

## **SELVITYS RAIDEHANKETTA SUUNNITTELEVAN HANKEYHTIÖN OSAKKUUDESTA JA RAHOITAMISESTA KUNNAN TOIMIALAN KANNALTA**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt minua selvittämään seuraavia oikeudellisia kysymyksiä:

1. Missä määrin ja millä ehdoilla kunnat voivat niitä velvoittavan lainsäädännön nojalla ryhtyä osakkaaksi ja kohdentaa rahoitusta perusteilla oleviin hankeyhtiöihin, joiden tehtävänä on suunnitella suuria raidehankkeita?
2. Millä perusteilla kuntien päätös voitaisiin tuomioistuimen toimesta mahdollisesti kumota?
3. Voidaanko kunnan päätös osallistua osakassopimukseen ja rahoittaa hankeyhtiötä panna millä reunaehdoilla täytäntöön ilman lainvoimaa ja mitä mahdollisia riskejä tähän liittyy?
4. Mikä vaikutus olisi hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä kumota kunnan tekemä päätös allekirjoittaa osakassopimus, jos kunta on jo sitoutunut osakassopimukseen? Voiko kunnalle tulla esimerkiksi vahingonkorvausvelvollisuus sopimusoikeudellisesti?

Esitän selvityksenäni seuraavan.

### ***Selvityksen tausta***

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 10.9.2019 tekemän päätöksen mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö käynnisti syksyllä 2019 neuvottelut Turun tunnin juna -hankeyhtiön sekä Suomi-rata -hankeyhtiön perustamiseksi. Neuvotteluja käydään raideliikenneinvestoinneista hyötyvien kuntien ja muiden julkisomisteisten yhteisöjen kanssa. Työryhmien tavoitteena on neuvotella Turun tunnin juna -hankeyhtiötä sekä Suomi-rata -hankeyhtiötä koskevat osakassopimukset.

Neuvottelutulos osakassopimuksineen tuotaisiin myöhemmin erikseen talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi, missä yhteydessä valiokunta linjaisi

neuvottelutuloksen hyväksymisestä ja yhtiöiden perustamisesta. Neuvoteltavien hankeyhtiöiden tehtävänä olisi raidehankkeisiin liittyvä suunnittelu ja sen rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti.

Yhtiöiden perustaminen edellyttää, että niihin tulisi omistajiksi myös muita hankkeesta hyötyviä julkisyhteisöjä tai julkisesti omistettuja yhteisöjä. Hankeyhtiöissä voisi olla myös muita osakkaita edellyttäen, että yhtiössä säilyisi julkisomisteinen määränemmistö. Yhtiöt perustetaan välineiksi erityisesti osapuolten rahoituksen kokoamista ja yhteistyötä varten.

Hankeyhtiöiden perustamisen edellytyksenä on, että valtio omistaa hankeyhtiöistä perustamisvaiheessa vähintään 51 prosenttia. Edelleen muiden osakkaiden tulisi sitoutua yhtiön pääomittamiseen 49 % osuudella arvioiduista rakentamisvalmiuden edellyttämän suunnittelun kustannuksista sekä muista hankeyhtiön toiminnan edellyttämistä kustannuksista.

## **1. Kunnan toimivalta osallistua osakkaana ja kohdentaa rahoitusta hankeyhtiöön**

### **1.1 Kunnan toimivallan oikeudelliset puitteet**

Yleiset oikeudelliset puitteet kunnan toimivallalle kohdentaa rahoitusta hankeyhtiöihin määräytyvät kunnan tehtäviä sääntelevän kuntalain (10.4.2015/410) 7 §:n mukaan. Kunta voi säännöksen mukaan hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Lisäksi kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain 7 §:ssä määriteltyjen tehtävien perusteella kunnan toimiala jakautuu kolmeen pääryhmään. Kunta hoitaa yleiseen toimialaansa kuuluvia tehtäviä, jotka se on päättänyt itsehallintonsa nojalla itse hoitaa. Kunnan lakisääteiset tehtävät muodostavat sen erityisen toimialan. Sopimusperusteiset julkiset tehtävät kuuluvat niin ikään kuntalain mukaiseen kunnan toimialaan, vaikka ne eivät suoranaisesti sijoitu kunnan itsehallinnon alaan.

Kunta päättää tehtäviensä hoitamisesta yleensä itse perustuslain, itsehallintonsa ja erityislainsäädännön määrittelemissä puitteissa. Kunta hoitaa tehtävänsä itse tai kuntalain 49 §:n mukaisesti yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi lisäksi hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta (Kuntal 9.1 §).

Kuntalain 7 §:ssä määriteltyjen kunnan tehtävien kannalta arvioituna kunnan osallistuminen osakkaana ja rahoituksen osoittaminen perusteilla oleviin hankeyhtiöihin ei kuulu kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Koska hankeyhtiön tehtävänä olisi rai-dehankkeiden suunnittelua, kysymys ei liioin ole siitä, että kunta ottaisi sopimuksen perusteella hoitaakseen julkisen tehtävän. Näin ollen arvioinnin kohteena on kysymys kunnan yleisen toimialan laajuudesta eli siitä, onko osallistuminen ja rahoituksen osoittaminen hankeyhtiöön tehtävä, jonka kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa itselleen.

## *1.2 Kunnan yleisen toimialan laajuus ja rajoitukset*

### *Yleiseen toimialaan kuuluvat kunnan tehtävät*

Kunnan yleinen toimiala kuuluu Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon keskeisiin osatekijöihin.<sup>1</sup> Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja korostaa kunnan omaa ja itsenäistä tehtäväpiiriä itsehallinnon keskeisenä tekijänä. Peruskirjan 3(1) artiklan mukaan paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan ”paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti”. Itsehallinnon perusteisiin kuuluu siten, että kunnalla on oma tehtäväpiiri, mikä käy ilmi myös kuntalain 7 §:n 1 momentin sisältämästä kunnan tehtävien määrittelystä.

Koska kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät perustuvat kunnalliseen itsehallintoon, niiden ottaminen ja toteuttaminen ovat kunkin kunnan omassa harkinnassa. Kunta päättää siten itsenäisesti, mitä tehtäviä se ryhtyy itsehallintonsa nojalla hoitamaan. Koska tehtävät ovat vapaaehtoisia, kuntaa ei voida velvoittaa niiden hoitamiseen. Lähtökohtana on, että kunta myös itse vastaa näiden tehtävien aiheuttamista kustannuksista.<sup>2</sup>

Kunnan päätösvallelalle asettavat rajoja etenkin lainsäädäntö ja kunnan toimialaa koskeva oikeuskäytäntö. Kunta ei voi ottaa hoidettavakseen tehtäviä, jotka on lailla määritelty yksinomaan valtion viranomaisen hoidettavaksi. Omien tehtävien hoitamisessa kunnan on myös noudatettava tehtävän hoitamiseen kohdistuvaa lainsäädäntöä, joka määrittelee esimerkiksi toimivan kilpailun edellytyksiä tai rajoittaa julkisten tukien käyttöä. Niin ikään hallinnon oikeusperiaatteet määrittävät kunnan päätösvalan puitteita.

<sup>1</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp, s. 20.

<sup>2</sup> Ks. kunnan yleisen toimialan rajoista Sallinen, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot (2007).

Yleisen toimialan rajat määräytyvät myös sen mukaan, mitä tehtäviä kulloinkin katsotaan kuuluvan kunnan itsehallinnon alaan. Yleisen toimialan luonteesta johdun siihen kuuluvia tehtäviä ei voida määritellä lainsäädännössä. Yleisen toimialan oikeudellisia rajoja määrittelee näin ollen viime kädessä korkein hallinto-oikeus tutkiessaan valituksia, joissa valitusperusteena on kunnan toimivallan ylitys ja erityisesti se, että kunta on päättänyt ryhtyä toimeen, joka ei kuulu sen toimialaan.

Yleensä kunnan toiminta kohdistuu lähinnä sen omalle alueelle ja omiin kuntalaisiin, joskin tehtävän tuottama hyöty kunnalle ja kuntalaisille voi laajentaa yleisen toimialan rajoja. Arvioitaessa, kuuluuko jokin toiminta yleiseen toimialaan, on kiinnitettävä huomiota myös toiminnan kuntalaisille tuottamaan hyötyyn ja tarkoituksenmukaisuuteen kunnan intressien ja kehittymisen kannalta. Etenkin työllisyyden edistämistä on oikeuskäytännössä pidetty perusteena sille, että tehtävä kuuluu kunnan toimialaan.

Työllisyyden edistämisen merkitystä yleisen toimialan kannalta on arvioitu ratkaisussa **KHO 2002:42**: Uudenkaupungin kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt pääomasijoitusrahaston säännön, jonka mukaan rahaston pääomasta tehdään oman pääoman ehtoisia sijoituksia paikkakunnalle sijoittuviin tai paikkakunnalla laajentaviin yrityksiin. Sijoitusten ehtona oli uusien pysyvien työpaikkojen syntyminen ja kohdeyrityksen toimiminen kaupungissa kiinteässä toimipaikassa. Ottaen huomioon myös kaupungin huonosta työllisyys-tilanteesta aiheutuvat erityisolosuhteet ja pääomasijoitusrahaston säännöistä ilmenevä tarkoitus pysyvien työpaikkojen luomiseen pääomasijoitusrahaston sääntöjen hyväksymistä voitiin pitää sellaisena kaupungin itsehallintoon kuuluvana työllisyyttä edistävänä toimintana, jonka tukeminen kuntalain mukaan kuului kunnan toimialaan.

Vaikka kunta on paikallisyhteisö, kunnan yleinen toimiala ei rajoitu vain kunnan omalle alueelle. Kunnat osallistuvat vakiintuneesti kuntien alueelliseen yhteistyöhön, ja ne voivat ottaa itselleen tehtäviä, joilla on vaikutuksia myös kunnan alueen ulkopuolella, jos siitä on odotettavissa hyötyä kunnalle ja kuntalaisille. Tässä suhteessa yleisen toimialan määräytymisen kannalta on merkitystä kunnan toiminnan tavoitteita yleisesti määrittelevällä kuntalain 1 §:n 2 momentin säännöksellä. Sen mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Myös kunnan ja kuntalaisten edulla yleisemmin voi siten olla merkitystä yleisen toimialan rajojen määräytymisessä, jos tehtävä on omiaan vahvistamaan kunnan

elinvoimaa ja tukemaan sen kehitystä. Tällä perusteella oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat yleensä myös osakesijoitukset, joiden tarkoituksena on edistää kunnan toimialaan kuuluvia päämääriä, kuten elinkeinorakenteen muutosta ja työllisyyttä.

Esimerkiksi kunnan päättämää osakesijoitusta kiinteistöyhtiöön on arvioitu päätöksessä **KHO 2015:180** seuraavasti: Kaupunki oli lähtenyt mukaan hirsitalokorttelihankkeeseen ja hirsitaloja rakentavan kiinteistöyhtiön omistajaksi edistääkseen kaupungin elinkeinotoimintaa, työllisyyttä ja vahvistaakseen kaupungin tunnettuisuutta metsäalan toimijoiden paikkakuntana. Kiinteistöyhtiön omistaminen ja siihen tehty pääomasijoitus kuuluivat siten kaupungin toimialaan. Vastaava lähtökohta käy ilmi päätöksessä **KHO 2.8.2001 T 1738**: Suunnitellun IT-yhtiön toiminnan keskeisenä tavoitteena oli edistää sekä kuntien yhteistoimintaa tietotekniikkapalvelujen järjestämisessä että laajemminkin seudullista kehitystä informaatioteknologian avulla. Kaupungin osakkuus yhtiössä edisti näin myös elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä kaupungissa. Tämän vuoksi kaupungin osakkuutta sanotussa IT-yhtiössä voitiin pitää sellaisena kaupungin itsehallintoon kuuluvana tehtävänä, joka kuntalain mukaan kuului kunnan toimialaan.

Kunnan ja kuntalaisten intressissä ei sen sijaan ole ryhtyä tehtäviin, jotka ovat poikkeuksellisen riskipitoisia tai kalliita, vaikka niillä saattaisi olla myönteistä merkitystä esimerkiksi elinkeinotoiminnan tai työllisyyden edistämässä taikka kunnan julkisen kuvan kannalta.<sup>3</sup>

Muun muassa takauksen myöntäminen kuuluu sinänsä kunnan tehtäviin kunnan edun toteuttamiseksi. Päätöksessä **KHO 2015:76** arvioitiin, että asiassa esitetyn työllisyyden tukemiseen, takauksen kohteena olevan lainan investointiluonteeseen sekä vastavakuuden arvoon ja taloudelliseen riskiin liittyvän selvityksen perusteella takaus kuului kunnan toimialaan. Toisaalta ratkaisussa **KHO 2012:119** arvioitiin, että takauksen myöntäminen kulttuurisäätiölle ei kuulunut kunnan toimialaan, kun otettiin huomioon kunnan jo aiemmin takaaman lainan määrä, uuteen lainatakaukseen säätiön taloudellisen tilan ja riittämättömien vastavakuuksien vuoksi liittyneet suuret taloudelliset riskit sekä kunnan taloudelliset voimavarat. Arviota ei muuttanut se, että kulttuurisäätiön järjestämällä kansanmusiikkijuhlilla oli huomattava merkitys kunnan tunnettuisuudelle ja suuri taloudellinen merkitys alueen elinkeinotoiminnalle.

Yleisen toimialansa puitteissa kunta voi harjoittaa myös luonteeltaan taloudellista toimintaa tuottamalla esimerkiksi energia- ja vesihuoltopalveluja, harjoittamalla

---

<sup>3</sup> Ks. Harjula & Prättälä, Kuntalaki (2019), s. 180–184.

sosiaalista asuntotuotantoa tai tarjoamalla yksityiseen terveydenhuoltoon verrattavia palveluja. Sen sijaan yksinomaan voiton tavoitteluun pyrkivä tai spekulatioon perustuva liike- tai sijoitustoiminta ei kuulu kunnan toimialaan. Kunnan taloudellisen toiminnan rajat määräytyvät myös kilpailuoikeudellisen sääntelyn mukaan.

### *Yleiseen toimialaan kuuluvien kunnan tehtävien hoitamismuodot ja -tavat*

Kunta voi hoitaa yleiseen toimialaansa kuuluvia tehtäviä erilaisissa organisaatiomuodoissa. Tällainen toiminta voi tehtävän luonteesta riippuen tapahtua myös esimerkiksi osakeyhtiön muodossa. Kunnan toiminta käsittää kuntalain 6 §:n 2 momentin mukaan kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoitukseen perustuvan toiminnan. Kuntalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan siinä voidaan käyttää myös erilaisia rahoitus- ja tukimalleja sekä verkostoja ja kumppanuuksia, joiden avulla kunta toteuttaa tehtäviään (HE 268/2014 vp, s. 137).

### *1.3 Hankeyhtiöön osallistuminen ja rahoittaminen kunnan yleisen toimialan kannalta*

Selvitystoimeksiannon mukaan perustettavien hankeyhtiöiden tehtävänä olisi rai-dehankkeisiin liittyvä suunnittelu ja sen rahoittaminen rakentamisvalmiuteen asti. Hankeyhtiön osakkaina voisi valtion lisäksi olla raideliikenneinvestoinneista hyötyviä kuntia ja myös muita osakkaita edellyttäen, että yhtiössä säilyisi julkisomisteinen määräänemistö. Yhtiöt perustettaisiin välineiksi erityisesti osapuolten rahoituksen kokoamista ja yhteistyötä varten.

Sekä kunnan osakkuutta hankeyhtiössä että hankeyhtiön rahoitusta on paikallaan arvioida samoin perustein kunnan yleisen toimialan ja sen rajoitusten kannalta. Edellä esitettyjen näkökohtien ja hankeyhtiön toiminnan sisällön perusteella keskeisiä arviointikriteereitä kunnan yleisen toimialan kannalta ovat etenkin seuraavat:

- hankeyhtiön toiminnan tuottama hyöty kuntalaisille ja kunnalle
- hankeyhtiön toiminnan työllisyysvaikutukset
- osakkuuden ja rahoituksen riskipitoisuus
- hankeyhtiön perusteltavuus kunnan toiminnan organisoinnin kannalta ja
- hankeyhtiön toiminnan taloudellinen luonne
- valtion ja kuntien välinen toimivallanko.

*Hankeyhtiön toiminnan tuottama hyöty kuntalaisille ja kunnalle* perustuisi ilmeisesti lähinnä raideliikennetoiminnan pidemmällä aikavälillä toteutuviin hyödyllisiin vaikutuksiin. Tällainen hyöty voi konkretisoitua muun muassa liikenneyhteyksien kohentumisena, elinkeinotoiminnan vireytymisenä ja kunnan elinvoimaisuuden vahvistumisena. Tällaisia kunnalle ja kuntalaisille tulevia hyötyjä on oikeuskäytännössä pidetty perusteena sille, että toimi kuuluu kunnan yleiseen toimialaan. Kun otetaan huomioon, että raideliikenneinvestointien suunnittelu on välttämätön edellytys niiden toteuttamiselle, jo suunnittelun voidaan arvioida tuottavan hyötyä kuntalaisille ja kunnalle. Edellytyksenä on tältä osin, että suunnitellun raideliikenneinvestoinnin taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset tulevat kohdistumaan merkityksellä tavalla kuntaan ja sen asukkaisiin, vaikka raideyhteys ei välttämättä kulje kunnan alueella.

*Hankeyhtiön toiminnan työllisyysvaikutukset* osakaskunnassa olisivat ilmeisesti välittömästi vähäiset, ja rajoittuisivat suunnittelutehtäviin mahdollisesti rekrytoitaviin henkilöihin. Sen sijaan raideliikenneinvestoinnin toteutuessa työllisyysvaikutukset voivat ainakin potentiaalisesti olla osakkaana toimivan ja investoinnista hyötyvän kunnan kannalta myönteisiä. Myös työllisyysvaikutuksilla on oikeuskäytännössä katsottu olevan merkitystä sille, että tällaisia vaikutuksia todennäköisesti aikaan saava toimi kuuluu kunnan yleiseen toimialaan.

*Osakkuuden ja rahoituksen riskipitoisuutta* arvioitaessa on merkitystä etenkin suunniteltavan raideliikenneinvestoinnin toteutumisen todennäköisyydellä. Riskien kannalta arviointiin vaikuttavat ainakin valtion sitoutuminen investointeihin ja raideliikenteen yleisen merkityksen korostuminen liikennemuotona. Nämä tekijät ovat omiaan vähentämään riskejä. Rahoitusosuuden määrää ei toisaalta voida pitää yksittäisen kunnan taloudellisten voimavarojen kannalta suurena, mikäli osakkuussopimuksen mukaiset puitteet rahoitusosuuden määräytymiselle on määritelty kohtuullisiksi. Kunnan päättämään toimeen sisältyvä ennakoitava ja maltillinen riski on oikeuskäytännön mukaan peruste katsoa, että toimi kuuluu kunnan yleiseen toimialaan.

*Hankeyhtiön perusteltavuus kunnan toiminnan organisointitavan kannalta* määräytyy lähinnä suunnittelutehtävien toiminnallisten vaatimusten perusteella. Yhtiömuotoa voidaan pitää toimivana tapana järjestää valtion, kuntien ja mahdollisesti muiden julkisyhteisöjen yhteistoimintaa suunnittelutehtävissä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Kunnan toiminta käsittää kuntalain 6 §:n 2 momentin mukaan myös omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

*Hankeyhtiön toiminnan taloudellinen luonne* vaikuttaa etenkin sen arviointiin kilpailuoikeudellisten rajoitusten kannalta. Raideliikenneinvestointien suunnitteluun ei voitane katsoa sisältyvän sellaisia taloudellisen toiminnan piirteitä, joiden vuoksi kilpailuoikeudelliset tai kiellettyyn valtion tukeen perustuvat rajoitukset olisivat esteenä hankeyhtiön osallistumiselle tai tällaisen yhtiön rahoittamiselle.

*Valtion ja kunnan välisen toimivallanjaon* kannalta voidaan todeta, että raideliikenteen ja siihen kohdistuvien investointien suunnittelua ei voida pitää yksinomaan valtion toimivaltaan kuuluvana tehtävänä. Tämä lähtökohta käy ilmi muun muassa ratalain (2.2.2007/110) 8 §:n 2 momentista, jonka mukaan rautatietä koskevia suunnitelmia tehtäessä rataverkon haltija toimii yhteistyössä muun muassa kuntien kanssa.

#### *1.4 Yhteenveto*

Kuntia sitovan lainsäädännön kannalta kuntien osallistumista ja rahoituksen kohdistamista suurina raidehankkeita suunnitteleviin hankeyhtiöihin, on arvioitava erityisesti siltä kannalta, kuuluvatko osakkuus hankeyhtiössä ja yhtiön toiminnan rahoittaminen kuntalain 7 §:n mukaan määräytyviin kunnan tehtäviin.

Arvioinnin kannalta keskeiset kriteerit perustuvat erityisesti hankeyhtiön toiminnan tuottamaan hyötyyn kuntalaisille ja kunnalle, hankeyhtiön toiminnan todennäköisiin työllisyysvaikutuksiin, osakkuuden ja rahoituksen kohtuulliseen riskipitoisuuteen, yhtiömuodon toimivuuteen sekä kilpailuoikeudellisten rajoitusten merkitykseen.

Hankeyhtiöiden osakkuuden ja rahoittamisen voidaan näiden arviointikriteerien soveltamisen perusteella katsoa kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan eli kuntalain 7 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin, jotka kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa itselleen.

## ***2. Kunnan päätöksen kumoamisen perusteet hallintotuomioistuimessa***

### *2.1 Muutoksenhaku kunnan päätökseen*

Kunnan päätöksiin saa hakea muutosta kuntalain 16 luvun mukaisesti. Luvun säännöksiä sovelletaan kuntalain 133 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä.

Kunnan päätökseen kohdistuvan kunnallisvalituksen tekemistä edeltää pakollinen oikaisuvaatimusmenettely, jossa kunnanhallitus tai lautakunta arvioi päätöksen lainmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Vasta oikaisuvaatimuksen johdosta



annettuun kunnan viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeuteen tehtävällä kunnallisvalituksella. Valtuuston päätöksestä valitetaan kuitenkin suoraan kunnallisvalituksella hallinto-oikeuteen.

Muutoksenhaun kohteena voi kuntalain mukaan olla kunnan päätös myöntää rahoitusta esimerkiksi osakeyhtiölle. Lisäksi muutoksenhakukelpoisena kunnan päätöksenä pidetään vakiintuneesti päätöstä, jossa kunta sitoutuu yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen. Tällä perusteella myös osakeyhtiön osakkuussopimusta koskevaan kunnan päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksella.

Kunnallisvalituksen kunnan päätöksestä saa kuntalain 135 §:n 1 momentin mukaan tehdä hallinto-oikeuteen vain säännöksessä mainituilla laillisuusperusteilla. Valituksen perusteena voi olla, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Valitusoikeus on kuntalain 137 §n 1 momentin mukaan asianosaisen lisäksi kunnan jäsenellä. Kunnallisvalitus tehdään hallinto-oikeuteen, jonka päätökseen saa hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

## *2.2 Hallinto-oikeuden päätösvalta valituksen johdosta*

Hallinto-oikeuden päätösvalta valituksen johdosta määritellään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (5.7.2019/808, hallintoprosessilaki) 81 §:ssä. Tuomioistuimella on säännöksen mukaan toimivalta hyväksyä tai hylätä valitus tai jättää se tutkimatta kokonaan tai osittain. Jos hallinto-oikeus hyväksyy valituksen, se voi kumota valituksen kohteena olevan päätöksen. Koska valitus kunnan päätöksestä voidaan tehdä vain kuntalain 135 §:n 1 momentissa määritellyillä perusteilla, myös kunnan päätöksen kumoaminen voi perustua vain näihin laillisuusperusteisiin.

Osakkuutta hankeyhtiössä ja yhtiön rahoittamista koskevasta kunnan päätöksestä saa päätöksenteon erityispiirteet huomioon ottaen valittaa millä tahansa kuntalain 135 §:n 1 momentissa mainitulla perusteella. Vastaavasti päätöksen kumoaminen voi perustua näihin laillisuusperusteisiin kunnallisvalituksessa esitetystä valitusperusteesta riippuen. Hallinto-oikeudella ei sen sijaan ole toimivaltaa arvioida kunnan päätöksenteon kohteena olevan yksityisoikeudellisen sopimuksen sitovuutta tai pätevyyttä, koska hallintotuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu arvioida yksityisoikeudellisten suhteiden lainmukaisuutta. Tämä merkitsee, että osakkuussopimuksen hyväksymistä koskevan kunnan päätöksen mahdollinen kumoaminen ei vaikuta osakkuussopimuksen sitovuuteen ja velvoittavuuteen suhteessa kuntaan.

Jos osakkuutta koskevaan päätöksentekoon on esimerkiksi osallistunut esteellinen henkilö tai päätöksen perusteita ei ole selvitetty riittävästi, hallinto-oikeus voi kumota kunnan päätöksen sillä perusteella, että se on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Jos taas valituksessa vedotaan siihen, että osakkuus hankeyhtiössä tai sen rahoittaminen eivät kuulu kuntalain 7 §:ssä määriteltyihin kunnan tehtäviin, hallintotuomioistuin voi kumota päätöksen sillä perusteella, että päätöksen tehnyt kunnan viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa. Myös kunnan päätöksen muu julkisoikeudellinen lainvastaisuus voi olla sen kumoamisen perusteena.

Jos kunta päättää omalta osaltaan ryhtyä hankeyhtiön osakkaaksi hyväksymällä hankeyhtiön osakkuussopimuksen ja/tai päättää hankeyhtiön rahoittamisesta, kuntalain 135 §:n mukaisena valitusperusteena on käytännössä mahdollinen lähinnä se, että osakkuus ja rahoitus eivät kuulu kuntalain 7 §:ssä määriteltyihin kunnan tehtäviin. Mikäli hallinto-oikeus ensimmäisenä tuomioistuinasteena tai korkein hallinto-oikeus valitusluvan myönnettyään arvioi, että kunta on päätöksen tehdessään ylittänyt toimivaltansa, se todennäköisesti kumoaisi kunnan päätöksen.

### *2.3 Yhteenveto*

Hallinto-oikeus voi arvioida kunnan päätöksen lainmukaisuutta vain kunnallisvalituksessa esitetyn, kuntalain 135 §:n 1 momentissa määritellyn valitusperusteen johdosta. Käytännössä valitusperusteena todennäköisesti esitettäisiin lähinnä se, että hankeyhtiön osakkuus ja rahoittaminen eivät kuulu kuntalain 7 §:ssä määriteltyihin kunnan tehtäviin.

Jos hallinto-oikeus pitää valitusta riittävästi perusteltuna, se voi kumota kunnan päätöksen sillä perusteella, että kunta on päätöksen tehdessään ylittänyt toimivaltansa. Kunnan päätöksen kumoaminen ei kuitenkaan vaikuta osakassopimuksen perusteella kuntaan kohdistuviin yhtiö- ja sopimusoikeudellisiin velvoitteisiin.

## **3. Osakassopimukseen osallistumista koskevan kunnan päätöksen täytäntöönpano**

### *3.1 Kunnan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus*

Kunnan tekemän päätöksen täytäntöönpanoa sääntelevän kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon. Säännöstä sovelletaan, mikäli kunnan päätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella tai kunnallisvalituksella.

Kunnallisvalituksen tekeminen ei siten lähtökohtaisesti estä tai lykkää kunnan toimielimen tekemän päätöksen täytäntöönpanoa. Kunnallisvalituksen vireilläolosta huolimatta päätös voidaan yleensä toteuttaa heti. Poikkeuksena ovat kuitenkin ne melko harvinaiset tilanteet, joissa kunnallisvalitus kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai hallinto-oikeus kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Se, että kunnallisvalituksen tekeminen ei yleensä saa aikaan päätöksen täytäntöönpanon siirtymistä tai estymistä, perustuu lähinnä kunnallisen itsehallinnon vaikutukseen.

Käytännössä täytäntöönpanon siirtymismahdollisuutta tulkitaan ja sovelletaan melko suppeasti. Päätöksen täytäntöönpanoa pidetään yleensä mahdollisena kunnallisvalituksen vireilläolosta huolimatta. Jos täytäntöönpanon edut ovat selvästi haittoja suuremmat, täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä.<sup>4</sup>

### *3.2 Täytäntöönpanon siirtymisen perusteet*

Oikeusturvan tehokkuuden turvaamiseksi kunnan on ennen päätöksensä täytäntöönpanoa arvioitava, aiheuttaisiko päätöksen välitön täytäntöönpano erityisen suurta vahinkoa tai peruuttamattoman oikeudenloukkauksen taikka edellyttävätkö erittäin painavat syyt muuten täytäntöönpanon siirtämistä. Tämä arviointi on kunnan toimivaltaan kuuluvaa laillisuusharkintaa, josta kunta ei voi poiketa sopimuksella. Laillisuusharkinnan kannalta valituksen käyminen täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi on tosin verraten tulkinnanvarainen kriteeri.

Täytäntöönpanon siirtymistä puoltavana erityisen painavana syynä voidaan pitää muun muassa päätöksen ilmeistä lainvastaisuutta ja täytäntöönpanon aiheuttamaa asianosaisen oikeuden olennaista tai peruuttamatonta loukkausta. Tältä kannalta ei ole ratkaisevaa merkitystä sillä, aiheuttaisiko lainvoimaa vaille olevan päätöksen täytäntöönpano esimerkiksi huomattavaa taloudellista vahinkoa tai olennaista edun menetystä.<sup>5</sup> Toisaalta myös päätöksen pysyvyydellä ja peruuttamattomuudella voi olla merkitystä erityisen painavaa syytä arvioitaessa.

Kunnan päätöksen täytäntöönpanon siirtymisen perusteiden kannalta relevanttina voidaan pitää korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä **KHO 2012:9**, jossa täytäntöönpanon kriteereitä on arvioitu kunnan toimialan laajuuteen kohdistuvan valituksen johdosta. Tässä ratkaisussa kunnallisvalitus oli perustunut muun ohella siihen, että kaupunginvaltuuston päätöksessä tarkoitettu viiden miljoonan euron määräinen omavelkainen takaus ei kuulunut kunnan yleiseen toimialaan ja takaus oli EU:n valtioneuvoston vastainen. Korkein hallinto-oikeus otti arviossaan

---

<sup>4</sup> Ks. täytäntöönpanon siirtymisen perusteista Harjula – Prättälä, (2019), s. 958-959.

<sup>5</sup> Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa (2019), s. 287-288.

huomioon muun muassa valitusperusteet, takaussitoumuksen merkityksen kaupungin talouden kannalta ja takaussitoumuksen sisällön sekä erityisesti sen, ettei takauspäätöksen täytäntöönpanoa esitetyn selvityksen perusteella arvioiden voitu tehokkaasti peruuttaa. Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus päätyi arvioon, jonka mukaan kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpano olisi tehnyt tapauksessa esillä olevissa olosuhteissa pääasiaa koskevan muutoksenhaun hyödyttömäksi. (Ään. 4–1.)

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä arvioitiin yksityisoikeudellisen sitoumuksen hyväksymistä koskevan kunnan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Erityinen merkitys arviossa annettiin sille, että esitetyn selvityksen mukaan tällaista sitoumusta ei olisi voitu tehokkaasti peruuttaa, jos kunnan sitoumuspäätös olisi kumottu kunnallisvalituksen johdosta.

Kuten edellä on todettu, hankeyhtiön osakassopimusta koskevan kunnan päätöksen kumoaminen kunnallisvalituksen johdosta ei sellaisenaan vaikuta osakassopimuksesta kunnalle aiheutuviin velvoitteisiin ja sitoumuksiin. Tällaisen päätöksen kumoaminen kunnallisvalituksen johdosta ei siten kumoa tai poista osakassopimuksen kunnalle perustamia yhtiö- ja sopimusoikeudellisia velvoitteita. Hankeyhtiön rahoittamista koskevan päätöksen kumoaminen ei toisaalta sellaisenaan ole riittävä oikeudellinen toimivaltaperuste yhtiölle myönnetyn rahoituksen takaisinperinnälle.

### *3.3 Välittömän täytäntöönpanon aiheuttamat riskit*

Jos kunta panee päätöksensä täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, kunta toimii päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta sääntelevän kuntalain 143 §:n ensimmäisen virkkeen ilmaiseman pääsäännön mukaisesti. Mikäli valittaminen kunnan päätöksestä sen välittömän täytäntöönpanon johdosta kuitenkin käy hyödyttömäksi, kunta toimisi kuntalain 143 §:ään sisältyvän rajoituksen vastaisesti pannessaan päätöksen välittömästi täytäntöön.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt näkökohdat hankeyhtiön osakkuuden ja rahoittamisen kuulumisesta kunnan yleiseen toimialaan, niitä koskevan kunnan päätöksen välittömälle täytäntöönpanolle voidaan katsoa olevan perusteita. Jos kuitenkin hankeyhtiön osakkuutta ja rahoittamista koskevasta päätöksestä valittaminen kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi, erityisesti osakkuussopimuksen sopimusoikeudellisen sitovuuden vuoksi, välitöntä täytäntöönpanoa voidaan pitää lainvastaisena menettelyinä.

Jos hankeyhtiön osakkuutta ja rahoittamista koskevan kunnan päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta aiheutuisi valittajalle tai muulle taholle vahinkoa, se voisi perustaa kunnalle myös vahingonkorvausvastuun. Koska kunta ei yksityisoikeudellista sopimusta koskevassa päätöksenteossään käytä julkista valtaa, taloudellisen korvaaminen edellyttää kuitenkin vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) 5 luvun 1 §:n säännös huomioon ottaen, että siihen on erityisiä syitä tai että päätöksentekoon liittyy rikosoikeudellisesti rangaistavia piirteitä.

### 3.4 Yhteenveto

Kunnan päätös voidaan yleensä panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos muutoksenhaku päätöksen käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos valituksen käsittelevä hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.

Kunnan päätöksen täytäntöönpanoa pidetään yleensä käytännössä mahdollisena, vaikka sitä koskeva kunnallisvalitus on vireillä. Jos täytäntöönpanon edut ovat selvästi haittoja suuremmat, täytäntöönpanoon voidaan yleensä ryhtyä. Etenkin oikeusturvan turvaaminen voi kuitenkin estää päätöksen täytäntöönpanon. Oikeuskäytännössä on täytäntöönpanon esteenä tällä perusteella pidetty muun muassa sitä, että kunnan päättämällä yksityisoikeudellisella sitoumuksella on merkitys kunnan talouden kannalta ja sitoumuksen täytäntöönpanoa ei voida sitä koskevan selvityksen mukaan tehokkaasti peruuttaa.

Oikeuskäytäntö huomioon ottaen on mahdollista, että erityisesti osakkuutta hankeyhtiössä koskeva kunnan päätös voitaisiin osakkuussopimuksen sopimusoikeudellisen sitovuuden vuoksi panna täytäntöön vasta, kun päätös on saanut lainvoiman. Kunnan päätöstä voidaan kuitenkin pitää täytäntöönpanokelpoisena, mikäli kunnalla on mahdollisuus peruuttaa osakkuussopimuksen määrittelemien sitoumusten toteuttaminen siinä tapauksessa, että hallintotuomioistuin on kumonnut osakkuussopimusta koskevan kunnan päätöksen.

Jos hankeyhtiön osakkuussopimukseen sisältyy tällainen sopimuksen määrittelemien velvoitteiden peruuttamisen mahdollistava sopimusehto, estettä osakkuussopimuksen hyväksymistä koskevan kunnan päätöksen välittömälle täytäntöönpanolle ei lähtökohtaisesti ole. Vastaavalla tavalla on perusteltua arvioida kunnan hankeyhtiölle jo myöntämää rahoitusta.

Riskinä päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta, joka tekee valituksen hyödyttömäksi, olisi lähinnä virkavastuu lainvastaisesta menettelystä ja velvollisuus kor-

vata välittömästi täytäntöönpanosta mahdollisesti aiheutunut vahinko. Virkavastuun ja korvausvastuun perusteiden arvioinnissa on merkitystä myös sillä, että valituksen käyminen välittömän täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi on verratun tulkinnanvarainen kriteeri.

#### **4. Hankeyhtiön osakassopimusta ja rahoittamista koskevan kunnan päätöksen kumoamisen oikeusvaikutukset**

##### **4.1 Osakassopimusta koskevan päätöksen kumoaminen**

Hallintotuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä käsitellään hallintoprosessilain 1 §:n mukaan hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevat oikeusriidat. Hallintotuomioistuimen tutkimis- ja päätösvalta rajoittuu siten julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin ja niitä sääntelevän lain noudattamiseen.

Jos oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa on tullut vireille kunnallisvalituksella, jonka kohteena on kunnan yksityisoikeudellista sitoumusta koskeva päätös, tämä lähtökohta merkitsee, että hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu kunnallisvalituksen johdosta tutkia yksityisoikeudellista sitoumusta koskevan kunnan päätöksen lainmukaisuus ainoastaan julkisoikeudellisten säännösten – etenkin hallintolain ja kuntalain – kannalta.

Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei sen sijaan kuulu kunnallisvalituksen johdosta tutkia kunnan päättämän yksityisoikeudellisen sitoumuksen pätevyyttä yksityisoikeudellisten säännösten kannalta. Tämä merkitsee myös, että myöskään hallinto-oikeuden päätöksellä ei voi olla välittömiä oikeudellisia vaikutuksia kunnan yksityisoikeudellisiin suhteisiin, vaikka yksityisoikeudellista sitoumusta koskeva kunnan päätös kumottaisiin.

Jos hallinto-oikeus on kunnallisvalituksen johdosta hallintoprosessilain 81 §:n nojalla kumonnut kunnan päätöksen hyväksyä omalta osaltaan hankeyhtiön osakkuussopimus, tällä päätöksellä ei edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ole oikeudellisia vaikutuksia osakkuussopimuksen kunnalle perustamiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sopimus päätöksen kumoaminen ei siten sellaisenaan esimerkiksi päättä kunnan osakkuutta yhtiössä tai rajoita kunnan osakkuussopimukseen perustuvia oikeuksia ja velvoitteita.

Osakkuussopimusta koskevan päätöksen kumoamisen oikeusvaikutukset kohdistuvat sen sijaan vain päätöksen julkisoikeudellisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi lainvastaiseksi todettuun kunnan osakkuuspäätökseen perustuva hankeyhtiön rahoit-

taminen ei olisi enää jatkossa lainmukaista kunnan toimintaa. Määrärahojen puuttuminen ei kuitenkaan sellaisenaan vaikuta osakkuussopimuksen velvoittavuuteen.

Määrärahojen ja sopimussitoumusten velvoittavuuden suhteen kannalta voidaan suuntaa-antavana pitää korkeimman oikeuden päätöstä **KKO 1996:7**, jossa arvioitiin kunnan rahoituspäätöksen oikeudellista vaikutusta kunnan sopimusoikeudellisiin velvoitteisiin. Kaupunginhallituksen hyväksymää aiesopimukseksi nimettyä asiakirjaa yhtiön osakekannan kaupan osalta pidettiin kuntaa sitovana esisopimuksena, vaikka kaupunginvaltuusto ei ollut varannut hankkeeseen määrärahaa.

#### *4.2 Kunnan korvausvelvollisuus sopimuksen osapuolille*


Kunnan tekemän sopimuspäätöksen kumoamisella ei ole oikeudellisia vaikutuksia sopimuksesta kunnalle aiheutuviin sopimussitoumuksiin. Tämän vuoksi kunnan sopimuspäätöksen kumoaminen ei myöskään aiheuta korvattavaa vahinkoa muille sopimusosapuolille, ellei tästä ole erikseen sovittu.

#### *4.3 Yhteenveto*

Jos hallinto-oikeus kumoaa kunnan päätöksen hyväksyä hankeyhtiön osakkuussopimus, päätöksen kumoaminen ei päättä kunnan osakkuutta yhtiössä tai rajoita kunnan osakkuussopimukseen perustuvia oikeuksia ja velvoitteita. Hankeyhtiön rahoittaminen ei kuitenkaan tällaisen päätöksen jälkeen olisi lainmukaista.

Kunnalle ei aiheudu korvausvastuuta sillä perusteella, että hallinto-oikeus kumoaa hankeyhtiön osakkuussopimusta koskevan kunnan päätöksen, ellei tällaisesta korvausvastuusta ole sovittu.

Helsinki, 10.2.2020

  
Olli Mäenpää  
oikeustieteen tohtori, professori