestämisestä. Asia tuli siten käsitellä *hallintoriita-asiana*

2012, s. 348.

²⁸⁰ Mäenpää 2000, s. 171–174.

²⁸¹ Kannuksen kaupunginvaltuusto oli päätöksellään 2.2.2012 hyväksynyt sopimuksen yhteisestä jätelautakunnasta (jätelautakuntasopimus) Jätelautakuntasopimuksen 1 kohdan 2 kappaleen mukaan jätelautakunta oli velvollinen lainsäädännön ohella noudattamaan lautakunnan johtosääntöä ja Vestia Oy:n osakaskuntien osakassopimusta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli Kannuksen kaupunginhallituksen valituksesta erityisesti kysymys sen ratkaisemisesta, oliko valtuuston päätös jätelautakuntasopimuksen 1 kohdan 2 kappaleen määräyksen vuoksi kumottava kuntalain (365/1995) 90 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla lainvastaisena. Korkeimman oikeuden perustelujen mukaan: ”perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistaan viranomaisten toiminnassa noudatettava hallinnon lakisidonnaisuuden periaate. Jätelautakuntasopimuksen 1 kohdan 2 kappaleen määräys lautakunnan velvollisuudesta noudattaa osakassopimusta on sisällöltään ristiriidassa mainitun periaatteen ja hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen kanssa.” KHO 2015:83.

²⁸² Mäkinen & Luoto 2012, s. 1180.

²⁸³ KHO 1992 A 55 T 4799.

hallinto-oikeudessa.²⁸⁴ Tapauksessa nro 11/0046/3 Vaasan hallinto-oikeus arvioi kaupungin ja liikennöitsijän välistä ostoliikennesopimusta. Kaupunki oli purkanut kyseisen sopimuksen liikennöitsijän mielestä perusteettomasti. Koska ostoliikennesopimuksessa ei ollut kyse hallintosopimuksesta, vaan yksityisoikeudellisesta sopimuksesta, jätti hallinto-oikeus asian tutkimatta.

Näyttäisi siis siltä, että julkisoikeudellisen sopimuksen määritelmä tehdään sopimuksessa sovittujen toimenpiteiden luonteen perusteella. Mikäli sopimus koskee julkisen hallintotehtävän hoitoa,²⁸⁵ tai jos sopimusehtoihin liittyy julkisen vallan käytölle kuuluva laatuvastuu ja perusoikeuskytkentä, on kyse lähtökohtaisesti julkisoikeudellisesta sopimuksesta. Julkisen vallan käytön käsitteen määritelmä on varsin riippuvainen tilannekohtaista vaikutuksista eikä sen laaja sen käsittelyä ole mahdollista tässä tutkielmassa.²⁸⁶ Yhdistymissopimukselle lain asettamien ehtojen sisällä on jo julkisen vallan käytölle viittaavia piirteitä. Yhdistymissopimusta voidaan vaivatta pitää ainakin julkisoikeudellisena sopimuksena.

Kuinka asiaan tulee suhtautua siinä tapauksessa, että julkisoikeudellisessa sopimuksessa on sovittu myös sellaisista asioista joihin hallinto-oikeuden toimivalta ei ulotu. Tällaisten ehtojen sopiminen on teoriassa mahdollista yhdistymissopimuksessa. Esimerkiksi edellä käsitellyn tapauksen KKO 2008:36 perusteella sopimuksen pätevyyden vahvistaminen on mahdollista hallinto-oikeudessa. Edelleen myös sopimusehtojen tulkinta on mahdollista suorittaa hallinto-oikeudessa. Väitettä tukee korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2008:36, jossa korkein oikeus totesi sopimuksen tulkinnan, sisällön ja voimassaolon vahvistamisen kuuluvan korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan, eikä korkein oikeus voinut tutkia asiaa näiden osalta.²⁸⁷ Tuoreemmin KHO:n 3.11.2010 T 3107, jossa ratkaisu oikeudellisesta sitovuudesta pohjautui yhdistymissopimuksen sanamuodon tulkinnalle. Samaan sopimukseen perustuva vahingonkorvauskanne tuli puolestaan käsitellä yleisessä tuomioistuimessa.²⁸⁸

²⁸⁴ Katso myös KKO 9.12.1992 T 4206.

²⁸⁵ Yliopiston kirjastomaksun osalta esimerkiksi Itä-Suomen HAO 16/0216/2. Kirjaston ja yksityisen välinen lainaussopimus katsottiin yksityisoikeudelliseksi sopimussuhteeksi. Myöhästymismaksun perimistä koskeva päätös ei ollut sellainen julkisoikeudellinen hallintopäätös, joka voitiin tutkia hallinto-oikeudessa. Kyse ei ollut myöskään sellaisesta julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta, jotka tuli tutkia hallintoriitana.

²⁸⁶ Katso määritelmästä Kuusikko 2000, s. 505.

²⁸⁷ Korkein oikeus nojautui muun muassa hallintolain sekä hallintolainkäyttölain esitöihin, joissa todetaan, ettei hallinto-oikeudellisen luonteen omaavia sopimuksia tule ohjata yleisiin tuomioistuihin. Katso tarkemmin tapauksessa eri mieltä olleen Välimäen perustelut sekä HE 72/2002 vp, s. 119.

²⁸⁸ Katso tarkemmin KKO 2008: 36.

Tuleeko yhdistymissopimusta koskevat riidat käsitellä hallintoriitoina hallinto-oikeudessa, hallintomenettelyn mukaisena kunnallisvalituksena, vai voidaanko sopimuksen tulkintaa koskevat riidat perustellusti ratkaista yleisissä tuomioistuimissa? Epäselvän tilanteen vallitessa voidaan puhua jonkinasteisesta oikeusturvaongelmasta. Hallintolain (586/1996) 66 §:n sekä hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:n sanamuodon perusteella hallintosopimuksia koskevat riidat tulee käsitellä hallintoriitaasioina. Hallintoriidalla tarkoitetaan hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan sellaista julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskevaa erimielisyyttä, jota ei voida ratkaista muutoksenhakuun turvautumalla. Myös muiden kuin sopimuspuolten esittämät väitteet hallintosopimuksen lainmukaisuudesta käsitellään hallintoriitamenettelyssä²⁸⁹

Yhdistymissopimusta koskeva oikeuskäytäntö asettaa riidat kunnallisvalituksen piiriin. Tapauksissa on kuitenkin ollut kyse jonkin käsiteltävänä olevan päätöksen ristiriitaisuudesta yhdistymissopimuksen kanssa, joten asia on tullut ratkaistavaksi kunnallisvalituksella. Kuinka oikeusturvakysymys tulee ratkaista siinä tapauksessa, että kunta yksinkertaisesti kieltäytyy toteuttamasta jotain yhdistymissopimuksessa sitouduttua ehtoa, eikä varsinaista valituskelpoista päätöstä ole olemassa?²⁹⁰ Entä kuinka yhdistymissopimusta koskevien velvoitteiden täytäntöönpano tulee tällöin järjestää? Kunnallisvalitusten oikeusvaikutus ulottuu vain päätösten kumoamiseen ja takaisinpalautukseen. KHO:n ratkaisun 2016:85 ratkaisutekstistä voidaan hakea apua johtopäätöksen tekemiseen.²⁹¹ Tapauksessa muutoksenhakija argumentoi hakemustaan sillä, että hallintoriitamenettely oli ainoa oikeusturvakeino tilanteessa, jossa kunnan viranomaisen kieltäytyi tekemästä asiaratkaisua johon olisi voitu hakea muutosta. Korkeimman hallinto-oikeuden ei kuitenkaan täytynyt ottaa kantaa kyseiseen passiivisuusargumenttiin, sillä ratkaisu löytyi muualta tapauksen tosiseikoista. Viranomaisen passiivisuusongelmaa on pohdittu laajemminkin oikeusturvan

²⁸⁹ Mäenpää 2004, s. 49.

²⁹⁰ Hallintolainkäyttölain 4 §:n mukaan: ”Hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. 5 §:n mukaan” Päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.”

²⁹¹ A ei ole saanut vaatimuksiinsa kunnalta muutoksenhakukelpoista päätöstä, koska kunta ei ole käsitellyt ja ratkaissut asiaa. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja hallintolain perusteella kunnalla on viranhaltijan työntekijänä velvollisuus ratkaista sille toimitettu viranhaltijan palkkaa ja muita taloudellisia etuja koskeva hakemus. Ratkaisuvaikeus ei riipu siitä, mikä on mahdollisesti ratkaisun lopputulos. Kun otetaan huomioon, että A on jo pannut vireille asian kunnassa saamatta asiaansa kuitenkin muutoksenhakukelpoista ratkaisua, hallinto-oikeuden päätös jättää tutkimatta A:n vaatimukset on ollut virheellinen sillä perusteella tehtynä, että hallintoriidan käsittelyedellytykset puuttuvat muutoksenhakumahdollisuuksien vuoksi. KHO 2016:85.

näkökulmasta.²⁹² Edellä käydyn perusteella yhdistymissopimuksen turvatun oikeussuhteen ratkaiseminen hallintoriita-asiana on teoriassa mahdollista. Asia on kuitenkin oikeuskäytännössä vielä kokeilematta.

Julkisoikeudellisten toimijoiden sopimustoimintaan liittyy edellä käydyn perusteella selkeitä oikeusturvariskejä. Osapuolet eivät voi olla täysin varmoja siitä, mihin instanssiin oikeudenkäynti tulee kohdistaa ongelmatilanteessa. Pahimmillaan henkilö saa asiaan ratkaisun vasta korkeimpien oikeuksien ratkaisun myötä. Ongelmaa korostaa vielä entisestään tuomioiden oikeusvoimavaikutuksesta hallinto-oikeuden sekä yleisen tuomioistuimen välillä. Voidaanko hallinto-oikeuden sopimukselle antaa tulkinta asettaa suoraan esimerkiksi yleisessä tuomioistuimessa käsitellyn vahingonkorvauskanteen perustaksi?”

Hallintoriita-asiat ovat omiaan vaikeuttamaan jaotteluperustetta hallintovalitusasioiden ja yksityisoikeudellisten riitojen välillä, ja tämä näkyy suoraan toimivaltakysymyksiä käsittelevien ennakkopäätösten lukumääränä.²⁹³ Toimivaltaongelmille ei ole kyetty muodostamaan vakiintunutta käytäntöä.²⁹⁴ *De lege ferenda* olisi lienee yksinkertaisinta antaa riidan osapuolille täysi vapaus valita ratkaistaanko epäselvässä tilanteessa koko sopimusta koskeva riita yhdessä tuomioistuimessa. Toisaalta koko hallintoriita-asian funktio voidaan kyseenalaistaa.²⁹⁵ Tällöin hallinto-oikeudelle tulisi antaa suoraan laajempi toimivalta täytäntöönpanna julkisoikeudellisia velvoitteita.

2 Kuntaliitossopimuksen sitovuuden tulkinta

Monimutkaisia sopimuksia on lähes mahdotonta laatia täydellisiksi. Sopimusvapauden periaate asettaa sopimusosapuolille mahdollisuuden laatia sekä

²⁹² Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta) sekä sitä avustavan työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt (passiivisuustyöryhmä). Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 30. päivänä syyskuuta 2008 (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:5). Oikeusministeriö päätyi saadun lausuntopalautteen perusteella siihen, että hallinnon oikeussuojajärjestelmän laajentamisen asemasta tarkoituksenmukaisempaa on jättää hallinnon viivytyksettömyyden sääntely hallintolain varaan ja pyrkiä ratkaisemaan käsittelyn viivästymisestä mahdollisesti aiheutuvia oikeusturvaongelmia hallintoasioiden aineelliset erityispiirteet huomioon ottavasta erityislainsäädännössä.

²⁹³ Pelkästään Finlex -tietopankista on löydettävissä yhteensä yli 110 ennakkopäätöstä liittyen toimivaltaongelmia koskeviin rajanvetoihin hallintoriita-asioissa ja siviiliriita-asioihin.

²⁹⁴ Esimerkiksi tapauksessa KKO 2013:19, jossa riidan kohteena oleva sopimus tulkittiin hallintosopimukseksi, mutta siitä huolimatta riita-asia tuli ratkaista yleisessä tuomioistuimessa.

²⁹⁵ Virolaisen kritiikistä KM 2003:3, s. 525.

sisällöllisesti että muodollisesti monimuotoisia sopimuksia. Tästä johtuen osapuolien välille voi syntyä varsin herkästi tosistaan eriävä näkemys sopimusehtojen oikeudellisesta sitovuudesta, sopimusehtojen sisällöstä sekä siitä onko sitovaa sopimusta ylipäätään syntynyt.²⁹⁶ Lisäksi sopimusteksti on voitu laatia sillä tavalla huolimattomasti, ettei se vastaa osapuolen tarkoitusta. Tällöin erimielisyydet voidaan viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Viimekädessä tuomioistuin määrittää sopimuksen lausekkeiden oikeudellisen sitovuuden, sisällön sekä osapuolille koituvat oikeusseuraamukset sopimustulkinnan avulla.

Sopimuksen sitovuus voidaan ymmärtää eri tavalla. Voidaan puhua sitovan sopimuksen syntymisestä siinä merkityksessä, voidaanko sopimusosapuolten välille katsoa syntyneen lainkaan pätevää sopimussuhdetta. Sitovuus syntyy, ellei osapuolten sopimusta rasita jokin pätemättömyysperuste.²⁹⁷ Sitovuuden arviointi voi kohdistua myös siihen, velvoittaako sopimus toteuttamaan muun siinä yksilöidyn suorituksen. Toisin sanoen onko sopimuksen sisällöstä, eli sopimusedhdesta määrätty sopimuslausekkeissa oikeudellisesti velvoittavasti. Pätevän (*sitovan*) sopimuksen syntymisen tutkimista ei aina kutsuta sopimustulkinnaksi siitäkään huolimatta, että tämän arviointi tapahtuu käytännössä saman ”*tulkintaoperaation*” avulla kuin sopimusehtojen sisällön selvittäminen.²⁹⁸ Tulkinnan kohteena on oikeudellisen sitovuuden aste, joka muodostuu sopimussisällön perusteella.²⁹⁹

Tulkinnan ensisijaisena tavoitteena on selvittää sopimusosapuolten *tarkoitus*.³⁰⁰ Tarkoituksen avulla muodostetaan sopimuksen sisältö. Sisältö kertoo ovatko osapuolet tarkoittaneet sitoutua tavalla, johon on liitettävissä oikeudellinen velvoittavuus? Sopimusosapuolten tarkoituksella on käytännössä merkittävin vaikutus sopimuksen sitovuuden syntymisessä ja sen vodiaan katsoa syrjäyttävän esimerkiksi selkeänkin sopimusasiakirjasta ilmenevän sanamuodon.³⁰¹ Sopimuksen tulkintaoperaation suorittamisesta ei ole säännöksiä ja se onkin muodostunut lähinnä oikeuskäytännön ja

²⁹⁶ Sopimusvapauden myötä sopimuskumppanit voivat varsin vapaasti muodostaa velvoittavia oikeustoimia. Tästä johtuen sopimusympäristö, osapuolten tarkoitus ja muut vaikuttavat seikat voivat usein toisenlaisen merkityksen kuin mitä sopimusosapuoli oli voinut olettaa.

²⁹⁷ Hemmo 2008, s. 313.

²⁹⁸ Woxholt 2013, s. 345.

²⁹⁹ Huomionarvoista on se, ettei tuomioistuin viran puolesta tutki sopimuksen pätevyyttä, vaan tähän on nimenomaisesti vedottava. Käsillä olevissa oikeustapauksissa ei ole edes vedottu siihen, etteikö kuntaliitossopimus olisi itsessään pätevä. Riidan kohteena ovat olleet juurikin sopimuslausekkeiden oikeudellisen velvoittavuus.

³⁰⁰ Tarkoitukselle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää.

³⁰¹ Annola 2015, s. 60.

oikeuskirjallisuuden vaikutuksesta.

Käytän operaatiossa apunani OTT Vesa Annolan esittelemää mallia.³⁰² Annolan mallissa sopimuksen tulkintaoperaatio³⁰³ on jaettavissa kolmeen vaiheeseen. 1) *sopimusmateriaalin yksilöintiin*, 2) *tulkintamateriaalin arviointiin* sekä 3) *varsinaiseen tulkinnan suorittamiseen*. Tulkintamateriaalin ja tulkinnan kohteen erottaminen voi aiheuttaa hämmennystä. Osittain asiassa on kyse samasta asiasta, eikä erottaminen ole välttämätöntä.³⁰⁴

Sopimuksen sitovuuden tulkinnassa ensimmäiseksi tulee arvioida sopimustyyppin vaikutusta. Sopimustyyppiin liittyvät *presumptiot* luovat pohjaa sitovuudelle. Presumptiossa sopimukseen kohdistetaan oletta siinä, pidetäänkö kyseisen luonteisia sopimuksia lähtökohtaisesti sitovina vai ei. Yhdistymissopimus ei kuulu perinteisen sopimustyyppiäotellun alaan. Yhdistymissopimusta voidaan pitää julkisoikeudellisena sopimuksena, joka voi sisältää niin yksityisoikeudellisia kuin julkisoikeudellisia ehtolausekkeitä. Mäenpään mukaan julkisen toimijan sopimuksen tulkinnan yleiseksi lähtökohdaksi voidaan asettaa kaksi päävaihtoehtoa, jolla on vaikutusta muun muassa tulkinnan laajuuteen ja luonteeseen.³⁰⁵ Ensimmäistä vaihtoehtoa Mäenpää nimittää *julkisoikeudellisia piirteitä korostavaksi malliksi*, joka sai kannatusta erityisesti vanhemmassa doktriinissa.³⁰⁶ Tällöin sopimustulkinnan päähuomio kiinnittyy julkisoikeudellisiin periaatteisiin ja hallinto-oikeudellisiin näkökohtiin. Toinen malli korostaa *yleisiä sopimusoikeudellisia piirteitä*, jolloin sopimuksia tulee tulkita kuten sopimuksia yleensäkin.³⁰⁷ Tällöin sopimusoikeudellisia sekä varallisuus oikeudellisia periaatteita sovelletaan yhdessä hallinto-oikeuden periaatteiden kanssa ja jommankumman periaateryhmän poissulkeminen vaatii erityisiä perusteita.³⁰⁸

³⁰² Annola 2015, s. 17–18.

³⁰³ Tulkintaoperaatiota kuvataan silloin usein siten, että se perustuu rationaalisen tai järkevän ulkopuolisen henkilön tavoin suorittamaan tulkintamateriaalin hyödyntämiseen. Annola 2015, s. 68.

³⁰⁴ Kuten Annola asian ilmaisee: ”Tulkinnan kohteen ja tulkintamateriaalin erottaminen ei olisi välttämätöntä. Teoreettisesti sopimus on mahdollista nähdä vasta tulkinnan jälkeen määrittyvänä, jolloin kaikki velvoitteiden sisältöön vaikuttava aineisto olisi muodostamassa sopimusta. Sopimuksen sisältö olisi yhdenmukainen itse sopimuksen tai sopimuksen ulottuvuuden kanssa. Käytännön toimintaa tukevan tulkintamallin rakentaminen siihen perustuen olisi kuitenkin vaikeaa. Tässä katsotaan, että erottamalla tulkinnan kohde ja tulkintamateriaali toisistaan voidaan muodostaa johdonmukainen ja käytännön tulkintatoimintaa tukeva malli.”

³⁰⁵ Mäenpää 1989, s. 149–150 ja 188.

³⁰⁶ Tulkintamallissa viranomaisen sopimustoiminta nähdään ikään kuin hallintopäätökseen ulkopuolisena päätöksentekomuotona. Tästä johtuen toimintaa tulee tulkita viranomaisia sitovien julkisoikeudellisten normien mukaisesti.

³⁰⁷ Mäenpää 1989, s. 189–191.

³⁰⁸ Esimerkiksi virkaehtosopimuksia on suhteellisen vakiintuneesti tulkittu sekä yksityisoikeudellisia että

Jälkimmäinen tulkintamalli on vakiintunut suomalaisessa oikeuskäytännössä.³⁰⁹ Julkisoikeudellisia piirteitä omaavalle sopimukselle on tulkintavaiheessa kuitenkin asetettava yksi ominainen tavoite. Koska julkisen vallan käytöstä sopiminen rajoittaa sopimusvapauden periaatetta, tulee sopimuksessa arvioida onko sopimuslausekkeissa tosiasiallisesti sovittu esimerkiksi merkittäväksi katsottavasta julkisen vallan käytöstä.

Yhdistymissopimukselle annettavan presumption muodostus voidaan aloittaa lain sanamuodosta ja lainvalmisteluaineistosta. Kuntarakennelain 9 §:n mukaan osapuolten on noudatettava sopimusta kolme vuotta sopimuksen hyväksymisestä. Lisäksi yhdistyssopimusta uudistaneen vuoden 2009 kuntajakolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että: ”Sopimuksen sitovuutta täsmennettäisiin niin, että laissa selkeästi todettaisiin *sopimuksen oikeudellinen merkitys sitovana asiakirjana* myös kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä aikana.”³¹⁰ Lisätukea saadaan kuntarakennelain 31 §:n tarkoituksesta estää kuntien viranomaisten päätöksentekoa yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaisesti. Julkisoikeudelliset periaatteet tukevat sitovuuden persumptiota. Viranomaisen on noudatettava lakia (legaliteettiperiaate) ja oikeustoimeen piiriin kuuluvat voivat luottaa sen pysyvyyteen (luottamuksensuojaperiaate).

Näin kuntaliitossopimukselle on mielestäni selvä oikeudellinen perusta asettaa oikeudellinen sitovuus lähtökohtaiseksi presumptioksi. Sopimusoikeudelliset periaatteet, kuntaliitossopimuksen luonne, lain tarkoitus sekä kuntien itsehallinto kuitenkin mahdollistavat sopimuksen sekä sopimuslausekkeiden laatimisen siinä muodossa, että sitovuus voidaan riitauttaa ”*poliittisena*”. Kuten todettua, on presumptio kuitenkin vain yksi sitovuuden syntymiseen vaikuttavista tulkintaoperaation vaiheista.

2.1 Tulkintakohteen yksilöinti

Tulkinnan ensimmäisessä vaiheessa erotellaan tulkinnan kohde ja tulkintaan vaikuttava materiaali. Tämä johtuu lähinnä siitä, että oikeuskäytännön perusteella korkein oikeus

julkisoikeudellisia periaatteita käyttäen. Mäenpää 1989, s. 193–194. Myös Toivo Holopainen on todennut, että sopimusoikeudellisilla tulkintaperiaatteilla on välitön sovellettavuus viranomaisen sopimustoiminnassa. Holopaisen mukaan muun lainen tulkinta voi johtaa sopimusedustajien tasapainon järkkymiseen, joka puolestaan olisi epätarkoituksenmukaista. Katso tarkemmin Holopainen 1982, s. 12. Varsinaisia suoranaisesti viranomaisen sopimuksia koskevia tulkintaperiaatteita ei oikeudessa ole vielä muodostunut.

³⁰⁹ Mäenpää 1989, s. 195.

³¹⁰ HE 125/2009.

joutuu usein ottamaan ensiksi kantaa siihen, mikä aineisto on tullut osaksi sopimusta.³¹¹ Tulkintakohteen yksilöinnin lopputulosta voidaan kutsua termillä *sopimusmateriaali*. Yksilöinti on tärkeä osa ratkaistaessa sopimuksen sitovuutta, sillä tulkinta-asiaa ratkaiseva tuomarilla ei ole välittömiä havaintoja sopimuksentekohetkellä vaikuttaneista seikoista. Voidaan puhua myös tulkinta-aineiston rajoittamisesta.³¹² Yksilöinnin avulla selvitetään millaisesta kokonaisuudesta sopimus lopulta koostuu. Yksityisoikeudellisissa sopimuksissa sopimusmateriaali voi olla hyvinkin yksinkertainen kokonaisuus. Sopimusmateriaali voi kuitenkin muodostua kirjallisesti sovittujen toimien lisäksi esimerkiksi suullisesti sovituista seikoista ja markkinoinnissa käytetyistä annetuissa tiedoissa..

Osapuolten välinen riita voi sopimuksen sisällölle annettavan merkityksen lisäksi koskea sitä materiaalia, mikä otetaan tulkinnassa huomioon. Korkein oikeus on todennut tapauksessa KKO 2010:25³¹³ vakuutus sopimuksen syntyneen kokonaisuudessaan sen laajuisena ja sisältöisenä, kuin vakuutuksenottajalla oli saamiensa tietojen perusteella ollut aihetta käsittää. Suullisesti annetuista tiedoista tuli osa sopimusta. Sopimukseen johtaneet neuvottelut katsottiin tulkinta-aineistoksi myös korkeimman oikeuden tapauksessa KKO 2001:34. Tulkinta-aineistolla tulee olla ajallinen edellytys. Sen on tullut olla käsillä sopimuksesta päättämisen hetkellä, sekä aineiston tulee olla sopimusosapuolten havaittavissa.³¹⁴

Hämeenlinnan hallinto-oikeus tarkasteli suullisesti sovitun materiaalin vaikutusta kuntaliitossopimuksen kohdalla tapauksessa T 10/05092/2/3.³¹⁵ Hallinto-oikeuden mukaan kaupunginvaltuuston päätöksentekoa ei voitu oikeudellisesti rajoittaa suullisesti annetuilla lupauksilla tai sopimuksilla. Vastakkainasettelu tehdään sopimus oikeuden periaatteiden sekä julkisen lainsäädännön asettamien edellytysten kunnan päätöksenteolle. Näin ollen hallinto-oikeudella on mahdollisuus jättää suullisesti syntyneet käsitykset sopimusmateriaalin ulkopuolelle yhdistymissopimusta tulkittaessa. Puhtaasti sopimus oikeuden näkökulmasta hallinto-oikeuden päätös on selkeästi oikeuskäytännön ja oikeusnormiston vastainen.

³¹¹ Annola 2015, s. 18–19. KKO 2002:38, KKO 2001:36 ja KKO 1995:56.

³¹² Hemmo I 2003, s. 597.

³¹³ KKO 2015:25 Asiassa oli kyse vakuutus sopimus lain 9 §:n mukaisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Tarkasteltavana oli vakuutuksenantajan antamien tietojen vaikutus vakuutuksenottajalle.

³¹⁴ Hemmo I 2003, s. 598.

³¹⁵ HAO 31.8/2010 T10/0592/3.

2.2 Tulkintamateriaalin määrittäminen

Toinen vaihe koostuu sen materiaalin määrittelystä, jota käytetään sopimusmateriaalin merkityksen arviointiin. Tulkinnan kohteena olevan materiaalin karsimisen jälkeen määritellään sopimuksen sitovuuteen tosiasiallisesti vaikuttava *tulkintamateriaali*, sekä tälle materiaalille annettava painoarvo. Tulkintamateriaali koostuu aineistosta, jota käytetään esimerkiksi ensimmäisessä vaiheessa kasatun sopimusmateriaalin merkityksen arvioinnissa, eli *tulkinnassa*.³¹⁶ Annola jakaa tulkintamateriaalin kolmeen tulkintaryhmään: *sopimusmateriaaliin*, *kontekstimateriaaliin* sekä *riskinjakomateriaaliin*. Pelkkä sopimukseen liitetty aineisto ei usein riitä koko sopimuksen sisällön määrittämiseen. Tutkielman kohdassa III 2.1 käsitelty *sopimusmateriaali* muodostaa ensimmäisen ja tärkeimmän ryhmän.

Sopimusmateriaalin tärkeyttä voidaan korostaa niin sanotun *entire agreement-ehdon* (EAC) avulla, jolloin sopimuksen tulkinnassa ei voida vedota muuhun aineistoon kuin varsinaiseen sopimusasiakirjaan.³¹⁷ Sopimusaineisto koostuu yksinkertaisissa tapauksissa yksittäisestä sopimusasiakirjasta. Aineistoon voi kuitenkin liittyä useampi sopimukseksi nimetty asiakirja, jotka muodostavat yhdessä varsinaisen sopimuksen osapuolten välillä.³¹⁸ Lisäksi sopimusmateriaali voi koostua liitetiedoista ja muista sopimusasiakirjoista, jotka muodostuvat osaksi sopimusmateriaalia.

Yhdistymissopimuksen kohdalla perussopimuksen ehtoja on perinteisesti täsmennetty liitetiedoilla, kuten esimerkiksi investointiasiakirjoilla. Näin esimerkiksi Savonlinnan ja ympäryskuntien välisessä kuntaliitossopimuksessa, joissa sopimusta täsmentäviä liitteitä oli kuusi kappaletta.³¹⁹ Tällöin liitteitä tulee arvioida tulkintaoperaatiossa varsinaisen sopimusasiakirjan tavoin. Mikäli liitteitä ei ole suoraan merkitty osaksi sopimusasiakirjaa, tulee niiden merkitys arvioitavaksi tapauskohtaisesti. Tällöin ne eivät ole osa varsinaista sopimusmateriaalia, vaan ne tulevat arvioitavaksi osana kontekstimateriaalia.

³¹⁶ Annola 2015, s. 22.

³¹⁷ Hemmo 1 2003, s. 599 ja Annola 2015, s. 22–23. Tutkimissani kuntaliitossopimuksissa EAC – ehto ei ole käytetty. Otaksun, että EAC -ehdon käyttäminen on yleensäkin harvinaista muualla kuin laajoissa liikesopimuksissa tai sopimustyypeissä, joissa sen käyttö on vakiintunut.

³¹⁸ Kysymys oli siitä, tuliko varsinaisen kiinteistönkaupan jälkeen solmittu sovintosopimus osaksi varsinaista kauppakirjaa, vai oliko kyse itsenäisestä sopimuksesta. Korkein oikeus katsoi, että sovintosopimus oli itsenäinen oikeustoimi, eikä sillä ollut tarkoitus täydentää alkuperäistä sopimusta. KKO 2014:70.

³¹⁹ Kerimäen ja Punkaharjun kunnat yhdistyivät osaksi Savonlinnan kuntaa 1.1.2013. Yhdistymissopimus hyväksyttiin yhdistyvien kuntien valtuustoissa 19.3.2012.

Sopimusasiakirja ei synny tyhjiössä. Sopimusasiakirja voi olla vain yksi tahdonilmaisun muoto kokonaistulkintaan vaikuttavien seikkojen joukossa. Tosiasiassa sopimusasiakirjan ilmaisut syntyvät erilaisten ympäristötekijöiden vaikutuksen alaisena. Ympäristöä ei usein havainnollisteta varsinaisen sopimusasiakirjan sisällössä, joten ratkaisuun vaikuttavan ympäristön selvittäminen voi muodostua haasteelliseksi. Ajallisesti ympäristötekijöiden huomioon ottaminen voi olla perusteltua tehdä jo ennen sopimusmateriaalin tarkastelua. Ympäristötekijät muodostavat sopimusmateriaalin arvioinnille eräänlaisen taustan, minkä valossa sopimusmateriaalia voidaan arvioida. Ympäristötekijät tulee kuitenkin huomioida tulkinnan jokaisessa vaiheessa.³²⁰ Ympäristömateriaali voi muodostua myös osaksi varsinaista sopimusmateriaalia esimerkiksi silloin, kun se on ollut sopimusosapuolten tahto. Tulkintaympäristön muodostaminen aloitetaan osapuolten käyttämästä kielestä. Sopimuslausekkeiden sanamuodot voivat saada eri merkityksen riippuen siitä, käsitelläänkö lausekkeita yleiskielen, vai ammattikielen näkökulmasta.³²¹

Kokonaisvaltaisessa tulkinnassa sopimuksen sitovuutta tarkastellaan koko sopimuksen ympäristöä ja sopimusolosuhteita käyttäen. Tämä tulkintaympäristö on jaettavissa *kontekstimateriaaliin* ja *riskinjakomateriaaliin*. Kontekstimateriaali muodostuu sopimusosapuolten käyttäytymisen ja toimien kautta syntyvästä materiaalista, joka ei kuitenkaan ole osa varsinaista sopimusta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi julkisesti esitetyt mielipiteet ja aikomukset, sekä alalla yleisesti tunnettu käytäntö. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2014:70 erillinen sovintosopimus muodosti varsinaisen sopimusasiakirjan kontekstimateriaalin. Edellä kuvatut sopimus – ja kontekstimateriaali muodostuvat osapuolten tietynlaisesta viestinnästä ja toiminnasta sopimusta laadittaessa. Näistä pyritään muodostamaan osapuolten tarkoitus ja mahdollinen edellytys. Riskinjakomateriaalissa on puolestaan kyse aineistosta, jolla ei pyritä selvittämään osapuolten tarkoitusta saati edellytystä. Kyse on toimintaympäristöaineistosta, jolla ei ole liityntää osana sopimus- tai kontekstimateriaalia.

2.3 Tulkintaoperaation suorittaminen

³²⁰ Tarkemmin Annola 2015. s, 108.

³²¹ Katso Hemmo I 2003, s. 608. Kielenkäytöstä Huser 1983, s. 488–489.

Relevantin materiaalin selvittämisen jälkeen on vuorossa varsinainen sopimussisällön ja sitovuuden vahvistaminen. Voidaan puhua myös osapuolten *tarkoituksen* selvittämisestä. Tämän tarkoituksen selvittämiseksi Annola jakaa ”tulkintaoperaation” kahteen vaiheeseen, *tahtotulkintaan* ja *riskinjakotulkintaan*.

2.3.1 Tahtotulkinta

Tahtotulkinnassa on kyse varsinaisen *sopimusasiakirjan* tarkastelusta, sekä niin sanotun *sopimusympäristön* vaikutusten arvioinnista. Tahtotulkintaoperaatio on lähtökohtaisesti luonteeltaan neutraali, jolloin asiassa ei oteta huomioon osapuolten subjektiivisia näkemyksiä. Sopimuksen tarkastelussa kiinnitetään huomiota lähinnä sopimusasiakirjan sisällön *tekstitulkintaan*. Sopimusympäristö muodostuu puolestaan kaikesta muusta osapuolten tarkoituksesta kertovasta materiaalista, jonka analysoinnista Annola käyttää termiä *kontekstitulkinta*.³²²

Tekstitulkinta suoritetaan ensin. Tulkinnan kohteena ovat sekä sopimusasiakirjan yksittäiset ehtolausekkeet että laajempi asiakirjakokonaisuus.³²³ Yhdistymissopimusta koskevan KHO:n tapauksen perustella sopimuksen valmistelumateriaalilla oli merkittävä painoarvo ristiriitaisen sopimuksen tulkinnassa. Mikäli sopimuksen valmistelumateriaaleista olisi käynyt ilmi, että varsinaisen sopimuksen ehdot oli tarkoitettu tosiasiallisesti pelkiksi suunnitelmiksi, olisi tämä voinut merkitä liitetiedostojen ehdottoman sanamuodon väistymistä.³²⁴

Sopimusehdon sitovuuden oletus muodostuu ehtolausekkeiden sanamuodon (*sanamuodonmukainen tulkinta*) kautta, jolloin yksittäiselle sanalle saattaa muodostua ratkaiseva painoarvo.³²⁵ Tekstitulkinnassa ehdon sanamuodoille annetaan lähtökohtaisesti yleiskielellinen merkitys.³²⁶ Yleiskielen merkitys voi kuitenkin väistyä, mikäli esimerkiksi osapuolten välillä noudetussa sopimuskäytännössä on sanalle annettu

³²² Katso myös Hemmo II 2011, s. 37.

³²³ Annolan mukaan tekstitulkinnassa sopimusta arvioidaan sekä ehto- tai jaksokohtaisesti että kokonaisuutena. Annola 2015, s.169. Tapauksessa KKO 1996:7 ohitettiin sopimuksen yksittäinen ilmaisu arvioimalla sopimusta kokonaisuutena. Tapauksessa KKO 1996:19 sopimuksen yksittäinen sana ”maksetaan”, oli korjattu muotoon ”palautetaan”, jolle KKO antoi asiassa ratkaisevan merkityksen.

³²⁴ Korkein hallinto-oikeus 3.11.2010 T 3107.

³²⁵ Annola 2015, s. 27. Katso myös KKO 2001:34, jossa korkein oikeus tulkitsi urakkasopimuksessa käytetyn ehdon sanamuotoa.

³²⁶ Korkein oikeus totesi päätöksessään, että sopimulausekkeen sisältöä tulee arvioida lähtökohtaisesti yleisesti annettavan sisällön kautta. Tällainen sisältö voi muodostua muun muassa lain sanamuodosta. Tapauksessa oli kyse sopimusasiakirjoissa käytetyn sanan ”kerrosneliometri” sisällöstä. KKO 2004:124

poikkeava sisältö.³²⁷ Annola ei pidä yleiskielen luomaa presumptiota erityisen vahvana. Yleiskielestä poikkeavan sisällön antaminen edellyttäneekin kuitenkin tuomioistuimelta selkeitä perusteluita.

Sanamuodon mukainen tulkinta voi kohdistua myös sopimuksen otsikkoon. Otsikolla itsellään on vaikutus tulkintatilanteessa. Otsikon asema suhteessa sisältöön käy ilmi esimerkiksi ratkaisusta KKO 1996:7. Korkein oikeus katsoi, että aiesopimukseksi otsikoitu asiakirja oli otsikosta huolimatta sitova esisopimus. Tilanne voi tulla arvioitavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa yhdistymissopimuksen otsikko on kirjoitettu muotoon ”suunnitelma”, mutta kohdan varsinainen sopimusteksti viittaa sitovaksi tarkoitettuun sisältöön.³²⁸ Sanamuodon mukainen tulkinta on varsin merkityksellinen myös yhdistymissopimusta tulkittaessa. KHO muodosti aikaisemmin tutkielmassa käsitellyssä tapauksessa yhdistymissopimuksen sitovuuden juuri sopimuksen ja sopimuksen liitetiedostojen sanamuodon perusteella.³²⁹

Sanamuodon mukaisen tulkinnan painoarvo asettaa kunnille sopimuksentekovaiheessa vastuun laatia sopimuksen ehdot selkeiksi. Sopimuksesta tulee ilmetä selkeästi, mikäli ehto on tarkoitettu pelkästään strategiseksi ohjenuoraksi. Kuntaliitossopimuksien yleisen tarkastelun pohjalta voidaan todeta, etteivät kunnat ole aina mieltäneet yhdistymissopimuksissa sovittujen seikkoja sitoviksi. Esimerkiksi Savonlinnan, Kerimäen ja Punkaharjun yhdistymissopimuksessa (19.3.2012) kunnat sopivat yhdistyneen kunnan tulevista investoinneista seuraavasti: ”Savonlinnan kaupunki sitoutuu toteuttamaan liitteen 6 mukaiset investoinnit liitteessä mainituilla ehdoilla. Kuntaliitosavustusta käytetään em. investointien kustannusten katteena.” Yhdistymissopimuksen perusteella Punkaharjun Pakkaspirtin urheilukeskukseen tuli investoida vuosien 2015–2016 välisenä aikana 200 000 euroa. Savonlinnan kaupungin valtuusto kuitenkin päätti myöhemmin, ettei se noudata investointiliitteessä sovittua todeten, että yhdistymissopimuksella ei ole oikeudellista sitovuutta Asia on tällä hetkellä KHO:n käsiteltävänä.

Korpilahden ja Jyväskylän yhdistymissopimuksessa löytyy myös malliesimerkki

³²⁷ Osapuolella ei kuitenkaan välttämättä ole tietoa alalla käytetystä terminologiasta ja niiden merkityksestä. Katso tarkemmin Hemmo 2003 I s, 609–611.

³²⁸ Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.4.2009 T 09/0251/3 ja jatko korkein hallinto-oikeus 3.11.2010 T 3107.

³²⁹ Sama Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.4.2009 T 09/0251/3 ja jatko korkein hallinto-oikeus 3.11.2010 T 3107.

sitovuuden muodostavasta lausekkeesta investointien osalta³³⁰: ”Kuntaliitoksen seurauksena laajentuva Jyväskylän kaupunki saa kuntajakolain mukaisia yhdistymisavustuksia. Ne käytetään täysimääräisesti Korpilahden alueen vision mukaista kehittämistä tukeviin investointeihin.” Ehtolauseketta vahvistaa muualla sopimusasiakirjoissa kirjatut tavoitteet, joista selkeästi ilmenevät Korpilahden edellytykset kuntaliitokselle sekä liitoksella tavoiteltavat asiat: ”Korpilahden kunnan näkökulmasta kuntaliitoksen tavoitteena on turvata alueen tulevaisuus pitemmällä tähtäimellä...” Sopimuksen sanamuotojen perusteella on selvää, että sopimuksissa on sitouduttu investointeihin. Kunnat eivät voi luistaa sopimuksen sitovasta investointiehdosta edes varojen puutteisiin vetoamalla.³³¹ Ehto voisi kuitenkin edellä käydyn perusteella osoittaa kuntarakennelain 9 § mukaisesti mahdottomaksi varojen puutteessa.

Usein sopimuslausekkeet on kuitenkin kuvailtu epämääräisiksi periaatteiksi ja tavoitteiksi. Näin esimerkiksi Oulun kuntaliitossopimuksen kohdalla, jossa asioista on sovittu lähinnä periaatteellisella tasolla: ”Yhdistymisavustus käytetään yhdistymisen valmistelusta ja toteutumisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tällaisia kustannuksia syntyy muun muassa kuntien tietoverkkojen yhdistämisestä, kuntalaislähtöisten palveluprosessien kehittämisestä, henkilöstöjen yhdistämisestä ja uuden verkosto-Oulun kehittämis- ja markkinointityöstä sekä yhdistymishallituksen toiminnasta.” Oulun kaupunki on onnistunut käyttämään lausekkeitä sopimusteknisesti sillä tavalla, että mainitunlaiset ehdot eivät muodosta oikeudellista sitovuutta suoraan. Se kuinka yksityiskohtaisesti esimerkiksi investoinnit toteutetaan, tulisi määritellä selkeästi yhdistymissopimuksessa tai sen liitetiedoissa. Savonlinnan ja Savonrannan yhdistymissopimuksen kuntataloutta koskevassa 6.2 kohdassa Savonlinnan kaupunki sitoutuu 2,4 miljoonan euron rahoitukseen Vuokalan kirkonkylän matkailualueen investointi- ja kehittämishankkeisiin vuosina 2009–2012. Liitteenä olleen hankesuunnitelman mukaan: ”mikäli kuntaliitos toteutuu, on seuraavien kolme vuoden aikana mahdollisuus investoida ns. porkkanarahoja Vuokalan kirkonkylän kehittämiseen.” Myöhemmin Kääpäsaarella sijaitsevan koulukeskuksen yhteyteen suunniteltua kuntokeskusta koskevassa hankesuunnitelman kohdassa 6. listataan *valmisteltavat* hankkeet, jossa uima-allas on listattu porealtaan, saunan ja muiden hankkeiden ohella. Savonlinnan valtuusto päätti kuitenkin rakennuttaa kuntokeskuksen eri paikkaan kuin koulukeskus, sekä ilman uima-allasta. Asiassa on riidatonta se, ettei Savonlinna ole sopimuksen

³³⁰ Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin liittymissopimuksen kohta 2. Lähtökohdat ja sitovuus.

³³¹ Mäenpää 1989, s. 244–245.

sanamuodon mukaisesti sitoutunut toteuttamaan hankkeita sovitulla tavalla.

Kesälahden ja Kiteen yhdistymissopimuksessa on sovittu palveluiden järjestämisestä siten, että sopimuksessa on sitouduttu aiesopimuksen ehtoihin. Yhdistymissopimuksen sanamuodon mukaisesti palvelut tulee Kesälahdella järjestää nykytasoisina ja nykyisessä laajuudessa. Listauksessa on mainittu muun muassa kirjasto. Yhdistymissopimuksen perusteella uusi kunta sitoutuu säilyttämään kirjastopalvelut entisen mukaisesti, eikä niitä voida sopimuksen voimassaoloaikana poliittisella päätöksellä lakkauttaa ilman seuraamuksia. Kuinka tulisi arvioida esimerkiksi Nastolan ja Lahden välistä yhdistymissopimusta, jossa on kohdassa 8.4.2 muun ohella todettu seuraavaa: Nastolan kaupunkimaisessa osakeskuksessa on toimiva terveysasema, jossa toteutetaan kaikkina arkipäivinä hoitajan ja lääkärin vastaanotto-, laboratorio-, kuvantamis- ja fysioterapiapalveluita. Terveysaseman peruskorjaus toteutetaan vuosien 2017 - 2018 aikana. Sanamuodon mukaisesti on selvää, että osakeskuksen palvelutasoon on sitouduttu sopimuksessa kuvatulla tavalla ja siinä laajuudessa. Esimerkiksi kunnan päätös laboratoriopalveluiden poisjättämisestä olisi yhdistymissopimuksen vastaisena laiton.

Tekstitulkinnan kautta muodostuu *sitovuusolettama*, minkä jälkeen ehtolausekkeen sisällön merkitystä tulee arvioida osana laajempaa sopimuskokonaisuutta.³³² Tällöin tekstitulkinnaasta syntynyt oletus joko heikkenee, vahvistuu tai muuttuu kokonaan.³³³ Näin muodostuu uusi kokonaispresumptio, eli oletus sopimuksen sisällöstä. Esimerkiksi osapuolten huolellisuutta heijastava sopimuksen laatimisprosessi on osa tällaista sopimuskokonaisuutta.³³⁴ Mikäli sopimus on laadittu pitkän ja huolellisen prosessin kuluessa, muodostuu sopimuksen sanamuodolle suurempi painoarvo. Sopimusympäristö on tällöin vahvistanut tekstitulkinna avulla muodostunutta presumptiota osapuolten tarkoituksesta. Näin esimerkiksi edellä Savonrannan uima-allasta koskien. Mikäli uima-allas on yhdistymissopimusta koskevissa neuvotteluissa ja valmisteluaineistossa noussut selkeästi Savonrannan edellyttämäksi asiaksi kuntaliitosta ajatellen, voisi valmisteluaineisto epäselvemmissä tapauksissa kallistaa asian sitovuutta tukevaksi seikaksi.

³³² Hemmo 2003 I, s. 608–609.

³³³ Korkein oikeus tulkitsi sopimusehtoa antamalla sille lähtökohtaisesti sanamuodon mukaisen merkityksen. Tuomiossaan korkein oikeus kuitenkin mainitsee, ettei ehdon sanamuodon perusteella voida kuitenkaan suoraan päätellä sopimuksen sisältöä. Korkein oikeus päätyi lopulta tulkitsemaan sopimuksen ehtoa sen sanamuodosta poikkeavasti. KKO 2003:26.

³³⁴ Hemmo 2003 I, s. 608.

Selkeän sopimusmateriaalin myötä syntynyttä persumptiota on tosin vaikea enää kumota muunlaisen tulkintamateriaalin avulla.³³⁵ Sopimusasiakirjan sanamuodoltaan yhtenäiset sopimuslausekkeet saattavat aiheuttaa ristiriitaa tulkintatilanteessa, jolloin ratkaistavaksi tulee näiden lausekkeiden keskinäinen etusija. Näin esimerkiksi KKO:n tapauksessa 2007:5.³³⁶ Ehtolausekkeiden priorisoinnissa merkitystä annettiin muun muassa ehdon laatimisaikakohdalle. Ehtolausekkeitä tulee lähtökohtaisesti tulkita myös siten, että niille annetaan sama merkitys sopimuksen eri osissa. Kyse on sopimuslausekkeiden johdonmukaisesta tulkinnasta.³³⁷ Laatumisaikaa vahvempi vaikutus lienee kuitenkin sopimusasiakirjojen hierarkialla. Pääsopimuksen ja liitetiedostojen ehtojen ristiriitatilanteessa, tulee pääsopimuksen ehdolle asettaa lähtökohtainen etusija. Siinä tapauksessa, että sopimuksessa käytetty termi tai muu ilmaisu on määritelty sopimustyyppiä koskevassa lainsäädännössä, tulee ehto määritellä lain mukaisesti.³³⁸ Liitetiedostojen merkitys yhdistymissopimuksessa on ollut käsiteltävänä tapauksessa, jossa liitetiedostojen sanamuotoa tuli tulkita pääsopimukselle annetun sanamuodon jälkeen.³³⁹

Tekstitulkinnan kautta muodostunutta kokonaisuutta tulee arvioida seuraavaksi sopimuksen syntyyn vaikuttaneessa ympäristössä (*kontekstitulkinta*). Varsinaisen sopimusasiakirjan tarkastelussa havainnoidusta sopimusympäristöstä kontekstitulkinta eroaa siten, että kontekstitulkinnassa käytettävä materiaali koostuu muusta kuin varsinaisesta sopimusmateriaalista. Kontekstitulkinnan merkitys korostuu, mikäli sopimuslausekkeiden sisältö on tekstitulkin jälkeen jäänyt epävarmaksi.³⁴⁰ Mikäli tekstitulkin kautta syntynyt presumption on puolestaan tarpeeksi vahva, ei kontekstitulkinnalle jää yleensä tarvetta. Kontekstitulkinnassa huomiota kiinnitetään esimerkiksi toimialan yleisiin käytäntöihin, osapuolten keskinäiseen sopimushistoriaan sekä normimateriaaliin.³⁴¹ Kontekstimateriaalin on oltava tarkoituksen selvittämisen kannalta olennaista ja sillä tulee olla selkeä liittymä sopimukseen.

³³⁵ Annola 2015, s.171 sekä Hemmo 2003 I, s. 608.

³³⁶ Tapauksen rakennusurakkasopimuksessa oli kuvattu kaksi erilaista lattiarakennetta liikuntahallin lattiaksi. Korkein oikeus joutui arvioimaan tuliko lausekkeitä tulkita siten, että urakoitsijalla oli vapaus valita haluamansa lattiarakenne, vai säilyikö tämä oikeus rakennuttajalla. KKO:2007:5

³³⁷ Aho 1968. s, 216 ja Annola 2015, s. 196.

³³⁸ Hemmo 2003 I, s. 611. Katso myös KKO 2001:135.

³³⁹ Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.4.2009 T 09/0251/3.

³⁴⁰ KKO 2003:26.

³⁴¹ Näin esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa, jossa selvitettiin rahoitusleasingalalla vakiintunutta sopimuskäytäntöä. KKO 2008:53.

Eri kontekstimateriaaleilla on lähtökohtaisesti suurempi painoarvo kuin toisella. Yllättäen esimerkiksi toimialalla pitkään jatkunut ja yleisesti tunnettu käytäntö saa suuremman painoarvon tulkintatilanteessa kuin osapuolten keskinäinen sopimuskäytäntö.³⁴² Tulkinnassa tulee arvioida ainakin sopimuskäytännön yhdenmukaisuutta, laajuutta, pitkäaikaisuutta ja selkeyttä.³⁴³ Yhdistyssopimuksen osalta ei viutane katsoa, että yhdistymissopimusten alalla olisi muodostunut vakiintunutta käytäntöä.

Pakottava lainsäädäntö on puolestaan sopimusosapuolten selkeän sanamuodon syrjäyttävä normi. Laintulkinta ja sopimuksen tulkinta ovat omia prosessejaan. Sopimuksen tulkinnassa voi kuitenkin tulla vastaan tilanne, jossa ensin tulee arvioida lain sanamuodon merkitys. Tilanne voi tulla käsille esimerkiksi kuntarakennelain 9 §:ssä yhdistymissopimukselle asetetun kolmen vuoden sitovuusajan kohdalla. Kuinka sopimustekstiä tulisi tulkita, mikäli sitovuudeksi on sovittu kahdeksan vuotta? Lain sanamuodon mukaan yhdistymissopimus sitoo kuntia kolme vuotta. Sanamuodosta ei kuitenkaan ole johdettavissa ehdotonta noudattamisaikaa. Päinvastoin, kolmea vuotta lyhyemmästä sitovuudesta voidaan sopia kuntien päätöksellä. Lienee siis mahdollista, että kunnat voivat itsehallinnon turvin sitoutua yhdessä myös pidempään aikaan. Vastapainona punninnassa on kuitenkin uuden kunnan itsehallinto. Sopimuksella ei voida sitoa uutta kuntaa kohtuuttomaksi ajaksi. Mikäli pidempi aika koituu mahdottomaksi noudattaa, on kuntarakennelain 9 §:n mukainen irtaantumismahdollisuus kuitenkin turvaamassa uuden kunnan oikeudet.

Dispositiivisella lainsäädännöllä ei ole yhtä jyrkkää vaikutusta, mutta se on silti merkityksellisimpiä sopimusympäristöön kuuluvia materiaaleja.³⁴⁴ Näin esimerkiksi tapauksessa KKO 2000:102, jossa sopimuksen sisältö vahvistettiin pelkän dispositiivisen lainsäädännön perusteella.³⁴⁵ Katsotaanko kuntrarakenlain sääntely yhdistymissopimuksen sisällön osalta indispositiiviseksi vai dispositiiviseksi

³⁴² Annola 2015. s, 299.

³⁴³ Annola 2015. s, 230.

³⁴⁴ Sopimusten sisältäessä lainsäädännössä käytettyä termistöä, voi ongelmaksi muodostua näiden termien sisällön määrittely. Tuleeko termeille antaa sopimuksessa määritelty sisältö vai kuten laintulkinnassa on tehty? Ainakin dispositiivisen lainsäädännön kohdalla voidaan katsoa, että sopimuksen määritelmille tulee antaa ensisijainen merkitys. Annola 2015. s, 234–237. On myös esitetty tulkintoja joiden mukaan dispositiivisesta sääntelystä poikkeavaan ehtoon vetoavan tulee esittää erityistä näyttöä, jotta ehto voidaan pitää sitovana. Pönkä 2013, s. 937.

³⁴⁵ KKO 2000:102.

lainsäädännöksi? Usein oikeusnormi katsotaan dispositiiviseksi, mikäli lain sanamuoto mahdollistaa osapuolien sopia myös lain edellytysten vastaisesti. Kuntarakennelain 8 §:n sanamuoto mahdollistaa kuntien sopivan yhdistymissopimuksen sisällöstä varsin vapaasti. Lain 9:§n sanamuoto toisaalta asettaa yhdistymissopimuksen noudattamisen varsin ehdottomaksi.

Merkittävän subjektiivisen sopimusympäristön muodostaa puolestaan osapuolten väliset sopimusneuvottelut. Sopimusneuvotteluilla voidaan katsoa olevan vastaava merkitys osapuolten tarkoituksen selvittämisessä kuin lain esitöillä on lain tulkinnassa.³⁴⁶ Toisaalta neuvotteluiden yhteydessä syntynyt materiaali voidaan todeta merkityksettömiksi pelkällä sopimusehdon muutoksella suunnitellusta.³⁴⁷ Merkitystä annetaan muutoksen ajankohdalle. Mikäli sopimuksen muutos tapahtuu heti sopimusneuvotteluiden päätyttyä, sitä pienempi painoarvo sopimusneuvotteluille annetaan.³⁴⁸ Esimerkiksi tapauksessa KKO 2001:34 korkein oikeus katsoi, ettei sopimuksen muutoksen jälkeen ilmentämä sanamuoto vastannut osapuolen sopimusneuvotteluiden päätyttyä vallinnutta käsitystä sopimuksen sisällöstä.³⁴⁹ Edellä käydyn Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella suullisesti muodostetuille tahdonmuodostuksille ei anneta painoarvoa kuntaliitossopimuksissa.

Tahtotulkinta voi päättyä suoraan tekstitulkinnan jälkeen, mikäli sen luoma presumptio sopimusosapuolten tarkoituksesta on kyllin vahva. Lopputuloksen on oltava selkeä ja se on kyettävä perustelemaan. Tällöin sopimuksen sisältö ja sitovuus vahvistetaan lopputuleman mukaisesti. Mikäli riittävän vahvaa presumptiota ei kuitenkaan saada luotua, jatketaan sopimuksen tarkastelua laajemman sopimusympäristön kontekstitulkinnalla. Kontekstitulkinta päättää tahtotulkinnan, jolloin sopimusosapuolten tarkoitus tulisi olla selvillä. Tahtotulkinnan myötä syntynyt lopputulos on oltava tarpeeksi selkeä ja se on kyettävä perustelemaan. Mikäli asia on jäänyt sopimuksen tarkastelusta huolimatta epäselväksi, siirrytään tulkintaoperaatioissa *riskinjakotulkintaan*.³⁵⁰ Tahtotulkinnan myötä syntyneet johtopäätökset tulee kuitenkin

³⁴⁶ Hemmo I 2003, s.587.

³⁴⁷ Saarnilehto 2009, s. 150.

³⁴⁸ Hemmo II 2011, s. 23.

³⁴⁹ Tapauksessa korkein oikeus kykeni tarkastelemaan neuvotteluiden etenemistä ja siinä tuotettua materiaalia ratkaisunsa antamiseksi. Neuvotteluiden aikana syntyneestä materiaalia tulisikin riitatilanteita varten pitää talletettuna todistelutarkoitusta varten. KKO 2001:34.

³⁵⁰ Annola 2015, s. 250.

säilyttää edelleen tulkintaoperaation pohjana.³⁵¹

2.3.2 Riskinjakotulkinta

Riskinjakotulkintaan siirryttäessä sopimuksen sisältöä ei ole saatu tahtotulkinnan avulla riittävästi määriteltyä. Tämä ei kuitenkaan aina tarkoita sitä, että syntynyt presumptio olisi hyödytön. Presumption sisältämää tietoa voidaan käyttää hyväksi riskinajakotulkinnassakin. Riskinjakotulkinnassa osapuolten tahdon selvittämiseksi ei kuitenkaan enää anneta ratkaisevaa merkitystä.³⁵² Riskinjakotulkinnassa oikeuspoliittiset sekä normatiiviset tavoitteet ohjaavat prosessin kulkua. Näitä tavoitteita ilmentävät erityisesti oikeuskäytännössä muodostuneet riskinjakoperiaatteet.

Tyypillisesti riskinjakoperiaatteiksi on nimetty ainakin *epäselvyyssääntö*, *minimisääntö*, *kohtuussääntö*, *tavallisuussääntö*, *pätevyyssääntö* ja *suppea tulkinta*³⁵³. Huomioitavaa on, että riskinjakomateriaali osittain päällekkäistä tahtotulkinnassa käytettävän materiaalin kanssa. Kaikki periaatteet eivät sovellu kuntaliitossopimuksen luonteen vuoksi sitovuuden määrittämiseen. Tämän vuoksi riskinjakotulkinnassa onkin ensin haravoitava käytettävät periaatteet sitovuuden tarkastelua varten, sekä määriteltävä näiden periaatteiden keskinäinen hierarkia yksittäistapauksittain.

Olennaisimpana voidaan pitää *epäselvyyssääntöä (in dubio contra stipulatorem)*.³⁵⁴ Epäselvyyssääntö määrittelee kumpi osapuolista kantaa vastuun ehdon epäselvyydestä. Tällöin vastuu muodostuu osapuolten aseman perusteella. Perinteisen näkemyksen mukaan epäselvä sopimuskohta ratkaistaan lähtökohtaisesti sopimuskohtaan laatijan vahingoksi, tai sen osapuolen vahingoksi, jolla on ollut parhaat mahdollisuudet epäselvyyden poistamiseen.³⁵⁵ Käytännössä periaate toteuttaa sopimusoikeudellista luottamuksensuojaa suojaamalla laatijan vastapuolen perusteltuja odotuksia.³⁵⁶ Tällöin ongelmaksi kuitenkin muodostuu laatijaosapuolen tunnistaminen ja vastuiden

³⁵¹ Annola 2015, s. 248.

³⁵² Annola 2015, s. 30. Katso myös Hemmo I 2003, s. 632.

³⁵³ Epäselvyyssääntöä ja minimisääntöä on luonnehdittu klassisiksi tulkintasäännöiksi. Ensimmäiset maininnat niistä ovat jo 1700-luvun ruotsalaisissa oikeustutkimuksissa. Pönkä 2013, s. 925 alaviite 59.

³⁵⁴ Saarnilehdon käsityksen mukaan epäselvyyssääntö on viimeaikoina vahvistunut merkittävästi. Saarnilehto 2009, s. 155-156. Epäselvyyssäännöllä on myös vankka kansainvälinen sääntelyperusta. UNIDROIT PICC Art. 4.6. ”if contract terms supplied by one party are unclear, an interpretation against that party is preferred.”

³⁵⁵ Kyse on eräänlaisesta tuottamuksesta epäselvän sopimusehdon laatimisesta, jossa huolimaton osapuoli joutuu kantamaan vastuun. Schmidt, TFR 1959, s. 514.

³⁵⁶ Hemmo II 2011, s. 64.

jakaminen. Mikäli osapuolet ovat laatineet sopimuksen ehdot yksimielisesti ja yhteisesti neuvottelujen tuloksena, ei vastuun kohdentaminen ole mahdollista.³⁵⁷ Merkitystä on siis myös sillä, kuinka suuri rooli vastapuolella on ollut sisältöä määriteltäessä. Epäselvyyssäännön soveltamiseen liittyvät vaikeudet yhdistymissopimuksien osalta kulminoituvat kuntaorganisaation monivaiheiseen valmisteluprosessiin sekä laatijaosapuolen tunnistamiseen. Yhdistymissopimuksen ehdot laaditaan yhteisesti neuvottelemalla, joten mahdollisia epäselvyyssäännön soveltamistilannetta on vaikea nähdä toteutuvan. Asiaa on kuitenkin arvioitava myös tosiasiallisen tilanteen perusteella.³⁵⁸

Jos riittävän vahvoja perusteita epäselvyyssäännön soveltamiselle ei ole, on siirryttävä muiden riskinjakoperiaatteiden tarkasteluun.³⁵⁹ Seuraavana hierarkiassa ovat *minimisääntö (in dubio minus)* ja *suppea tulkinta*, joiden soveltaminen edellyttää ensiksikin sopimustilanteesta johtuvia erityisiä syitä. Minimisääntö ja suppea tulkinta voivat tulla sovellettavaksi, mikäli *sopimuskokonaisuus* sisältää yksipuolisuutta tai vastikkeettomuutta. Minimisäännön mukaan epäselvän tilanteen vallitessa, on eri tulkintavaihtoehdoista valittava velvoittautuneen osapuolen kannalta edullisin tulkinta. Velvoitetta ei voida tulkita laajentavasti, mikäli seikoista ei ole riittävän selvästi sovittu.³⁶⁰ Minimisäännön perusfunktio on säilyttää sopimustasapaino osapuolten välillä.³⁶¹ Minimisäännön soveltamista voidaan perustella lähinnä silloin, kun se ei johda muita velvoitteita koskevan tasapainotilan muuttumiseen.³⁶²

Minimisäännön soveltaminen yhdistymissopimusten tulkinnassa vaikuttaa hankalalta. Yhdistymissopimuksen kautta saadut edut ja suoritukset eivät ole koskaan täysin riippumattomia heidän toteuttamistaan toimenpiteistä, jolloin ei voida enää puhua minimisäännön edellyttämästä vastikkeettomuudesta saati yksipuolisuudesta³⁶³

Myös Suppeassa tulkinnassa on kyse sopimustasapainon löytämisestä. Mikäli

³⁵⁷ Osapuolet voivat luonnollisesti olla myös yhtä mieltä sopimuksen sanamuodon tulkinnasta. Mikäli osapuolten erimielisyys on aitoa, ollaan dissenssitilanteessa. Dissienssitilanteita on erilaisia. Tilanteiden eri muodoista, Adlercreutz, Axel 1996, s. 110–111. Kysymys voi olla avoimesta dissienssistä, jolloin osapuolet ovat tienneet tarkoittavansa erilaista sopimussisältöä ja sisältö jää myöhemmin tarkentamatta. Dissienssi voi olla myös piilevää, johon liittyy omat monivaiheiset ongelmansa. Hemmo I 2003, s. 606.

³⁵⁸ Annola 2015, s. 275.

³⁵⁹ Annola 2015, s. 268.

³⁶⁰ Hemmo 2003 I, s. 647–648.

³⁶¹ Perinteisesti minimisäännön soveltamisala on liittynyt yksipuolisiin ja vastikkeettomiin oikeustoimiin.

³⁶² Annola 2015, s. 279.

³⁶³ Annola 2015, s. 278–280.

yksipuolinen sopimusehto edistää korostetusti toisen sopimusosapuolen etua, ehtoa on tulkittava suppeasti.³⁶⁴ Suppea tulkinta suojaa erityisesti perusoikeudesta johdettavia oikeuksia,³⁶⁵ mutta sen päämääränä ei voi olla sopimuksen kohtuullistaminen, saati sopijapuolten alkuperäisen sopimustasapainon horjuttaminen osapuolten hyväksymää riskinjakoa lieventämällä. Suppea tulkinta tulee kyseeseen vain silloin, kun kyse on yksipuolisesta ja epäselvästä sopimusehdosta. Esimerkiksi yksipuolisesti laaditussa sopimuksessa olevaa vastuuvapauslauseketta on usein tulkittu suppeasti. Suppea tulkinta ei juuri sovellu yhdistymissopimusten tulkintaan samasta syystä kuin edellä käyty epäselvyyssääntö. Yhdistymissopimusta on vaikea nähdä yksipuolisesti laadittuna sopimuskokonaisuutena.

Toissijaisiksi riskinjakoperiaatteiksi voidaan luokitella tavallisuussäännön, kohtuussäännön ja normatiivisuussäännön, joiden käsittely jätetään tämän tutkielman ulkopuolelle.³⁶⁶

3 Sitovuus ja luottamus oikeusturvan takaajina

Edellisissä luvuissa on tarkasteltu sopimuksen sitovuutta ja sen muodostumista. Sopimusosapuolten välille syntyvä luottamus toimii sopimusoikeudellisen sitovuuden perustana.³⁶⁷ Julkisoikeudellisten henkilöiden toimintaa täydentää luottamus oikeustointen lainmukaisuudesta, pysyvyydestä ja oikeellisuudesta toiminnan laadusta riippumatta.³⁶⁸ Luottamus johdetaan perustuslailla turvattun oikeusturvan suojaamistavoitteesta, jota konkretisoivat muusta lainsäädännöstä johdettavat suojanormit.³⁶⁹

Oikeusturva voi ilmetä eri muodoissa harjoitettavasta toiminnasta ja suojattavasta

³⁶⁴ Annola 2015, s. 280.

³⁶⁵ Pönkä 2013, s. 936.

³⁶⁶ Esimerkiksi tavallisuussäännöllä on yhteys toimialan yleiseen käytäntöön kontekstitulkinna. Koska kuntaliitossopimuksille ei käytännössä ole muodostunut vallitsevaa käytäntöä on periaate turha yhdistys-sopimuksen sitovuuden tulkinnassa. Yhteistä mainituille periaatteille on se, että ne auttavat relevantin materiaalin löytämisessä.

³⁶⁷ Perustuslakivaliokunta on katsonut että sopimusten pysyvyyden merkitys on perustuslailla turvattu niin vahvasti, ettei siihen voida puuttua muun muassa edes muuttuvalla lainsäädännöllä. Tällä pyritään vahvistamaan sopimusosapuolten luottamusta ja taloudellisia odotuksia Katso Koillinen s. 286.

³⁶⁸ Hakalehto-Wainio, s. 14.

³⁶⁹ Perustuslain 21 §: Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöeli-men käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muu-tosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

intressistä riippuen. Oikeusturvaa ilmentävät pääasiallisesti viranomaisen mahdollisuus itseoikaisuun, asianosaisen oikeus hakea muutosta, ylimpien laillisuusvalvojien suorittama laillisuusvalvonta ja viranomaisten virkavastuu. Oikeusturvan on oltava tehokasta. Oikeusturvaa toteutetaan viimekädessä tuomioistuimessa, jossa voidaan vaatia toimivaltaisen viranomaisen sopimustoimintaan liittyvää luontoissuoritusvelvollisuutta ja sopimuksen vastaisen toimenpiteen kieltämistä lainvastaisena. Oikeusturvaa täydentää viranomaisen sopimusrikkomuksesta johtuva vahingonkorvausvelvollisuus sopimuksen osapuolille.³⁷⁰ Tässä suhteessa yhdistymissopimuksen osapuolena toimivien liitoskuntien katoaminen muodostaa ongelman.³⁷¹ Vastaavanlaisia tilanteita ei laissa olevien seuraamussääntöjen johdosta voi juurikaan syntyä yksityisoikeudellisissa suhteissa. Tuleeko yhdistymissopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvasta kunnan asuvasta kuntalaisesta sopimuksen osapuoli? Sitoudutaanko yhdistymissopimuksessa muodostamaan kolmansille oikeuksia, mikäli ehdoissa esimerkiksi sitoudutaan investoimaan kattavat palvelut omaava terveysasema liittyvän kunnan alueelle? Julkisoikeudellisesta näkökulmasta kuntaliitoksen osapuolina ovat yhdistyneet kunnat, niiden asukkaat ja kuntien palveluksessa oleva henkilökunta. He voivat tarvittaessa hakea muutosta yhdistymissopimuksen vastaisiin päätöksiin. Sopimusoikeudellisen suhteen muodostuminen on varsin kaukaa haettua, mutta ei mahdotonta.

Klassisen sopimusoikeudellisen oikeusvoimaopin mukaisesti sopimuksen vaikutukset ulottuvat vain sopimusosapuoliin, oikeuksien siirronsaajiin tai yleisseuraajiin. Ulkopuolinen ei voi esittää vaatimuksia sopimukseen perustuen (*privacy of contract*). Esimerkiksi hallintosopimuksissa korvausvastuu rajoitetaan sopimusosapuoleen.³⁷² *Privacy of contract* -tulkinta ei ole kuitenkaan ehdoton, ja monessa tapauksessa sopimuksen täyttämällä on vaikutuksia ulkopuolisen etuun ja oikeuksiin.³⁷³ Poikkeaminen perinteisestä kaksiasianosaisuudesta on käytännön sopimustoiminnassa varsin tavallista, mutta toisaalta poikkeaminen on nähty mahdolliseksi tilannekohtaisesti ja melko rajatunlaisissa sopimustyypeissä.³⁷⁴ Onko yhdistymissopimus tosiasiallisesti

³⁷⁰ Sopimussuhteissa vahingonkorvaus korvataan positiivisen sopimusedun mukaisesti, jolloin vahinkoa kärsinyt tulee asettaa siihen taloudelliseen asemaan johon hän olisi sopimuksella päässyt. Vahingonkorvauksen edellytyksenä ovat yleiset sopimusoikeuden periaatteisiin kuuluvat tekijät kuten syy-yhteyden vaatimus. Katso myös Hakalehto-Waino, s. 15.

³⁷¹ Pihlajaniemi 1998, s. 50.

³⁷² Mäenpää 1989, s. 274.

³⁷³ Hemmo 1998, s.253–254. Kolmannelle voi syntyä velvollisuuksia esimerkiksi työehtosopimusta koskevien säännösten nojalla. (Työehtosopimuslain (436/1946) 4 §:n 1 momentti).

³⁷⁴ Esimerkkeinä tällaisesta henkilöstä on esitetty muun muassa: 1) sopimuksesta yleisesti hyötyvä velko-

miellettävissä sopimuksena kolmannen hyväksi? Ongelmatonta lienee tilanne siinä tapauksessa, että tästä tarkoituksesta on nimenomaisesti mainittu. Ongelmallisemmaksi muodostuu tilanne erityisesti silloin, kun tämä ollut tarkoituksena, mutta tämä ei ole varsinaisesti tullut esille. Kyseeseen voisi tulla niin sanottu hiljainen tarkoitus. Tällöin tulkinnassa painotetaan ulkopuolisen liityntää sopimuksen vaikutuksiin, etuuksiin, ja henkilön tunnistettavuutta. Kansainvälisessä sopimusoikeudessa on hyväksytyt kannan mukaan, henkilö, johon sopimus vaikuttaa, voi kohdistaa vaatimuksia sopimusosapuolille, vaikka henkilö ei ole välittömässä sopimussuhteessa osapuoliin nähden.³⁷⁵ Hallinto-oikeuden perusteluiden mukaan yhdistymissopimuksella on ainakin vaikutusta myös muihin kuin alkuperäisiin sopimusosapuoliin.³⁷⁶

Korvausvelvollisuuden syntyä korostaa vahingonkorvausdoktriinissa kehitetty periaate sopimusoikeudellisesta vahingonkorvauksesta sopimuksenkaltaisissa tilanteissa.³⁷⁷ Kyse on siitä, että vaikka vahingonaiheuttajan ja kärsijän välillä ei ole sopimusta, on heillä muun erityissuhteen vuoksi oikeus vahingonkorvaukseen. Oppi juontaa VahL 5:1 §:n erittäin painavaan syyn ja puhtaan varallisuusvahingon korvauksen edellytyksille syntyneelle pohdinnalle. Argumentointi pohjautuu ajatukselle, jossa korvaamista puoltaa osapuolten oikeussuhteen reaalisisältö. Osapuolten välillä on deliktisuhdetta eriytyneempi oikeussuhde, joka synnyttää oikeussuojaodotuksia. Edellä käydyn perusteella sopimusoikeudellinen asema on helposti perustettavissa ainakin yhdistymissopimuksessa mainituilla työntekijöillä, jotka siirtyvät uuden kunnan palvelukseen. Kuntalaisten kohdalla tilanne vaatisi erityisiä liityntäperusteita. Julkisoikeudellinen suhde yhdistymissopimuksen vaikutuksiin muodostuu kuntalain mukaisesti.

Perustuslain 118 §:stä johtuen viranomaisen voi joutua myös sopimuksen ulkoiseen korvausvastuuseen.³⁷⁸ Säännöstä on täsmennetty vahingonkorvauslain pykälillä, jossa viranomaisen korvausvelvollisuudelle asetetaan astetta korkeammat edellytykset kuin yksityisille.³⁷⁹ Vahingonkorvauslain pykälien perusteella korvausvelvollisuuteen liittyy

ja, 2) henkilö, jonka osapuolet ovat tarkoittaneet hyötyä sopimuksesta.

³⁷⁵ Whittaker, 1995, s. 337.

³⁷⁶ Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.4.2009 nro 09/0251/3.

³⁷⁷ Hemmo 1998, s 77.

³⁷⁸ Pohjoismaisen vahingonkorvausoikeuden tausta-ajatuksena on turvata osapuolten toimintavapaus ja oikeusturva. Viranomaisen vahingonkorvausvelvollisuuden voidaan nähdä tasapainottavan esimerkiksi yksityisen ja viranomaisen välisen oikeussuhteen epäsuhtaista tasapainoa.

³⁷⁹ Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu perustuu vuonna 1974 voimaan tulleeseen vahingonkorvauslakiimme. Vahingonkorvauslain mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käyttäessä

olennaisesti määritelmä julkisen vallan käytöstä.³⁸⁰ Vahingonkorvaus voi realisoitua esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaisen laiminlyö päätöksen tai toimenpiteen tekemisen.³⁸¹

Oikeusturvan preventiiviset vaikutukset korostuvat julkishallinnossa. Hyvän hallinnon käsitettä tulee tulkita laajasti niin, että viranomaisen ottaa yksityisten oikeudet huomioon kaikenlaisessa hallintotoiminnassa toimintaympäristöstä riippumatta. Vaikka sopimuksessa ei ole kyse täytäntöönpanokelpoisesta hallintopäätöksestä, yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen noudattaa tekemiään sopimuksia.³⁸² Kyse on julkisoikeudellisesta luottamuksensuojaperiaatteesta, jota on kansainvälisesti verrattu sopimusoikeudellisen suhteen sitovuuteen.³⁸³

IV LUOTTAMUKSENSUOJAPERIAATE OSANA YHDIS- TYMISSOPIMUKSEN SITOVUUTTA

1 Luottamuksensuojaperiaate sitovuuden muodostajana

1.1 Periaatteen muotoutuminen Suomessa

Julkisen vallan käyttöä heijastaa kansalaisten eräänlainen alisteinen asema julkisen vallan käyttäjiin. Henkilöiden tulee luottaa viranomaisen antamiin tietoihin, päätöksentekoon ja toiminnan lainmukaisuuteen. Luottamuksensuojan (*Vertrauensschutz*) voidaan katsoa vahvistavan tätä hallinnon *legaaliteetti*periaatetta suojaamalla henkilön perusteltuja odotuksia julkisen vallan käytössä. Luottamuksensuojaperiaate on yksi hallinto-oikeuden itsenäisistä oikeusperiaatteista.³⁸⁴ Periaatteen alkuperä juontaa saksalaiseen oikeustieteeseen,³⁸⁵ josta

toimenpiteellä tai laiminlyönnillä aiheuttamansa vahingon. Korvauksen edellytys on siten sidottu viranomaisen tehtävän laadun ja tarkoituksen huomioon ottamiseen sekä kohtuudelle asetettuihin vaatimuksiin. Toiminnalle asetetut vaatimukset puolestaan muodostuvat hallinnonalan käytännöstä, julkisen vallan luonteesta ja laissa asetetuista vaatimuksista. Oikeuskäytännössä painoarvoa on annettu muun muassa sovellettavien säännösten selkeydelle, yksiselitteisyydelle ja moniulotteisuudelle. KKO:2006:75, 2001:93 ja 2002:78.

³⁸⁰ Julkisen vallan käyttöön liittyvän toiminnan laajuus ja monimuotoisuus on aiheuttanut ongelmia käsitteen määrittelylle. Tavallisesti liitetty yleistä etua koskevaksi yksipuoliseksi toiminnaksi, joka muuttaa henkilöiden etuja ja oikeuksia. Kuusikko 2000, s. 505.

³⁸¹ Kuusikko 2000, s. 514.

³⁸² Kuusikko 2000, s. 632.

³⁸³ Kuusikko 2000, s. 632.

³⁸⁴ Heuru, 2006, s. 348 Katso myös Koillinen 2012, s. 88.

³⁸⁵ Luottamuksensuojan periaate voidaan katsoa ulottuvan jo 1800-luvun saksalaiseen hallintolainkäyttöön. Koillinen 2012, s. 78.

luottamuksensuojaperiaatteen nopea kehitys jatkoi laajentumistaan yleiseksi eurooppalaiseksi oikeusperiaatteeksi.³⁸⁶ Periaatteen asema vahvistettiin muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa 112/90 Firma Anton Durbeck vs. Hauptzollant Frankfurt am Main-Flughet, Kok (5.5.1981).

Luottamuksensuojalla on erittäin vahva asema Saksassa edelleen, jossa periaatetta sovelletaan Suomeen verrattuna huomattavasti monipuolisemmin.³⁸⁷ Koillinen toteaaakin, että vaikka 1990-luvun lopun Suomessa luottamuksensuojasta käytiin vilkasta keskustelua, ei periaatteelle päässyt muodostumaan kovinaan rikasta oikeuttamisperustetta.³⁸⁸ Suomessa luottamuksensuojaperiaate onkin suhteellisen tuore ilmiö. Ensimmäiset vakavat keskustelut periaatteen vaikutuksesta on käyty vasta 1990-luvulla³⁸⁹, joskin viitteitä periaatteen olemassaolon havainnoista voidaan nähdä aikaisemmassakin oikeusdoktriinissa.³⁹⁰ Laakson tarkastelussa luottamuksensuojaperiaatteen merkitystä hallinto-oikeudellisena periaatteena korostettiin ja periaate rinnastui negatiivisen oikeusvoiman kaltaiseksi viranomaisten toimia rajoittavaksi normiksi.³⁹¹ Myöhemmässä kirjallisuudessa periaatteen sisältöä on jopa kritisoitu turhaksi.³⁹²

Luottamuksensuojaperiaatteen tarkastelu oikeuskirjallisuudessa³⁹³ ei jäänyt lainsäätäjältä huomaamatta.³⁹⁴ Luottamuksensuojalla onkin vahva merkitys esimerkiksi vero-oikeudessa. Vilpittömässä mielessä toimivan verovelvollisen tulee voida luottaa viranomaisen käytännön jatkumiseen. Luottamuksensuojaperiaate lisättiin yleiseksi vero-oikeudelliseksi periaatteeksi verotusmenettelylakiin jo vuonna 1998.³⁹⁵ Korkein hallinto-oikeus vahvisti oikeuskäytännössä luottamuksensuojaperiaatteen aseman oikeuskäytännössä 1990-luvun lopulla.³⁹⁶ Luottamuksensuojaperiaate syntyi laajemmaksi osaksi suomalaista oikeusjärjestystä (6.6.2003/434) hallintolain säätämisen

³⁸⁶ Koillinen, 2012, s. 78–79. Katso myös Suviranta 2004, s. 1433.

³⁸⁷ Koillinen tutkii väitöskirjassaan luottamuksensuojan periaatteen sisältöä varsin monimutkaisella ja akateemisella otteella. Katso tarkemmin Koillinen 2012.

³⁸⁸ Koillinen 2012, s. 228.

³⁸⁹ Laakso 1990, s. 230.

³⁹⁰ Suviranta 2004, s. 1421–1436. Katso myös Uotila 1963, s. 217

³⁹¹ Laakso 1990, s. 230.

³⁹² Heuru 2006, s. 348.

³⁹³ Katso ainakin Kirsi Kuusikon 2000, Neuvonta hallinnossa, Ilpo Paaso 1992, vahingonkorvausvastuu lääkärintoimissa sekä Lauri Soikkelin 2003, Luottamuksensuoja verotuksessa.

³⁹⁴ Hallintolain valmisteluvaiheessa viitattiin luottamuksensuojan kaltaisiin perusteluihin. Koillinen 2012, s. 76.

³⁹⁵ HE 53/1998 vp. Toisaalta periaatteen voidaan katsoa olleen voimassa jo ennen lain muutostakin. Katso Kuusikko, s. 639 ja alaviite 599.

³⁹⁶ Koillinen 2012, s. 77. KHO 1998:52.

myötä. Lain esitöissä luottamuksensuojan periaatteen olemassaolon puolesta argumentoitiin muun muassa periaatteen vankalla jalansijalla Euroopan yhteisön oikeudessa.³⁹⁷

1.2 Luottamuksensuojaperiaatteen sisältö

Hallinnon oikeusperiaatteet ilmenevät hallintolain 6 §:stä. Lain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lain sanamuoto ei kuitenkaan avaa periaatteen merkitystä sille oikeutetulla tavalla, joten tarkennusta on syytä hakea lain esitöistä. Hallituksen esityksen mukaan luottamuksensuojassa on kyse siitä: ”*Millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan?*”.

Luottamuksensuojaperiaate heijastaa edellä käytyä hallinto-oikeuden kehityssuuntaa, jossa julkista hallintoa ei enää nähdä hallintoalamaisiaan valvovana isoveljenä. Kunta ja kuntien itsehallinto on kansalaisia varten, joiden odotuksia ja oikeuksia tulee suojella melkeinpä kaikenlaisessa julkisen vallan käyttöön liittyvässä toiminnassa.³⁹⁸ Julkisen vallan käytön määritelmä on laaja. Näin ollen myös julkisen toimijan sopimustoiminnalla, jolla on vaikutuksia kuntalaisten elämään, muodostuu oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojaa tulee soveltaa viranomaisen toiminnassa laajasti. Luottamuksensuojalla on läheinen yhteys julkisoikeudelliseen oikeusvoimaan, jolla puolestaan on suora vaikutus varsinaisten hallintopäätösten pysyvyyteen ja taannehtivuuskieltoon³⁹⁹. Periaate suojaa viranomaisen toimien kohteena olevia oikeushenkilöitä.⁴⁰⁰ Viranomaisten tulee noudattaa lakia, pysyä tekemissään päätöksissä ja antamissaan sitoumuksissa.⁴⁰¹ Oikeusvoiman tavoin, voimassa oleviin oikeussuhteisiin ei voida puuttua taannehtivilla toimenpiteillä.⁴⁰²

³⁹⁷ HE 72/2002 vp, s. 56.

³⁹⁸ Luottamuksensuojan nähdään sitovan julkisen viranomaisen toimintaa varsin laajasti. Tietyntyylinen toiminta voidaan kuitenkin katsoa sellaiseksi, ettei se saa aikaan luottamuksensuojaa. Katso muun muassa Kuusikko 2000, s. 628.

³⁹⁹ Katso tarkemmin Mäenpää 2011, s. 275–279.

⁴⁰⁰ Kansainvälisesti tarkasteltuna luottamuksensuojan kohde voidaan laajentaa koskemaan yksityisen suojana muun muassa lainsäätäjää, hallintoa sekä jopa tuomioistuimia vastaan. Koillinen 2012, s. 237.

⁴⁰¹ Mäenpää 2011, s. 280.

⁴⁰² Luottamuksensuojan taannehtivuuskieltoa voidaan verrata laajempaan oikeudelliseen taannehtivuuskieltoon. Esimerkiksi PL 8 §:n mukaan ketään ei saa tuomita rangaistukseen teosta, joka ei tekohetkellä ollut lain mukaan rangaistava. Taannehtivuuskiellosta esimerkiksi KHO 2006:20. Katso vero-oikeuden

Kuten todettua, on luottamuksensuojan periaatteella EU-oikeudessa vankka asema.⁴⁰³ Mäenpää on tarkastellut Euroopan unionin oikeuskäytännön asettamia edellytyksiä periaatteen soveltamiselle.⁴⁰⁴ Näitä ovat 1) ajallinen ulottuvuus, 2) odotusten legitimiisyys, 3) yksityisen vilpittömän mielen ja 4) viranomaisen luonteen mukaan määräytyvä kriteeri. Kriteerien tulee täytyä yhtäaikaaisesti. Edellä mainittujen kriteerien perusteella edellytyksenä on, että yksityisen kohtuulliset odotukset ovat muodostuneet ennen viranomaisen toimintaa (*ajallinen ulottuvuus*). Odotusten tulee olla asiallisesti perusteltuja oikeusjärjestyksen ja EU-oikeuden mukaisesti (*odotusten legitimiisyys*). Näin ollen esimerkiksi muuttuneet olosuhteet tai muuten lain hengen vastainen viranomaisen käytännöksi muodostunut toiminta ei suojaa oikeushenkilöä. Henkilön omalla toiminnalla on suojan saamiseen liittyvä vaikutus (*vilpittömän mielen vaatimus*). Yksityisen toimijan on tullut menetellä vilpittömässä mielessä, eikä yksityinen voi esimerkiksi omalla lainvastaisella menettelyllään saada aikaan suojattavaa etua.⁴⁰⁵ Neljäs kriteeri (*toiminnan luonteen kriteeri*) tarkoittaa, etteivät kaikki viranomaisen suorittamat sitoumukset ja niiden harjoittama toiminta ole sellaista, että sille tulisi antaa luottamuksensuojaa. Luottamuksensuojan tarkoituksena ei ole jäädyttää viranomaisen itsehallintoon kuuluvaa päätöksentekoa epätarkoituksenmukaisesti, eivätkä kaikki viranomaisen päätökset saa aikaan riittävän oikeutettuja intressejä.⁴⁰⁶

Kotimaisessa doktriinissa luottamuksensuojaperiaatteen syntymisen edellytykset on nekin katsottu olevan jaettavissa neljään kriteeriin.⁴⁰⁷ Aivan kuten EU-oikeudessa

osalta Soikkeli 2003, s. 109–110.

⁴⁰³ Muun muassa Euroopan unionin virkamieshallinnossa korostetaan odotusten ja johdonmukaisuuden merkitystä. Virkamiesten tulee toimia johdonmukaisesti, jollei hän voi esimerkiksi lain johdosta poiketa tästä käyttäytymisestä yksittäistapauksessa. Eurooppalaisen hyvän hallintotavan mukaan virkamielen on kunnioitettava perusteltuja ja kohtuullisia odotuksia, joita yleisön jäsenellä on toimielimen aikaisemman toiminnan valossa. Heuru 2003, s. 321.

⁴⁰⁴ Mäenpää 2011, s. 281. Katso myös Kuusikko 2000, s. 635–640.

⁴⁰⁵ Vilpittömän mielen suojan on katsottu vastaavan siviilioikeudesta peräisin olevaa vilpittömän mielen suojaa. Tosin esimerkiksi Heuru on katsonut, ettei luottamuksensuoja voida rakentaa puhtaasti henkilön vilpittömälle mielelle. Luottamuksensuojaa tulisi antaa rippumatta hallinnon asiakkaan mielestä. Heuru 2003, s. 320.

⁴⁰⁶ Luottamuksensuoja ei luonnollisesti estä viranomaista toimimasta muuttuvan lainsäädännön perusteella. Mikäli viranomaisen toiminta on perustunut aikaisempaan lainsäädäntöön, voi viranomainen toimia uuden lainsäädännön sallimissa rajoissa ilman, että sen tulee pysyä vakiintuneessa käytännössään. Ongelmallisempi tilanne voi muodostua esimerkiksi EU-tasoisien asetusten täytäntöönpanossa. Asetusten täytäntöönpano jää yleensä kansallisen viranomaisen tehtäväksi. Kuinka viranomaisen tulee toimia, mikäli tämä mahdollistaisi tavaksi muodostuneesta käytännöstä tai vahvistetusta hallintopäätöksestä poikkeamisen? Vaikuttaisi siltä ettei luottamuksensuoja saati saavutettujen oikeuksien suojakaana estä unionitasoisen sääntelyn toteuttamista kansallisesti. Mäenpää 2011, s. 284. Katso myös Kuusikko 2000, s. 637.

⁴⁰⁷ Kulla 2004, s. 801.

muodostuneiden kriteereidenkin kohdalla, tulee edellytysten täytyä yhtäaikaaisesti. Ensinäkin henkilön tulee voida perustellusti luottaa viranomaisen toimivan odotetulla tavalla.⁴⁰⁸ Toiseksi, henkilön on tullut tämän luottamuksen perusteella toimia tietyllä tavalla tai jättää jokin asia tekemättä niin, ettei tätä tekoa ole enää mahdollista peruuttaa ilman haittaa. Kolmanneksi kriteeriksi muodostuu suojattavan oikeuden kohde. Luottamuksensuojaa ei anneta asianosaisen lainvastaiselle menettelylle. Luottamuksensuojalla onkin eräänlainen kaksiosainen suhde julkisen vallan käytössä. Se vahvistaa julkisen vallan toimintaa legaliteettiperiaatteseen sidottuna. Toisaalta henkilö ei voi saada suojaa sellaisessa toiminnassa, joka menee selvästi legaliteettiperiaatteen ulkopuolelle. Neljäs kriteeri jättää viranomaiselle tapauskohtaisen harkintavallan intressipunnintaan.⁴⁰⁹ Tätä intressipunnintaa rajoittavat luonnollisesti muut hyvän hallinnon periaatteet. Tuleeko esimerkiksi viranomaisen muuttuneelle toimintatavalle antaa merkittävämpi painoarvo kuin toiminnan kohteena olevan yksilön luottamuksensuojalle.⁴¹⁰ Mielestäni oletusarvoksi tulee asettaa yksilön luottamuksensuojan vahvempi merkitys. Poikkeavalle toiminnalle tullee olla selkeä perusta esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun johdosta.⁴¹¹

EU-oikeudessa muodostuneet kriteerit poikkeavat jossain määrin kansallisesti muodostuneista kriteereistä. Kuinka kriteereitä tulee tulkita kansallisen viranomaisen päätöksentekoa koskevassa tilanteessa? Etenkin kun otetaan huomioon se, että kotimaisen ja unionin luottamuksensuojaperiaatteessa ei samankaltaisuuksista

⁴⁰⁸ Heurun mukaan vilpittömällä mielellä ei ole vaikutusta yksityisen luottamuksensuojan saannin kannalta. Luottamuksensuojaa tulee antaa täysin riippumatta hallinnon asiakkaan tiedoista. Heuru 2006, s. 348.

⁴⁰⁹ Intressipunnintaan liittyy myös hallinnon yleisten periaatteiden keskinäinen vaikutus ja hierarkia. Hallinnon yleisten periaatteiden nähdään harvoin sovellettavan niin selkeästi, etteivät periaatteet aiheuttaisi ristiriitaa toistensa kanssa. Esimerkiksi luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisessa intressipunninnan toteuttaminen on lähellä suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa noudatettavaa harkintaa. Tätä on korostettu muun muassa Saksan julkisoikeudessa. Katso Koillinen 2012, s. 88.

⁴¹⁰ KHO 2016:178. Egyptin kansalainen oli vuonna 1971 saanut hakemuksesta Suomen kansalaisuuden. Hän oli vuonna 1997 saanut Egyptin kansalaisuuden uudestaan. Maahanmuuttovirasto määritteli omasta aloitteestaan hänen kansalaisuusasemansa vuonna 2013 uudelleen ja katsoi, että häntä oli pidettävä Suomessa Egyptin kansalaisena, koska hän oli vuoden 1968 kansalaisuuslain mukaan menettänyt Suomen kansalaisuutensa vuonna 1997. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asiaa ei ajan kulumisen seurauksena voitu ratkaista yksinomaan vuonna 1997 voimassa olleen kansalaisuuslain säännöksiä soveltaen, vaan asiaa tuli arvioida myös hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteiden valossa. Merkitystä oli annettava yhtäältä päätöksellä saavutettavaan julkiseen etuun ja toisaalta kansalaisuusaseman uudelleen määrittämisestä asianomaiselle henkilölle aiheutuvaan haittaan. Kun otettiin huomioon päätöksen tekemiseen johtaneet olosuhteet, ei yli 40 vuotta jatkuneen oikeusaseman muuttamista asianosaisen vahingoksi voitu pitää lainmukaisena.

⁴¹¹ Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan luottamuksensuojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun. Tapauksessa maisteritutkinnon saaneen henkilön luottamuksensuojaa punnittiin suhteessa julkiseen luottamukseen tutkintojen lainmukaisuudesta. Korkeimman oikeuden perusteellinen punninta kääntyi julkisen edun voittoon. KHO:2016:68.

huolimatta ole kyse saman merkityksen omaavasta periaatteesta.⁴¹² Mäenpään mukaan lähtökohtana tulee pitää kansallisen lainsäädännön mukaan rakentuvia kriteerejä, ellei EU-oikeudesta löydy tilanteen ratkaisevia erityisiä normeja.⁴¹³ Edellä on tarkasteltu EU-oikeuden merkitystä kuntajakoa ja yhdistymissopimusta koskien. Kuntajakoa koskeva sääntely on jäänyt unionin normiston ulkopuolelle, joten tulkintamuotona tulee käyttää kansallisia kriteerejä.

2 Luottamuksensuojan soveltamistilanteista

2.1 Viranomaisen neuvonta ja luottamuksensuoja

Luottamuksensuoja liittyy oleellisesti myös viranomaisen konkreettiseen toimintaan. Tällaista toimintaa voivat olla esimerkiksi viranomaisen hyvän hallinnon nojalla antamaan neuvontaan ja ennakkokannanottoihin.⁴¹⁴ Vilpittömässä mielessä olevan henkilön tulee voida luottaa myös viranomaisen ylläpitämiin rekistereihin ja niissä ilmenevien tietojen luotettavuuteen.⁴¹⁵ Viranomaisen yleinen neuvontavelvollisuus ilmenee suoraan hallintolain 8 §:ssä. Yleisen neuvontavelvollisuuden lisäksi viranomaisen voi olla velvoitettu neuvomaan yksityistä yksittäistapauksissa.⁴¹⁶ Pykälän sanamuodosta ei ole suoraan johdettavissa neuvonnan sitovaa vaikutusta.⁴¹⁷ Pykälää tulee kuitenkin tulkita yhdessä hallintolain 6 §:n periaatteiden kanssa. Mikäli luottamuksensuojan periaatteen edellytykset täyttyvät, tulee henkilölle syntyneitä luottamusta lähtökohtaisesti suojata viranomaisen virheellisiä tai puutteellisia tietoja vastaan. Tilannetta tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti luottamuksensuojan neljännen kriteerin edellyttämällä tavalla. Legaliiteettiperiaate ohjaa tapausta vahvasti suuntaan, jossa viranomaisen virhettä ei voida katsoa yksilön hyväksi, mikäli luottamuksensuojaa saava toimi ei ole enää esimerkiksi muuttuneen lain mukainen.⁴¹⁸

⁴¹² Kollinen katsoo, että osasy s suomalaisen luottamuksensuojaperiaatteen kapeuteen verrattuna esimerkiksi unionin vastaavaan, on suomalaisen hallintolain rakenteessa. Hallintopäätösten sisällöllisiä rajoituksia asettavat periaatteet sijoitettiin hyvän hallinnon perusteiden alle, jolloin ne on tapana käsitellä yhdessä hallintolain 7- 10 §:istä johdettavien viranomaisen velvollisuuksien kanssa. Tämä johtaa siihen, ettei esimerkiksi luottamuksensuojan periaatteelle anneta sille mahdollisesti kuuluvaa luonnetta julkisoikeutta rakentavana periaatteena. Periaatteet sekoittuvat yhdeksi ”hyvän hallinnon ” mukaiseksi kriteeriksi, joka puolestaan ilmaistaan myös PL 21.2 §:n toisessa momentissa. Koillinen 2012, s. 229.

⁴¹³ Mäenpää 2011, s 285.

⁴¹⁴ Näin esimerkiksi tapauksessa KHO 23.11.2006 T 3110.

⁴¹⁵ Kuusikko 2000, s. 549.

⁴¹⁶ Heuru, 2003, s. 321.

⁴¹⁷ Käytännössä viranomaisen neuvontaan ei liity myöskään mitään pakottavaa ulottuvuutta, eikä neuvon saaja ole velvollinen noudattamaan annettua neuvoa.

⁴¹⁸ KHO 1.10.2014/2926. Tapauksessa henkilölle ei muodostunut hallintolain 6 §:n luottamuksensuojaa

Myös yksilön henkilökohtaiset ominaisuudet voivat vaikuttaa yksityisen intressien punnintaan.

2.2 Kuntajakopäätös, yhdistymissopimus ja luottamuksensuoja

Yhdistyvien kuntien päätös kuntien yhdistymisestä ja yhdistymisen edellytyksenä olevan yhdistymissopimuksen hyväksymisestä sekä kuntajaosta on luonteeltaan julkisen vallan käytön mukainen hallintopäätös, joka kuuluu luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisalan piiriin.⁴¹⁹ Päätös saa oikeusvoiman ja antaa luottamuksensuojaa siinä laajuudessa kuin lainsäädäntö ja päätöksen luonne oikeuttavat.⁴²⁰ Voidaan puhua luottamuksensuojan rinnalla vaikuttavasta viranomaispäätöksen oikeusvoimasta.⁴²¹ Heuru kuitenkin katsoo, ettei tällaiselle julkisoikeudelliselle oikeusvoimalle annettava sitovuuden käsite ole missään tapauksessa rinnastettavissa yksityisoikeudelliseen sitovuuteen.⁴²² Heurun näkemyksen mukaan hallintopäätökselle annettavaa oikeusvoimaa voidaan luonnehtia paremmin käsitteellä *oikeusvoimavaikutus*, joka estää viranomaisen jälkikäteisen puuttumisen tai muuttamisen.

Hallinto-oikeudellinen oikeusvoima on jaettavissa *pysyvyyteen* ja *sitovuuteen*. Pysyvyyden osalta kyse on siitä, voiko viranomainen muuttaa tai ottaa alkuperäisen päätöksensä uudelleen tarkasteltavaksi yksipuolisesti ilman siihen oikeuttavaa normia. Sitovuus puolestaan koskee päätöksen sitovuutta viranomaisen myöhemmässä toiminnassa. Sitovuudessa on myös kyse siitä, mitä päätöksellä on oikeusvoimaisesti ratkaistu sekä mihin toimijoihin sitovuus kohdistuu.⁴²³ Suojan arvioinnissa tulee tällöin tarkastella päätöksen merkitystä. Onko tarkoitettu ratkaistavaksi lopullisesti niin, ettei sitä ole tarkoitettu peruutettavaksi.⁴²⁴ Tällaisia lopulliseksi tarkoitettuja päätöksiä ovat erityisesti etuja suovat päätökset. Yksityinen voi luottaa tällaisen tarkoituksen omaavan

kunnan rakennusviranomaisen antaman neuvon perusteella. Kunnassa oli myöhemmin hyväksytty maapoliittinen ohjelma, ja suhtautuminen loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamismahdollisuuteen oli tiukentunut uudistuneen lainsäädännön myötä.

⁴¹⁹ Laissa korostettaisiin kuntajaon muutospäätöksen luonnetta hallintopäätöksenä, johon sovelletaan kuntajakolaissa säädettyjä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita. HE 125/2009 vp, s. 34. ja HE 72/2002.

⁴²⁰ Kaikki hallintopäätökset eivät luonnollisesti saa oikeusvoimaa. Esimerkiksi hallintolupia koskevat päätökset, joissa kielteinen päätös ei estä lupahakemuksen uudelleen käsittelyä.

⁴²¹ Suviranta 2004, s. 1423.

⁴²² Heuru 2006, s. 352.

⁴²³ Suviranta 2004, s. 1423.

⁴²⁴ Suviranta 2004, s. 1424.

sopimuksen noudattamiseen.⁴²⁵ Viranomaisen toiminnan luotettavuudelle tulee asettaa jo lähtökohtaisestikin korkea vaatimustaso.⁴²⁶ Näin vaatimustason tulisi ylittää myös julkishallinnon sopimustoiminnan.⁴²⁷

Kuntajakolain esitöissä korostetaan kuntajakopäätöksen luonnetta hallintopäätöksenä, joka ei kuitenkaan olisi sellainen jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskeva päätös, johon sovelletaan sellaisenaan kaikkia hallintoasioissa yleisesti noudatettavia lakeja kuten hallintolakia (434/2003) ja hallintolainkäyttölakia (586/1996).⁴²⁸ Vaikuttaisikin siltä, ettei kuntajakopäätös itsessään ole sellainen etuja suova hallintopäätös, joka ulottaisi oikeusvoimavaikutuksen omaavia etuja kuntajaon vaikutusten piiriin kuuluville henkilöille. Olli Mäenpään mukaan luottamuksensuojan periaatteen merkitys korostuu erityisesti niissä tilanteissa, jotka jäävät hallintopäätöksille annettavan oikeusvoimavaikutusten ulkopuolelle.⁴²⁹ Kuntajakopäätökseen kuuluvan yhdistymissopimuksen osalta asia on toisin. Yhdistymissopimuksessa konkretisoidaan kuntajakopäätöksen vaikutus yhdistymisen vaikutuspiiriin henkilöihin. Yhdistymissopimuksessa sovitulla ehdoilla voi olla sellaisia julkisen vallan käytön mukaista toimintaa koskevia vaikutuksia ja oikeuksia luovaa merkitystä, että se ulottuu luottamuksensuojan piiriin. Luottamuksensuojan perusrakenteen voidaan katsoa soveltuvan julkiseen toimintaan laajasti.⁴³⁰

Viranomaisen sopimustoiminta on sellaista julkisen vallan käytön mukaista toimintaa, joka kuuluu toiminnan kohteen oikeusturvan kannalta joustavan luottamuksensuojan piiriin ja jolla on merkittäviä oikeusvaikutuksia.⁴³¹ Yhdistymissopimuksen solmiminen ja siinä ilmenevät ehdot synnyttävät sopimuksen osapuolten lisäksi sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluville luottamuksen sopimuksen noudattamisesta. Asia on yksiselitteisesti todettu KHO:n päätöksessä 2001 T 102.

⁴²⁵ Kuusikko 2000, s. 632.

⁴²⁶ Katso esimerkiksi Kuusikko 2000, s. 632 ja Paaso 1992, s. 295.

⁴²⁷ Luottamuksensuojan periaatteen ulottuminen puhtaisiin hallintosopimuksiin on saanut kannatusta muun muassa saksalaisessa ja sveitsiläisessä doktriinissa. Tällöin katsotaan, ettei sopimusoikeudellisten periaatteiden luomaa suojaa voida pitää riittävänä. Lisäksi hallintosopimuksen osapuolena olevan hallintoviranomaisen velvoittautuminen muodostaa yksityiselle osapuolelle luottamusperustan ”par excellence” Koillinen 2012, s. 349.

⁴²⁸ HE 125/2009 vp.

⁴²⁹ Katso myös Kuusikko 2000, s. 632.

⁴³⁰ Koillinen 2012, s. 240. Saksan laajan *pacta sunt servanda* –periaatteen soveltamisalasta johtuen luottamuksensuojan periaatteelle ei ole nähty suurta tarvetta säännellä esimerkiksi hallintosopimuksien sitovuutta. Tämä olisi saksalaisten oikeustieteilijöiden mukaan suorastaan virheellistä. Koillinen 2012, s. 348.

⁴³¹ Heuru 2006, s. 352.

KHO 2001 T 102: Lohjan seudun terveystalvelujen kuntayhtymä, johon myös Karjalohja kuului, päätettiin purkaa. Lohjan seudun terveystalvelujen kuntayhtymän yhtymäkokous oli 29.5.1996 (§ 10) päättänyt muun ohella, että Lohjan seudun terveystalvelujen kuntayhtymä purettaisiin 1.1.1997 lukien ja että sen tehtävät siirrettäisiin jäsenkuntien hoidettavaksi. Yhtymäkokous oli 11 §:n kohdalla yksimielisesti hyväksynyt henkilöstön asemaa tarkentavat sopimusehdotuksen liitteet Yh 3/96 koskien Lohjan kaupunkia ja kuntaa sekä Yh 4/96 koskien muita jäsenkuntia Karjalohja mukaan luettuna.

Päätöksen perusteluissa todetaan muun ohella, että kuntayhtymän purkautumisen vuoksi sen henkilökunnan asema on järjestettävä uudelleen 1.1.1997 alkaen. Kuntayhtymän purkautumisprosessin kuluessa hankituissa selvityksissä kuntajakolain säännösten ei ole katsottu kattavasti säätelevän henkilöstön asemaa muun muassa siltä osin kuin on kysymys muun kunnan palvelukseen siirtyvän henkilöstön asemasta ja purkautuvan kuntayhtymän toiminnan päättämisestä. Koko yhdistämissopimuksessa tarkoitettun henkilöstön aseman turvaamiseksi ja purkautuvan kuntayhtymän päätöksenteon selkeyttämiseksi myös tältä osin on laadittu sopimukset, joilla mahdolliset avoimet kysymykset voitaisiin selvittää. Sopimustekstissä täsmennetään kuntajakolain siirtymäsäännösten koskevan koko siirtyvää henkilökuntaa, määritellään heidän palkanmaksuaan, vuosilomia ja eläke-etuja koskevat kysymykset. Lisäksi sopimuksessa edellytetään, ettei kuntayhtymä ryhdy irtisanomismenettelyyn siirtyvän henkilöstön osalta. Perusteluna tälle menettelylle on se seikka, että kuntayhtymän purkautuessa on tarkoitus noudattaa kuntien yhdistämissopimukseen kirjattua periaatetta henkilöstön siirtymisestä suoraan uuden kunnan palvelukseen. Henkilöstön siirtyessä kuntien yhdistyessä vastaanottavan kunnan palvelukseen palvelussuhde ei katkea ja heidän palvelussuhteeseensa liittyvät vuosiloma- ja eläke-edut säilyvät entisellään.

Edellä mainitussa sopimusehdotuksen liitteessä Yh 4/96 todettiin muun ohella, että Lohjan seudun terveystalvelujen kuntayhtymän purkautuessa vuonna 1996 siirtyisivät kuntayhtymän palveluksessa tällöin olevat vastaanottavan kunnan alueella palveluksessa olevat pääviran vakinaiset viranhaltijat heille soveltuvaan vastaanottavan kunnan virkaan 1.1.1997 lukien kuntajakolain 22 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Vastaanottava kunta vastaisi 1.1.1997 lukien palkka- ja muista saatavista, jotka kohdistuvat sanotusta päivästä alkavaan aikaan, kun taas vuosilomaa ja eläkekertymää koskevista kuntayhtymän velvoitteista vastaa vastaanottava kunta myös ajalta ennen 1.1.1997. Lohjan seudun terveystalvelujen kuntayhtymä sitoutui siihen, ettei se irtisano sopimusehdotuksessa tarkoitettua vastaanottavan kunnan palvelukseen siirtyvää henkilökuntaa eikä ryhdy toimenpiteisiin tämän henkilökunnan irtisanomiseksi.

Karjalohjan kunnan terveystalvelujen järjestelyryhmä oli 1.7.1996 päättänyt esittää kunnanhallitukselle ja edelleen kunnanvaltuustolle muun ohella terveydenhoitajan viran perustamista kokoaikaisena virkana ja todennut, että muun ohella tämän viran tultua perustetuksi voitiin virallisesti tiedustella terveyskeskuksen nykyisen henkilöstön halukkuutta siirtyä kunnan palvelukseen. Kunnanjohtaja oli kirjeellään pyytänyt kuntayhtymän palveluksessa ollutta T:tä kirjallisesti vahvistamaan käyttääkö hän oikeuttaan siirtyä Karjalohjan kunnan palvelukseen 1.1.1997 perustettuun terveydenhoitajan virkaan. T oli vastannut käyttävänsä oikeuttaan siirtyä Karjalohjan kunnan palvelukseen.

Näissä olosuhteissa antaessaan suostumuksensa siirtoon T:llä oli ollut perusteita luottaa siihen, että hänen nimittämisensä Karjalohjan terveyskeskuksen terveydenhoitajan virkaan tapahtuu entisin ehdoin. Karjalohjan kunnanhallitus ei siten ollut voinut nimittäessään 12.11.1996 T:n suostumuksensa mukaisesti mainittuun virkaan päättää päätöksensä 4 kohdan mukaan ratkaista palkkauskysymyksiä myöhemmin erikseen siten, että ne ilman T:n suostumusta olisivat tälle epäedullisemmat kuin kuntayhtymässä sovelletut virkasuhteen ehdot. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi lääninoikeuden päätöksen ja kunnanhallituksen 12.11.1996 tekemän päätöksen 4 kohdan siltä osin kuin se koski T:n palkkausta.

Tapaus voidaan tiivistää seuraavasti. Yhdistymissopimuksen periaatteet ja niitä tarkentavat yhdistymissopimuksen liitetiedostojen ehdot muodostivat oikeuksia kunnan palvelukseen siirtyvälle T:lle. T:n oikeusturvaa konkretisoiva luottamuksensuojaperiaate esti sopimuksen sitovuuden vaikutuspiiriin kuuluvan kunnan viranomaisia heikentämästä yhdistymissopimuksella muodostettuja etuja ja oikeuksia. Ehdossa oli kyse lainsäädännön sisältöä tarkentavista ehdoista, jotka luottamuksensuojan punninnassa olivat arvokkaampia kuin viranomaisen intressit. Päätettyjen oikeuksien muuttaminen yksityiselle haitalliseen suuntaan oli luottamuksensuojaperiaatteen loukkaus.⁴³²

⁴³² Heuru 2003, s. 320.

V LOPPUPÄÄTELMÄT

1 Johtopäätökset

Tutkielman alussa esitetyn kysymyksenasettelun perusteella tavoitteena oli selvittää yhdistymissopimukselle muodostuvan sitovuuden aste ja sitovuuden muodostavat tekijät. Lisäteemana oli tarkastella kuinka yhdistymissopimuksen tulkinta ja sitovuuden muodostaminen luonnistuu yksityisoikeudellisen tulkintaoperaation avulla. Tarkoituksena oli myös selvittää julkisoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen vaikutusta yhdistymissopimuksessa solmittujen ehtojen sitovuudelle. Lisäksi tutkielmassa on tuotu esiin oikeusturvaan liittyviä ongelmia, joita ei tutkielman puitteissa ole kuitenkaan voitu käsitellä kattavasti.

Kunnallinen itsehallinto on kehittynyt ajan saatossa perustuslailla turvatuksi periaatteeksi, joka takaa kunnille oikeuden päättää paikallisista asioistaan itsenäisesti harkintavaltansa turvin ja lainsäädännön asettamissa rajoissa. Muutoksen taustalla on historian saatossa hankitut kansainväliset vaikutteet, joita on otettu erityisesti Saksasta. Olennainen merkitys muutoksen taustalla on ollut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sisältämien periaatteiden omaksumisella. Itsehallinnon perustuslainsuoja takaa kunnille oikeuden päättää myös kuntajaostaan paikallisesti.

Kuntajaon myötä syntyy ongelma kuntajaon vaikutuspiiriin kuuluvien oikeuksien turvaamisesta ja palvelurakenteiden säilymisestä. Tämän ongelman ratkaisemiseksi kuntajakolainsäädäntöön lisättiin vuoden 1977 osittaisuudistuksessa (KjakoL 559/1988) pykälä kuntien välisestä sopimusmenettelystä. Yhdistymissopimuksen laatiminen perustui vielä 2000-luvulle tultaessa vapaaehtoisuuteen, eikä kaikille sopimuksen sisältämillä ehdoilla annettu oikeudellisesti sitovia vaikutuksia. Vuoden 2009 kuntajakolain esitöiden mukaan nykyisen kuntarakennelain 9 §:n mukaisen yhdistymissopimuksen sitovuudelle tulee asettaa yksityisoikeudellisia periaatteita vastaava sitovuus. Lisäksi lain 8 §:n sanamuoto mahdollistaa sopimisen myös muista kuin pykälän edellyttämistä seikoista. Kunnilla on siten mahdollisuus sitoutua

oikeudellisesti velvoittaviin sopimusehtoihin, joita kuitenkin rajoittavat perustuslain 2 §:n ja kuntalain asettamat säännökset julkisen vallan käytölle.

Tutkielmassa esitetyn perusteella yhdistymissopimuksen sitovuuden aste tulee asettaa lähtökohtaisesti oikeudelliseksi. Kunnanvaltuuston itsehallinnollinen vapaus ei mahdollista oikeudellisesti velvoittavien sopimusten vastaisten päätösten tekemistä. Myös suunnitelmiksi merkityt ehdot voivat muodostua sitoviksi, mikäli ne on laadittu riittävän yksiselitteisesti ja oikeuksia perustaviksi. Pelkästään se, että sopimuslausekkeet on kirjattu esimerkiksi suunnitelmaksi otsikoidun tekstin alle, ei luo sitovuudesta ”poliittisluonteista”. Tuore Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisulinja vaikuttaisi kuitenkin päätyvän eri lopputulokseen. Itä-Suomen hallinto-oikeuden tulkintaa kuntarakennelain 9 §:n luonteesta sekä suunnitelmien sitovuudesta voidaan kuitenkin pitää kyseenalaisena. Tulkinta on vastoin aikaisempaa KHO:n linjausta, minkä lisäksi nykyisen kuntarakennelain esityöt ovat selkeästi sopimuksen oikeudellisen sitovuuden kannalla. Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksiä ei tapausta T 15/0329/4 lukuun ottamatta ole vielä ”testattu” korkeimmassa hallinto-oikeudessa. KHO:n päätöstä myöskään yllä mainitusta tapauksesta ei ole tätä tutkielmaa kirjoittaessa annettu. On kuitenkin perusteltua olettaa, että KHO päättyy asiassa Itä-Suomen hallinto-oikeuden kanssa eriävään lopputulokseen.

Yhdistymissopimuksen sitovuus muodostuu ajallisesti yhdistyvien kuntien päätöksellä liittyä sopimukseen. Ennen vuoden 2009 kuntajakolain uudistusta yhdistymissopimuksesta irtaantuminen oli mahdollista ennen valtioneuvoston antamaa hyväksyntää kuntajaotukselle. Tämä todettiin myös aiemmin käsitellyssä KHO:n päätöksessä 10.11.2010 T 3199, jossa yhdistymissopimuksen ei julkisoikeudellisena sopimuksena katsottu muodostavan oikeuksia osapuolten välille. Sopimuksesta oli siten mahdollista irtautua ennen valtioneuvoston päätöstä. KHO:n ratkaisu ei ole enää ajankohtainen, sillä voimassaolevan lain esitöissä korostetaan yhdistymissopimuksen sitovuuden muodostumista jo yhdistymissopimuksen hyväksymispäätöksestä lukien. Sopimuksesta irtaantuminen ei ole mahdollista ainakaan uudella poliittisella harkinnalla.

Perinteinen oikeudenalajaottelu on menettänyt merkitystään ja muutospaineet ovat johtaneet siihen, että yksityisoikeudellisia periaatteita voidaan soveltaa myös julkisoikeudelliseen toimintaan. Sopimusoikeuden teoria perustaa sitovuuden käsityksen

hyvin pitkälti osapuolten välille syntyvälle luottamukselle siitä, että sovituista asioista pidetään kiinni. Käytännössä sitovuus konkretisoituu pätevästi solmitulla sopimuksella. Pätevyys puolestaan muodostuu useiden eri tekijöiden vaikutuksesta, joista yhdistymissopimuksen tapauksessa merkittävin on viranomaisen toimivalta päättää sopimuksessa sovittavista asioista. Toimivallan rajat muodostuvat lain sisällöstä ja kuntien sisäisistä toimivaltasäännöksistä. Yhdistymissopimuksella ei voida sopia sitovasti lain säännösten vastaisesti. Kunta ei siis voi sopia sitovasti esimerkiksi selvästi yhdenvertaisuuden vastaisista toimenpiteistä. Tutkielmassa esitetyn perusteella yhdistymissopimusta on pidettävä julkisoikeudellisena sopimuksena, jonka oikeudellinen sitovuus muodostetaan yksityisoikeudellisen normiston perusteella ja julkisoikeudellisten periaatteiden vaikutuksesta. Esitetyn perusteella yhdistymissopimusta voidaan luonnehtia myös hallintolain 3 §:n mukaiseksi hallintosopimukseksi. Kuten korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2016:52 todennut, luonnehdinta tehdään kuitenkin tapauskohtaisesti.

Sopimusehtojen sitovuus muodostetaan viimekädessä tulkintaoperaatiolla, jossa selvitetään sopimusosapuolten tarkoitus tapauskohtaisesti. Tulkintaoperaation vaiheita on edellä istutettu yhdistymissopimuksen tulkintaan. Operaatio luonnistuu erityisesti varsinaisen sopimusmateriaalin arviointiin, jossa sopimuslausekkeiden sanamuodolle annetaan suuri merkitys. Selkeästi muotoiltu sitoutuminen sopimuksen noudattamiseen saa aikaan oikeudellisen sitovuuden. Yhdistymissopimuksissa tulee kiinnittää huomiota erityisesti otsikoiden nimeämiseen ja niiden sijoitteluun sopimusasiakirjassa. Vaikka pelkkä otsikointi ei suoraan kumoa sopimuksen sisällöllistä merkitystä, on sillä silti erittäin vahva tulkintavaikutus sopimuksen kokonaisuudessa.

Muiden tulkintaoperaatiokeinojen käyttäminen yhdistymissopimuksen sitovuuden tulkinnassa ei onnistu yhtä mutkattomasti. Esimerkiksi sopimusympäristön merkitys jää yhdistymissopimuksen arvioinnissa käytännössä hyödyntämättä. Tämä johtuu lähinnä siitä, että yhdistymissopimuksen hyväksymisprosessi eroaa normaalista sopimuksen solmimismenettelystä. Muun muassa suullisesti muodostetuilla tahdonmuodostuksilla tai osapuolten oletuksilla ei oikeuskäytännön mukaan voida rajoittaa kuntajaosta päättävän valtuuston päätöksentekoa. Riskinjakoperiaatteet eivät puolestaan näyttäisi toimivan yhdistymissopimuksen tulkinnassa lainkaan. Tämä johtuu erityisesti yhdistymissopimuksen luonteesta. Sopimuksen laadinta tapahtuu kuntien yhteistyössä, eikä sopimuksen velvoittavuus käytännössä ole yksipuolista. Näin ollen esimerkiksi

epäselvyyssäännön ja minimisäännön soveltaminen on varsin epätarkoituksenmukaista.

Pätevästi sovittu yhdistymissopimus asettaa perustellun luottamuksen julkisen vallan käytön pysyvyydelle. Yhdistymissopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvan henkilön luottamuksensuoja estää viranomaista muuttamasta aikaisempaa päätöstään ilman oikeusseuraamuksia. Esimerkiksi kunnan asukas voi lähtökohtaisesti luottaa viranomaisen toimivan yhdistymissopimuksessa ilmenevällä tavalla. Luottamuksensuojan saannin edellytyksenä on kuitenkin neljän kriteerin yhtäaikainen täytyminen. Yksi kriteereistä edellyttää tarkkaa tilannekohtaista intressipunnintaa, mikä herättääkin mielenkiintoisen kysymyksen - missä menee raja julkisen intressin ja toiminnan kohteen luottamuksensuojan välillä kuntaliitostilanteessa?

Sitovuudesta voidaan kuitenkin poiketa kuntarakennelain 9 §:n säännöksen perusteella. Säännös edellyttää koko sopimuksen noudattamisen mahdollisuutta. Noudattamisen mahdollisuutta ei avata lain esitöissä, mutta lain sanamuodosta päätellen sopimuksesta irtaantuminen tulee kysymykseen lähinnä erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Tuomioistuinten päätöksiä mahdolltomasta tilanteesta ei vielä ole. Sopimusta voinee tulkita myös oikeustoimilain 36 §:n kohtuuttomuuspykälän valossa, mutta ensisijaisesti asiassa tulee harkittavaksi kuntarakennelain edellytykset.

Sitovan yhdistymissopimuksen vastainen päätös on laiton ja se voidaan viedä hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tällöin hallinto-oikeuden kassatorinen ratkaisovalta rajoittuu päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen. Kysymys siitä, kuinka asiassa tulee menetellä siinä tapauksessa, että uusi kunta ei suostu toteuttamaan yhdistymissopimuksessa sovittuja investointeja ajoissa, on problemaattinen. Yhdistymissopimuksen sitovuuden kesto on lähtökohtaisesti vain kolme vuotta, jonka jälkeen sopimus lakkaa olemasta voimassa. Jos kunta ei ole tehnyt varsinaista valituskelpoista päätöstä, kuinka esimerkiksi valtuuston passiivisuus sovittujen investointien tekemisessä voidaan turvata? Hallintosopimukset voidaan panna tarvittaessa täytäntöön hallintoriitamenettelyssä. Vielä on kuitenkin kokeilematta, voidaanko yhdistymissopimuksen perusteella muodostuneita oikeuksia toteuttaa tässä menettelyssä.

2 Lopuksi

Lainsäädännön rajoissa laaditun yhdistymissopimuksen sitovuus riippuu viimekädessä sopimuslausekkeiden laatijan taidosta ja tarkoituksesta. Suunnitelmien ja strategisten tavoitteiden taakse kirjoitetut tarkoitukset on helppo tulkita poliittisiksi. Selkeä sanamuoto sitoutumisesta sopimuksen ehtoihin muodostaa lähtökohdan oikeudelliselle sitovuudelle. Tulkinnanvaraisempia ovat lausekkeet, joissa jotain ikään kuin todetaan säilytettävän tai tapahtuvan, ilman, että sopimuksessa esimerkiksi todetaan kuntien sitoutuvan sopimuksessa mainittuihin lausekkeisiin. Edellä tarkastellun perusteella voidaankin todeta, että yleisin syy yhdistymissopimuksen sitovuuden epäselvyydelle käytännön tasolla löytyy kunnista itsestään. Kuntien laatimat sopimuslausekkeet on valitettavan usein muotoiltu siten, että epäselvyyksiltä ei ole voitu välttyä. Mikäli sopimuslausekkeet on rakennettu selkeästi sitovuuden perustavaan muotoon, ei kunnalla ole mahdollisuutta päättää yhdistymissopimuksen vastaisesti ilman oikeusseuraamuksia. Näin ei kuitenkaan ole tehty, vaan sopimuksessa on esimerkiksi sitouduttu säilyttämään perusopetus liittyvän kunnan alueella, mutta itse lauseke on voitu sisällyttää tavoitteeksi kirjatun otsikon alle. Yhtenä syynä tähän epäselvyyteen on valitettavan usein kuntatasolla toteutuva keho sopimusmenettely. Kunnat ottavat kenties liiaksikin mallia toisten kuntien vastaavista asiakirjoista valmistelussaan. Ohjeeksi kunnille voisikin esittää, että sopimuksia laadittaessa tulisi aina tarkkaan miettiä lausekkeiden sanamuotojen merkitys ja sijainti sopimuksen sisällä tapauskohtaisesti. Se, että jokin muu kunta on laatinut sopimusehdot määrätyllä tavalla, ei takaa niiden oikeellisuutta varsinkaan täysin eri tapauksessa. Yhdistymissopimuksen laatimisvaiheessa kunnilla tulisi olla selkeä visio siitä, mitä sopimuksella tavoitellaan. Mikäli yhdistymissopimuksella halutaan vain selkeyttää esimerkiksi tulevia poliittisia päämääriä, ei sopimukseen tule kirjata konkreettisia, oikeuksia perustavia ehtoja näihin tavoitteisiin liittyen.

Edellä esitetyn kritiikin mukaisten sopimuslausekkeiden laatimista hankaloittaa kuitenkin kaksi varsin vastakkaista tavoitetta. Samalla kun liittyvät kunnat haluavat turvata oman alueensa intressit myös kuntaliitoksen jälkeen, tulee sopimusehdot kuitenkin laatia siten, etteivät ne rajoita muodostuvan kunnan tulevaa päätöksentekoa perusteettomasti. On kuitenkin syytä muistaa, että viranomaisen sopimustoiminnassa esimerkiksi varojen puute ei aina poista oikeudellista sitovuutta.⁴³³ Edellä mainittujen tavoitteiden täyttäminen jokaista osapuolta tyydyttävällä tavalla on kuitenkin

⁴³³ Mäenpää 1989, s. 244-245.

käytännössä todella vaikeaa. Hankaluuksia lisää osaltaan myös liitoskuntien valtuustot, joissa liittyneiden kuntien valtuutettujen tulisi päästä yhteisymmärrykseen uuden kunnan intresseistä.

Yhdistymissopimusta koskevat epäselvyydet eivät toki yksin johdu huonosta sopimustekniikasta tai jääräpäisistä valtuutetuista. Myös lainsäädännössä on kehitettävää. Lisätarkennusta tulisi saada erityisesti siihen, ketkä ovat yhdistymissopimuksen osapuolia liittyvien kuntien katoamisen jälkeen. Kuntarakennelaisissa todetaan, että sopimus sitoo kolme vuotta, ellei tätä lyhyemmästä ajasta ole sovittu. Kuinka kolmea vuotta pidemmäksi ajaksi solmittua sopimusehtoa tulisi noudattaa? Nykyinen laki ei anna tähän selvää vastausta. Sopimuksen noudattamisen mahdottomuutta käsittelevä momentti vaatisi myös riitoja estävää preventiivistä tarkennusta lainsäätäjän tarkoituksesta. Nyt asia on jäämässä puhtaasti oikeuskäytännön nojalla ratkaistavaksi. Tämä ei ole kuntien kannalta optimaalinen tilanne. Tilanteen sekavuutta edesauttaa myös hallintotuomioistuinten laiskahko perusteluvollisuuden toteutus. Esimerkiksi tutkielmassa mainittujen Itä-Suomen hallinto-oikeuksien johtopäätökset voisivat olla hyväksyttäviä, mikäli tuomion johtopäätösten taustalla vaikuttavaa ajatusmaailmaa olisi avattu tuomion perusteluissa. Näin ei valitettavasti ole tehty ja tilanne on ennen KHO:n uutta linjausta edelleen epäselvä.