

Kai Ketelimäki

Hannu Penttilä
Vantaan kaupunki
Kielotie 28
01300 Vantaa

Lausuntopyyntö

Kunnan toimiala - väyläyhtiön osakkuus ja rahoitus

Kuntaliitolta on pyydetty lausuntoa kunnan mahdollisuudesta osallistua ratahanketta suunnittelevan ja mahdollisesti myöhemmässä vaiheessa hankkeen toteuttavan osakeyhtiön osakkeiden merkitsemiseen ja rahoittamiseen.

Kysymys on kunnan yleisen toimialan tulkinnasta.

Kunnan toimialan sääntely

Kuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kunnan yleinen toimiala on perustuslain suojaama. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Edelleen toisen momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnan toimiala on jaettavissa *yleiseen toimialaan* eli kunnan omilla päätöksillään itselleen ottamat tehtävät ja *erityiseen toimialaan* kuuluvat laissa erikseen kunnan hoidettavaksi säädetty tehtävät.

Yleisen toimialasäännös on luonteeltaan yleislauseke eli toimialaa ei ole rajoitettu yksityiskohtaisella kuvauksella toimialaan kuuluvista tehtävistä tai toimialan rajoista. Kunnan toimialan sisältö määritty tarkemmin oikeuskäytännössä, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen myötä. Kunnan toimialasäännöksen sanamuoto on muuttunut suhteellisen vähän kuntalain ja kunnallislain muutoksissa. Todellisuudessa säännöksen tulkintaan on kuitenkin vaikuttanut yhteiskunnan ja muun lainsäädännön kehitys.

Kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunnan toiminta-ajatuksena on säännöksen mukaan toimia asukkaidensa parhaaksi edistämällä heidän hyvinvointiaan ja alueen elin-



voimaa. Toisaalta kaikessa toiminnassa on vältettävä kohtuuttomia taloudellisia riskejä ja ympäristön ja tulevien sukupolvien kuormittamista. Toiminnassaan kunnan tulee arvioida päätöstensä vaikutuksia tätä taustaa vasten.

Oikeuskäytännössä noudatetun tulkinnan mukaan kunta määrittelee ensisijaisesti oman tehtäväpiirinsä. Hallintotuomioistuimet eivät määrittele kunnan toimialaan kuuluvia tehtäviä, vaan ottavat kantaa siihen, mikä ei ole sallittua. Kunnan tulee omassa toiminnassaan ensisijaisesti itse arvioida, mitkä tehtävät se katsoo voivansa ottaa hoitaakseen. Yleistä toimialaa rajaavat oikeusperiaatteet, jotka kunnan tulee huomioida omassa toiminnassaan.

Toimialaa määriteltäessä on huomioitava hallintolain 6 §:n mukaisten hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi oikeuskäytännössä muodostuneet, erityisesti yleistä toimialaa rajoittavat periaatteet. Hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä harkintavallan väärinkäytön kielto. Yleistä toimialaa rajoittavia periaatteita ovat tehtävän yleishyödyllisyys, tehtävän paikallisuus sekä yksityisen tukemisen kielto, hallinnon toissijaisuus, työnjako muiden viranomaisten kesken sekä spekulatiivisen toiminnan kielto.

Yleishyödyllisyys. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien tulee olla yleishyödyllinen. Yleishyödyllisyys ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tehtävän tulisi aina hyödyttää kaikkia kuntalaisia. Tehtävän hoitamisen tulee kuitenkin olla yleisesti hyväksyttävää ja tarkoituksenmukaista. Yleishyödyllisyyttä arvioitaessa on hyvä muistaa kuntalain 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan kunnan on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa kestäväällä tavalla.

Paikallisuus. Kunta toimii lähinnä omalla alueellaan ja sen toiminta kohdistuu lähinnä oman kunnan asukkaisiin. Paikallisuuden periaatetta ei tule ymmärtää niin suppeasti, että kunta voisi toimia vain omalla alueellaan tai että kunnan toimet saisivat hyödyttää vain kunnan omia asukkaita. Kunnat ovat mukana laajasti erilaisessa seudullisessa yhteistoiminnassa. Paikallisuuden kannalta ratkaisevaa on, hyödyttääkö tehtävään osallistuminen kuntaa ja sen asukkaita.

Hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa.

Hallinnon toissijaisuuden periaatteen mukaan kunnan ei tule ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset, kunnan asukkaat tai näiden muodostamat yhteisöt voivat hoitaa tehokkaammin. Yleensä on arvioitava, onko tehtävän hoitamisesta yleisesti hyötyä kunnalle ja sen asukkaille, kun otetaan huomioon myös yksityisten palvelujen saatavuus.



Kunta ei myöskään saa hoitaa sellaisia tehtäviä, jotka on säädetty valtiolle kuuluvaksi. Rajanveto kunnan ja yksinomaan valtion hoidettavan tehtävän välillä ei kuitenkaan ole ehdoton. Tehtävän säätäminen valtiolle tavallisessa lainsäätämisyksessä säädetyssä laissa ei välttämättä syrjäytä perustuslain suojaamaa itsehallinnollista toimivaltuutta. Sen sijaan perustuslaissa valtion tehtäväksi säädetyn tehtävän, kuten esimerkiksi maanpuolustuksen, hoitaminen ei selvästikään kuulu kunnan yleiseen toimialaan.

Kunnan toimialan kannalta tulee arvioitavaksi muun muassa se, miten paikallisuusvaatimusta on tulkittava. Oikeuskäytännössä (KHO T 1738/2001) on esimerkiksi katsottu, että kaupungin osakkuus seudullisessa IT-yhtiössä edisti elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä kaupungissa ja sitä voitiin pitää kaupungin toimialaan kuntalain mukaan kuuluvana itsehallinnollisena tehtävänä. Elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten luomisen ja parantamisen onkin vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 3414/6.11.2014) pysyttänyt hallinto-oikeuden päätöksen, jolla oli kumottu valtuuston päätös, joka koski lainan antamista kauppakeskusta toteuttavalle kiinteistöyhtiölle. Perusteluna oli muun muassa se, ettei kaupunki ollut esittänyt riittäviä selvityksiä kauppakeskuksen tarpeellisuudesta palvelun tuottajana siitä, että kaupungin laina olisi ollut tarpeellinen työllisyyden turvaamisen kannalta. Hallinto-oikeuden mukaan hankkeen merkittävydestä matkailun kannalta oli esitetty ainoastaan yleisluonteinen väite.

On esitetty käsityksiä, että liikenneinfrahankkeen paikallisuus edellyttäisi, että liikenneväylä kulkisi asianomaisen kunnan alueen kautta ja hyödyttäisi tällä tavalla kunnan asukkaita. Tätä voinee pitää jonkinlaisena lähtökohtana. Toisaalta kun on kysymys joukkoliikenteestä, ei voitane ehdottomasti edellyttää, että esimerkiksi hankkeen kohteena olevan radan tulisi kulkea kunnan alueen kautta. Esimerkiksi lentokentästä on tyypillisesti hyötyä muillekin kuin sen sijaintipaikkakunnalle. Liikenneväyläkin voi siten hyödyttää kunnan asukkaita siitä huolimatta, että se ei kulje kunnan alueen kautta. Hyöty voi seurata siitä, että niin sanottu pendelöinti on sitä hyväksi käyttäen mahdollista tai että kunnan näkökulmasta keskeinen liikenneyhteys nopeutuu tai muutoin paranee.

Riippuen kunnan sijainnista, voi uusi liikenneväylä, esimerkiksi rata, ratkaisevalla tavalla parantaa kunnan asukkaiden mahdollisuuksia esimerkiksi laajentaa työssäkäyntialuettaan. Tämä voi vähentää tarvetta muuttaa kunnasta siksi, ettei kotikunnassa mahdollisesti ole työtä tarjolla. On selvää, että liikenneyhteyksien paranemisella on myös muita kunnan asukkaita hyödyttäviä vaikutuksia. Vastaavasti kunnassa sijaitsevat tai sinne sijoittumista harkitsevat yritykset voivat ottaa huomioon tällaisen liikenneväylän työvoiman saatavuutta helpottavana tekijänä. Kysymys voi näin ollen olla elinkeinoelämän yleisten edellytysten ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä. Sitä on mahdollista, että liikenneväylällä voi siitä huolimatta, ettei se kulje kunnan alueen kautta, olla pidemmällä aikavälillä esimerkiksi kunnan verotuloja lisääviä vaikutuksia.



Kai Ketelimäki

Toimenpiteitä harkitessaan kunnan tulee aina arvioida sekä niiden tarkoituksenmukaisuus että laillisuus. Investoinnista tai osakkeiden merkinnästä päätettäessä on olennaista myös toimialan kannalta arvioida ja perustella toimenpiteen vaikutus palveluihin tai kunnan talouteen ja sitä kautta asukkaille tai elinkeinoelämälle.

Tietojemme mukaan ainakaan suunnitteluvaiheessa hankkeessa ei ole mukana yksityisiä osakkaita tai rahoittajia. Tästä syystä ei ole tarpeen arvioida hanketta yksityisen tukemisen kiellon kannalta.

Hankkeeseen osallistuminen voi kuulua kunnan toimialaan, mutta kunkin hankkeeseen mahdollisesti osallistuvan kunnan tulisi omalta osaltaan arvioida, mitä mahdollisia hyötyjä ratahanke toteutuessaan voisi kunnalle ja kuntalaisille tuoda. Hankkeeseen osallistumisesta kunnalle ja sen asukkaille ja yrityksille arvioituista hyödyistä, kuten esimerkiksi elinkeinoelämän yleisten edellytysten edistämisestä, tulisi päätöksen yhteydessä esittää riittävät perustelut, jotta osallistumisen voidaan katsoa kuuluvan kunnan toimialaan.

SUOMEN KUNTALIITTO



Juha Myllymäki
lakiasianjohtaja



Kai Ketelimäki
lakimies

