

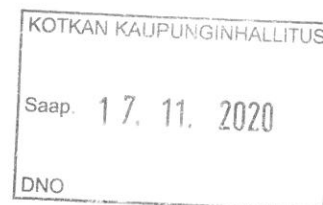


Antopäivä

17.11.2020

Diaarinumero

02245/19/2299

**ASIA**

Kuntayhtymän perussopimusta koskeva hallintoriitahakemus

Hakijat

Kotkan kaupunki, Haminan kaupunki, Pyhtään kunta ja Virolahden kunta

Vastaajat

Kouvolan kaupunki ja Miehikkälän kunta

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Hallinto-oikeuden tulee vahvistaa, että Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän (jäljempänä Kymsote) perussopimuksen 7 §:n 1 ja 4 momenttia on sanamuodon mukaisesta tulkinnasta poiketen tulkittava siten, ettei millään yksittäisellä Kymsoten jäsenkunnalla ole määräämisvaltaa yhtymävaltuuston päätöksenteossa.

Kouvolan kaupunki on velvoitettava korvaamaan hakijoiden oikeudenkäyntikulut lainmukaisine viivästyskoineen.

Perustelut:

Kymsote on aloittanut toimintansa 1.1.2019. Tätä ennen kuntayhtymä toimi ensin vuoteen 2010 saakka erikoissairaanhoidosta vastaavana sairaanhoitopalvelujen kuntayhtymänä, ja 1.1.2010 lukien se ryhtyi hoitamaan myös kehitysvammaisten erityishuollon palveluita. Vuoden 2019 alusta kuntayhtymälle siirrettiin Kymenlaakson kuntien sosiaali- ja terveyshuollon järjestämisvastuuseen liittyvät tehtävät. Kuntayhtymässä tapahtuneet muutokset on tehty neuvotellen perussopimusta muuttamalla.

OsoiteMinna Canthin katu 64, PL 1744
70101 KUOPIO**Puhelin**

029 56 42500

Faksi

029 56 42501

Sähköposti ja asiointipalvelu

ita-suomi.hao@oikeus.fi

<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Kymenlaakson kuntien valtuustot ovat hyväksyneet perussopimuksen muutokset vuoden 2018 aikana, ja kyseiset päätökset ovat lainvoimaisia. Perussopimusneuvotteluissa lähtökohtana oli, että jäsenkunnan äänivallan perusteiden määrittely ei muutu. Äänivallan perusteiden määrittelyssä oli ollut tärkeää, ettei millään yksittäisellä kunnalla ole enempää kuin puolet kaikkien kuntien yhteenlasketusta rajoittamattomasta äänimäärästä. Perussopimuksen 7 §:n 1 momentin mukaan ”kullakin yhtymävaltuustojäsenellä on yksi ääni jokaista alkavaa tuhatta asukasta kohti. Kunnan valitsemien jäsenten yhteinen äänimäärä jakautuu tasan heistä saapuvilla olevien kesken.”

Määräys, jonka mukaan kuntien edustajien lukumäärä kerrotaan kuntayhtymän jäsenkunnan äänimäärällä, ja näin saatu tulos muodostaa kunnan kokonaismäärän, johtaa virheelliseen äänivallan jakautumiseen ja tilanteeseen, jossa yksittäinen kunta saa kuntayhtymässä kirjanpitolain 1 §:n 5 momentin mukaisen määräysvallan ja kuntayhtymä kuuluu kuntalain 6 §:n mukaisesti tämän kunnan konserniin. Tällaista lopputulosta ei Kymsoteen kuuluvien muiden jäsenkuntien osalta ole osattu edes kunnolla ennakoida. Oikea laskutapa olisi todeta yksittäisen kunnan äänimäärä ja jakaa se läsnä olevien kuntaa edustavien henkilöiden kesken. Tällaisella laskutavalla perussopimuksen 7 §:n 3 momentin äänileikkurisäännös täyttäisi tarkoituksensa. Koska perussopimuksessa on virheellisesti käytetty määrittelyä yhtymävaltuuston jäsenen äänivaltaa, on tilanne yhtymävaltuuston ääniluettelon osalta johtanut siihen, että suurimmalla kunnalla on äänestystilanteissa aina 192 ääntä enemmän kuin kaikilla muilla kunnilla yhteensä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelinten tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. Kuntien yhteistoimintavelvoitteisiin liittyen perustuslakivaliokunta on edellyttänyt yhteistoiminta-alueita muodottaessa, ettei yhteistoiminta-alueella pääsäännön mukaan noudateta päätöksentekojärjestelmää, joka antaisi yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavan aseman ja että kaikilla yhteistoiminta-alueen kunnilla on edustus alueen toimielimissä. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 2014:144 kumonnut valtioneuvoston päätöksen, jossa eräälle kaupungille oli annettu yksipuolinen määräysvalta yhteistoiminta-alueen päätöksenteossa.

Kymsoten jäsenkuntien itsehallintoa ei ole nykyisessä perussopimuksessa suojattu perustuslaissa edellytetyllä tavalla. Taloudellisesti erittäin merkittävä osa kuntayhtymän jäsenkuntien päätöksenteosta on 1.1.2019 alkaen Kymsoten välillisesti valittavan yhtymävaltuuston käsissä. Tästä johtuen perussopimuksen tulkinnoilla ja sisällöillä on erittäin suuri merkitys jäsenkuntien kannalta. Jäsenkunnat eivät ole perussopimuksen hyväksyessään tarkoittaneet siirtää merkittävintä osaa talouttaan koskevasta päätösvallasta Kouvolan kaupungille. Erikoissairaanhoidon 17 §:n ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 18 §:n mukaisten ja perussopimuksen 7 §:n 3 momentissa määrätyn äänileikkurin toimivuus on kaikille jäsenkunnille merkittävä asia.

Syntyneestä tilanteesta on neuvoteltu muiden jäsenkuntien kanssa. Muut jäsenkunnat Kouvolan kaupunkia lukuun ottamatta ovat ilmaisseet valmiutensa perussopimuksen muuttamiseen. Normaali perussopimuksen muuttamismenettely ei ole mahdollinen. Näin ollen asian laittaminen vireille hallintoriititeitse on johtunut Kouvolan kaupungista. Kouvolan kaupunki on velvoitettava korvaamaan hakijoiden oikeudenkäyntikulut.

Vastineet ja vastaselitykset

Kouvolan kaupunginhallitus on vastineessaan pyytänyt, että hakijoiden vaatimus perussopimuksen 7 §:n 1 ja 4 momentin sanamuodon vastaisesta tulkinnasta hylätään. Myös hakijoiden oikeudenkäyntikuluvaihtuvuus on hylättävä ja hakijat on velvoitettava korvaamaan Kouvolan kaupungin oikeudenkäyntikulut, joiden tähänastiseksi määräksi on ilmoitettu 7 013,17 euroa, lainmukaisine viivästyskorkoineen.

Vastineessa on tuotu esille muun ohella seuraavaa:

Kouvolan kaupunki on aikanaan sijoittanut Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä Careaan peruspääomaa siten, että kaupungin osuus Carean peruspääomasta oli 51,78 %. Voimassa olevan perussopimuksen mukaan peruspääoma jakautuu jäsenkuntien pääomaosuuksiksi vuoden 2009 omistusosuuksien suhteessa. Oli luonnollista, että suurimpana omistajana Kouvolan kaupungilla oli tavoitteena saada uudessa kuntayhtymässä määräämisvalta. Kun Kouvolalla on 51,78 % Kymenlaakson peruspääomasta, ei voida katsoa perussopimuksen mukaisen Kouvolan kaupungin äänivallan ja omistuksen Kymenlaakson perussopimuksessa olevan epäsuhteessa.

Kouvolan kaupunginhallituksen muistion 19.3.2018 mukaan kaupungin jatkon neuvotteluiden ehdoton reunaehto oli muun muassa, että kaupungin äänivallan tulee olla vähintään 50 % ja valtuuston puheenjohtajuus tulee olla Kouvolalla. Sopimusneuvotteluiden edetessä maaliskuussa 2018 muut tulevat jäsenkunnat eivät esittäneet muutoksia perussopimusluonnoksen 7 §:ään. Kotkan kaupunki lähetti 6.4.2019 Kouvolan kaupungille kirjeen, jossa ehdotettiin muutoksia perussopimusluonnokseen siten, että merkittävimpiin päätöksiin yhtymävaltuustossa vaaditaan 2/3 määräänemmistö (uusi 7 §:n 4 momentti). Kotkan tekemän muutosehdotuksen jälkeen kuntayhtymän jäsenkuntien valtuustot ovat hyväksyneet perussopimuksen. Kouvolan kaupunki ei olisi hyväksynyt sellaista perussopimuksen muutos ehdotusta neuvotteluissa, joiden perusteella Kouvolalla ei olisi ollut äänienemmistöä yhtymävaltuustossa. Olisi kohtuutonta, että perussopimusta tulkittaisiin Kouvolalle epäedullisella tavalla 7 §:n sanamuodon vastaisesti.

Jäsenkuntien olisi tullut ottaa asia esille sopimusneuvottelujen aikana, mikäli 7 §:n sanamuoto ei ollut hakijoiden mielestä sovitun mukainen. Neuvotteluita on käyty vuodesta 2017 alkaen, joten hakijakunnilla on ollut runsaasti aikaa tutustua perussopimusluonnoksen ehtoihin. Sopimusehtojen määrä ei ole myöskään suuri ottaen huomioon yli vuoden jatkuneen neuvotteluajan. Carean viimeisin voimassa ollut perussopimuksen 7 §:n sanamuoto ei ole vastannut Kymenlaakson 1.1.2019 voimaan tulleen perussopimuksen 7 §:ää. Sopimuskohta on laadittu neuvotteluun osallistujien keskinäisten neuvottelujen perusteella. Perussopimusluonnoksia ovat laatineet tulevien

jäsenkuntien keskustelujen johdosta Carean viranhaltijat, ja luonnoksia on ollut useita. Kouvolan kaupungin edustajat eivät ole laatineet perussopimusluonnosta. Sopimusneuvotteluissa vertailtiin eri kuntayhtymien perussopimuksia, keskusteltiin luonnoksista ja laadittiin useampia luonnoksia. Kouvolan kaupunki ei ole tiennyt eikä sen olisi pitänyt tietää, että hakijat eivät ole ymmärtäneet sopimuksen sanamuodon mukaista tulkintaa. Kaupungilla on ollut perusteltu aihe luottaa, että perussopimuksen 7 §:n sanamuoto sitoo kaikkia jäsenkuntia. Sanamuoto on osapuolten tahdon mukainen.

Perussopimuksen muuttaminen tulee suorittaa perussopimuksen 31 §:n mukaisesti. Sopimusta tulee tulkita sen sanamuodon mukaisesti. Asiassa on korostettava sopimussitovuuden periaatetta.

Kymsoten hallintosäännön määräykset huomioon ottaen kuntayhtymän hallituksen toimivaltaa voidaan pitää jopa yhtymävaltuuston toimivaltaa laajempänä. Hallitus päättää toiminnasta perittävistä maksuista, hinnoista ja korvauksista sekä muista kuntayhtymän talouteen vaikuttavista asioista, jotka osaltaan vaikuttavat kaikkien jäsenkuntien talouteen. Kuntayhtymä tekee jäsenkuntien kanssa palvelusopimukset, ja jäsenkunnat suorittavat kuntayhtymälle käytön perusteella erikoissairaanhoidon, perusterveydenhoidon ja sosiaalipalvelujen suoritteista maksun. Kouvolan kaupungin määrävällä asemalla yhtymävaltuustossa ei ole merkitystä siihen, missä laajuudessa kuntayhtymän jäsenkunnan asukkaat käyttävät palveluja. Maksut määrätään perussopimuksen mukaan kaikille kunnille yhdenmukaisin perustein.

Liittyessään kuntayhtymään kunnat ovat vapaaehtoisesti siirtäneet taloudellista päätösvaltaansa. Perussopimuksen 7 § ei mahdollista Kouvolan kaupungin edustajille oikeutta rajoittaa muiden jäsenkuntien itsemääräämisoikeutta talouden osalta. Väite siitä, että perussopimuksella muut jäsenkunnat olisivat luovuttaneet Kouvolan kaupungille merkittävän osan taloutta koskevasta päätösvallastaan, on perusteeton.

Perussopimusmääräys, jonka mukaan äänivalta perustuu kunnan asukaslukuun, on kuntalain mukainen. Perustuslakivaliokunnan lausunnot, joihin hakijoiden esittämässä asiantuntijalausunnossa viitataan, eivät ole relevantteja, koska ne ovat koskeneet muita lakeja kuin voimassa olevaa kuntalakia. Kuntalain mukaan äänivallasta voidaan sopia. Kouvolan kaupungin tilaaman asiantuntijalausunnon mukaan perussopimuksen 7 §:n määräys ei ole kuntalain tai perustuslain vastainen.

Esimerkiksi Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymässä Lahden kaupungin edustajilla on yhtymäkokouksessa 105 ääntä 201 äänestä. Jyväskylän koulutuskuntayhtymässä Jyväskylän kaupungin edustajilla on noin 70 % äänistä. Näin ollen ei ole poikkeuksellista, että yhdellä kunnalla on määrävä asema kuntayhtymässä. Määrävä asema perustuu perussopimuksen ehtoihin.

Kymsoten yhtymävaltuuston äänimääräluettelon ovat kokousta varten valmistelleet Kymsoten viranhaltijat. Äänimääräluettelot eroavat toisistaan. Kymsote on ilmoittanut Kouvolan kaupungille, että viimeisin 30.8.2019 laadittu äänimääräluettelo, jonka mukaan Kouvolan kaupungilla on 456

ääntä, perustuu perustuslain 107 §:ään. Kymsote on leikannut Kouvolan kaupungin äänimäärän 50 %:iin kuntien yhteisestä äänimäärästä, koska Kymsote on ilmoittanut perussopimuksen olevan perustuslain vastainen.

Miehikkälän kunnanhallitus on antamassaan vastineessa todennut, että kunnanvaltuusto on hyväksynyt kokouksessaan 18.3.2019 muutoksia ja täydennyksiä kuntayhtymän perussopimukseen. Kunta on ainoa Kymenlaakson kunta, joka on neuvotellut muutokset hyväksynyt. Kunnanhallitus on todennut kokouksessaan 9.9.2019 kantanaan hallintoriita-asiaan, että kunta ei hyväksy hallinto-oikeudelle tehtävää hakemusta. Asian eteenpäin vieminen hallintoriita-asiana ei ole Kymenlaakson yhteisen edun mukaista, vaan erimielisyydet on kyettävä ratkaisemaan neuvotteluteitse.

Hakijat ovat Kotkan kaupungin hallinto-oikeudelle toimittamassa vastaselityksessään kiistäneet Kouvolan kaupungin oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteeltaan. Asia on oikeudellisesti epäselvä, eikä Kouvolan kaupunki ole ollut halukas neuvotteluihin ratkaisemaan epäselvyyttä. Määrällisesti Kouvolan kaupungin oikeudenkäyntikulut hyväksytään lakimiehen 10 tunnin työpanoksen sekä Heikki Harjula Consultingin lausunnon kustannusten osalta eli yhteensä 3 100 euron osalta. Kaksi muuta asiantuntijalausuntoa on hankittu muuta tarkoitusta kuin nyt kyseessä olevaa hallintoriita-asiaa varten. Kotkan kaupungin oikeudenkäyntikulut ovat tällä hetkellä 3 000 euroa, eikä ole kohtuutonta velvoittaa Kouvolan kaupunki korvamaan kuluja.

Vastaselityksessä on tuotu esille muun ohella seuraavaa:

Poliittisen ohjausryhmän muistioista ei ilmene, että kuntayhtymän äänivaltasäännöksiä tai äänivaltasuhteista tulnaisiin muuttamaan Carean toiminnan aikaisista äänivaltasuhteista. Kuntayhtymän projektijohtaja oli perussopimuksen muutosluonnosta 16.1.2018 esitellessään nimenomaan todennut, että kuntayhtymän äänivaltasuhteet oli tarkoitus pitää ennallaan. Tämä on jäänyt myös kokoukseen osallistuneiden käsitykseksi asiassa. Kouvolan kaupungin vastineessa mainittu tavoite äänivallan kasvattamisesta yli silloisen äänivallan ei ole tullut valmistelussa millään tavalla esille, eikä sitä puheenvuoroissa mainittu tai tehty myöskään sitä koskevia ehdotuksia. Poliittinen ohjausryhmä ei ole käsitellyt äänivaltasäännöksiä muilta osin kuin 10.4.2018 2/3:n äänitenemmistöä koskevan 7 §:n 4 momentin muutoksen. Äänivaltasäännösten osalta ei ole käyty myöskään mitään neuvotteluja. On todennäköistä, että myös Kouvolan luottamushenkilöedustajat uskoivat neuvottelujen päätteeksi, että kaupungin tavoite vähintään 50 %:n äänivalta tuli täytetyksi ja että äänivalta on 50 % eikä sen yli.

Carea on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausunnon uuden perussopimuksen tulkinnasta. Kuntaliitto on lähtenyt lausunnossaan siitä, että kun perussopimusta muutettaessa ei ollut millään tavalla esillä, että äänimäärän laskentaa olisi ollut tarkoitus muuttaa, ei perussopimusta voida tulkita siten, että äänimäärä jakautuisi toisin kuin aiemmin. Kuntayhtymän äänimäärä on edelleen laskettava kuntien kesken vakiintuneella tavalla.

Kotkan kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston puheenjohtajan kirjeessä Kouvolan kaupungille ei esitetty muutosta perussopimuksen 7 §:n 1

momenttiin, koska ohjausryhmässä oli jo aiemmin todettu, että äänivaltasuhteet säilyvät ennallaan.

Poliittisen ohjausryhmän kokouksessa 16.1.2018 oli käsitelty vertailua, jossa Carean perussopimuksen mukaiset kuntien äänivaltasuhteet oli laskettu vertailukuntayhtymien perussopimusten mukaisesti. Missään vertailumallissa Carean eli nykyisen Kymsoten yksittäisen jäsenkunnan äänimäärä ei nouse yli 50 %:iin kuntien kokonaisäänimäärästä.

Kouvolan kaupungin vastineeseen liitettyä PTCServices Oy:n 9.3.2018 päivättyä lausuntoa ei ole käsitelty poliittisessa ohjausryhmässä, eikä sen olemassaolosta ole ohjausryhmän muilla jäsenillä ollut tietoa. Joka tapauksessa myös kaikissa Kouvolan kaupungin hankkimissa lausunnoissa on tuotu esille epäselvyys perussopimuksen sisällöstä.

Hakijoiden tavoitteena on perussopimusmääräyksen tarkentaminen vastaamaan sitä, mitä neuvotteluissa oli sovittu. Kyse ei ole siitä, että hakijat haluaisivat vapautua sopimuksesta.

Kouvolan kaupunginhallitukselle ja Miehikkälän kunnanhallitukselle on lähetetty tiedoksi hakijoiden vastaselitys.

Kouvolan kaupunki on antanut vastineen, jonka mukaan hakijoiden vaatimus perussopimuksen 7 §:n tulkinnan muuttamisesta tarkoittaisi käytännössä perussopimuksen muuttamista, johon hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa. Vaatimus tulkinnan muuttamisesta on siten perusteettomana hylättävä. Hakijat on yhteisvastuullisesti velvoitettava korvamaan Kouvolan kaupungin oikeudenkäyntikulut aiemmin vaaditun määrän lisäksi neljältä tunnilta (110 euroa/tunti) eli 440 eurolla laillisine viivästyskorkoineen. Hakijoiden oikeudenkäyntikuluvaatimus on hylättävä sekä perusteeltaan että määrältään. Tuntiveloitus 200 euroa ei vastaa asiaa hoitaneen viranhaltijan tuntipalkkaa. Tuntihinnaksi kaupunki hyväksyy 110 euroa.

Vastineessa on lisäksi tuotu esille muun ohella seuraavaa:

Ohjausryhmän muistiot eivät ole pöytäkirjoja. Niitä ei ole tarkastettu seuraavassa kokouksessa eikä niitä ole allekirjoitettu. Muistioihin ei ole merkitty ohjausryhmässä käytyjä keskusteluja. Kouvolan edustajista Marita Toikka on ohjausryhmän keskusteluissa tuonut ilmi Kouvolan tahtotilan saada kuntayhtymässä äänivalta, mutta merkintöjä asiasta ei muistioissa ole. Muistioiden merkinnöillä ei ole juridista sitovuutta hallintoriitaa ratkaistessa.

Ohjausryhmä on ehdottanut perussopimuksen 6 ja 7 §:ään huomattavia muutoksia. Kotkan kaupunginhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajien 6.4.2018 tekemän ehdotuksen perusteella 7 §:ään lisättiin 4 momentti, jolla Kouvolan määräämisvaltaa haluttiin rajoittaa. Kouvolan kaupunginvaltuusto hyväksyi muutoksen perussopimuksen hyväksymällä. Tämä osoittaa, että muut osapuolet ymmärsivät 7 §:n sanamuodon mukaisen merkityksen. Lisäksi sopijapuolet kantavat riskin omasta ymmärryksestään. Sopimusneuvottelijoilla on velvollisuus ottaa selvää sopimuksen sisällöstä. Vetoaminen

ymmärtämättömyyteen ei ole syy muuttaa sopimuksen tulkintaa sanamuodon jäädessä entiselleen. Ohjausryhmässä on ainakin helmikuusta 2018 lähtien ollut mukana kuntayhtymä Carean lakimies, jonka tehtäviin on kuulunut muotoilla sopimusta. Sopimusoikeuden periaatteen mukaan sopimuksen tulkinta tapahtuu laatijan vahingoksi, jollei muuta ratkaisua löydy. Muotoilusta on vastannut Carean lakimies eivätkä Kouvolan kaupungin edustajat. Kouvolan kaupungilla on ollut oikeus luottaa, että jäsenkuntien valtuustojen hyväksymä sopimus on sitova.

Ohjausryhmä ei ole kuntalain mukainen toimielin. Ohjausryhmän muistion 6.3.2018 mukaan Carean lakimies on selvittänyt ohjausryhmän jäsenille, että ohjausryhmällä ei ole itsenäistä päätösvaltaa. Kunnan päätöksenteon kannalta ratkaisevaa on kunnan omien viranhaltijoiden valmistelu.

Kuntayhtymän toimiala on laajentunut, ja yhtymäkokousmallista on siirrytty yhtymävaltuustomalliin. Äänivaltapykälää käsiteltiin ohjausryhmässä useaan kertaan. Sillä, miten äänimäärät aiemmin laskettiin kuntien kesken, ei ole merkitystä.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän hallitus on antanut vastineen, jossa se todennut, ettei se lausu käsiteltävästä asiasta. Hallitus on ilmoittanut katsovansa, että perussopimus on jäsenkuntien välinen, ja jäsenkunnat ovat jo lausuneet asiasta hallinto-oikeudelle.

Kouvolan kaupungille on lähetetty tiedoksi kuntayhtymän vastine.

Miehikkälän kunnalle on lähetetty tiedoksi Kouvolan kaupungin ja kuntayhtymän vastineet.

Hakijoille on lähetetty tiedoksi Kouvolan kaupungin vastaselitys sekä kuntayhtymän vastine.

Hakijat ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole lausuttavaa Kouvolan ja kuntayhtymän lausumien johdosta. Lisäksi hakijat ovat esittäneet Kotkan kaupungin yhteensä 3 200 euron suuruisen oikeudenkäyntikululaskun.

Kouvolan kaupungille on varattu tilaisuus lausua oikeudenkäyntikululaskun johdosta.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää hakemuksen.

Hallinto-oikeus hylkää sekä hakijoiden että Kouvolan kaupungin esittämät oikeudenkäyntikuluvaatimukset.

Perustelut

Hallintoriitahakemus

Sovellettavat säännökset

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntalain 2 §:n 2 momentin mukaan tämän lain kuntayhtymän toimielimiä koskevia säännöksiä sovelletaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntayhtymän hallinnosta.

Kuntalain 6 §:n 1 momentin mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on *kunnan tytäryhteisö*. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa *kuntakonsernin*. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätioon.

Kuntalain 8 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Saman pykälän 3 momentin mukaan kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Kuntalain 49 §:n 1 momentin mukaan kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.

Kuntalain 55 §:n 1 momentin mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (*perussopimus*). Kuntayhtymän nimessä tulee olla sana kuntayhtymä.

Kuntalain 56 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan perussopimuksessa on sovittava ainakin yhtymäkokousedustajien tai yhtymävaltuuston taikka muun ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäsenten lukumäärästä ja äänivalan perusteista.

Kuntalain 57 §:n 1 momentin mukaan jos perussopimuksessa ei ole toisin sovittu, perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Kuntalain 58 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous.

Kuntalain 63 §:n mukaan yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyudet ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (*hallintoriita-asia*), käsittelee hallinto-oikeus.

Hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

Samanaikaisesti 2 momentin mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Esityöt

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 268/2014 vp) on 6 §:n 1 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät. Samassa esityksessä on kuntalain 56 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttu muun muassa, että perussopimus on nimenomaan kuntien välinen sopimus, joten kuntayhtymä, joka sopimuksella perustetaan, ei ole sopimusosapuoli. Perussopimus ja siinä ilmaistu jäsenkuntien tahto on kuitenkin kuntayhtymän toiminnan lähtökohta. Momentin 3 kohdan mukaan perussopimuksesta tulee ilmetä, käyttääkö kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa yhtymävaltuusto, yhtymäkokous vai onko tarkoitus perustaa 61 §:ssä tarkoitettu yhden toimielimen kuntayhtymä. Samalla tulee sopia siitä, miten jäsenkuntien välinen äänivalta jakautuu ja mikä on äänivallan jakautumisen peruste. Äänivallan peruste on jäsenkuntien harkinnassa, yleisimmin se on asukasluku, peruspääomaosuus tai esimerkiksi perustettavan kuntayhtymän palvelujen käyttö tietyllä aikavälillä. Vastaavasti kuin voimassa olevassa laissa, jäsenkuntien on sovittava myös yhtymävaltuuston, yhtymäkokouksen taikka muun ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäsenten lukumäärästä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 250/2016 vp) on lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttu, että kuntalain soveltamisalaa koskevaan 2 pykälään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin kuntalain kuntayhtymää koskevien säännösten ensisijaisuudesta suhteessa erityislakien kuntayhtymän ylintä päättävää toimielintä koskeviin säännöksiin. Erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa on säädetty kuntalaista

poikkeavasti kuntayhtymän hallinnosta. Kumotun kuntalain 3 §:n 2 momentin mukaan kuntalain säännöksiä oli sovellettava sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta. Erityislakien säännöksiä kuntayhtymän valtuustosta, yhtymävaltuuston jäsenmäärästä sekä äänivallan perusteista ei ole käytännössä sovellettu, vaan kuntayhtymien jäsenkunnat ovat voineet sopia perussopimuksessa kuntayhtymän hallinnosta kuntalain mukaisesti, minkä ehdotus mahdollistaisi.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) on 3 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella lausuttu, että hallintosopimuksen tekemisellä tarkoitetaan sekä sopimuksen valmisteluvaihetta että sopimuksen solmimista koskevaa oikeustointia. Kunnallishallinnossa hallintosopimuksen tekemistä edeltää säännönmukaisesti hallintopäätös, joten hallintolain säännöksille ei näiden osalta jäisi juurikaan soveltamisalaa.

Hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä HE 72/2002 vp antamassaan lausunnossa (HaVM 29/2002 vp) todennut muun muassa, että hallintolain soveltamisalaa koskeva keskeinen valinta on, ettei hallintosopimusta pidetä hallintopäätökseen rinnastettavana viranomaisratkaisuna. Tämän vuoksi hallintosopimuksen valmisteluun ei myöskään liity hallintoasioiden käsitteilylle ominaista ratkaisupakkoa. Sopimusmenettelylle on tyypillistä osapuolten välinen vuorovaikutteisuus ja neuvotteluasetelma, jossa viranomainen ei ole yksipuolisen päätöksentekijän asemassa. Näistä lähtökohdista käsin ei ole myöskään poissuljettua, etteivät osapuolet pääse yksimielisyyteen sopimuksen sisällöstä. Sopijapuoli ei voi tällöin menestyksellisesti vedota myöskään sopimuksen valmistelua mahdollisesti edeltäneeseen päätökseen hallintosopimuksen tekemisestä. Valiokunta korostaa, että säädettävän lain tarkoituksena on säilyttää sopimusmenettely mahdollisimman vapaamuotoisena ja jättää hallintolain yksittäisten säännösten soveltaminen määräytymään tapauskohtaisesti hallintosopimuksen laadun ja vaikutusten mukaisesti. Joka tapauksessa sopimusmenettelyssä on kuitenkin perustuslain edellyttämällä tavalla huolehdittava oikeusturvan riittävästä toteutumisesta.

Perustuslakivaliokunnan kannanottoja kunnallisesta itsehallinnosta

Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen yhteistoimintatehtäviä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (PeVL 22/2006 vp ja PeVL 32/2001 vp).

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä muun muassa laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (HE 155/2006 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2006 vp) arvioinut puitelakiehdotukseen sisältyneitä kuntien yhteistoimintavelvoitteita perustuslain 121 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että puitelakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan yhteistoiminta-alueen päätöksenteon tuli perustua alueeseen osallistuvien kuntien asukaslukuun, jolleivät kunnat toisin sovi. Asukasluvultaan suurin yhteistoiminta-alueen kunta voi säännöksen perusteella saada alueella yksipuolisen määräämisvallan, minkä lisäksi pelkkään asu-

kaslukuun perustuva päätöksentekojärjestelmä ei välttämättä kaikissa tapauksissa takaa väestömäärältään pienelle kunnalle mahdollisuutta tulla lainkaan edustetuksi yhteistoiminta-alueen toimielimissä. Ongelmaa lieventää se, että sääntely rakentuu kuntien sopimismahdollisuuden varaan ja kunnat voivat siten sopia päätöksenteon järjestämisestä muillakin kuin pelkään asukaslukuun pohjautuvilla perusteilla. Päätöksenteko pohjautuu kuitenkin asukaslukuun, jos kunnat eivät pääse sopimukseen muunlaisista järjestelyistä. Yhden kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuus on vastoin valiokunnan vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä. Ehdotuksen voidaan valiokunnan mielestä katsoa rinnastuvan sääntelyyn kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä sitä, että puitelakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista poistetaan sen viimeinen virke, jolloin yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelyt jäävät kuntalain puitteissa asianomaisten kuntien sovitaviksi. Vaihtoehtoisesti virkkeessä tarkoitettua pääsääntöä oli tarkistettava niin, ettei yhteistoiminta-alueella pääsäännön mukaan noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa ja että sääntely takaa kaikille yhteistoiminta-alueen kunnille edustuksen alueen toimielimissä.

Oikeuskäytäntöä kunnallisesta itsehallinnosta

Korkein hallinto-oikeus on 8.6.2016 antamassaan vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:88 todennut, että perustuslain 121 §:n vakiintuneiden tulkinta-periaatteiden mukaan kuntien oli pakollisen yhteistoiminnan osaltakin voitava keskenään sopia yhteistoiminta-alueen päätöksentekojärjestelyistä.

Korkein hallinto-oikeus on 2.10.2014 antamassaan vuosikirjaratkaisussa KHO 2014:144 pitänyt valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä, jolla Tohmajärven kunta oli velvoitettu järjestämään perusterveydenhuolto yhteistoiminnassa Kiteen kaupungin kanssa, perustuslain 121 §:n 1 momentissa säädetyn kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan vastaisena. Päätökseen sisältyi sellaisia määräyksiä yhteistoiminta-alueella noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä, jotka saattaisivat antaa Kiteelle yksipuolisen määräämisvallan. Valtioneuvosto oli määrännyt, että johtokunnan jäsenten osalta Kiteellä on oikeus nimetä 8 jäsentä ja Tohmajärvellä 4 jäsentä sekä yksilöjaoston jäsenten osalta Kiteellä on oikeus nimetä 2 jäsentä ja Tohmajärvellä 1 jäsen. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että Tohmajärven kunta ei ollut aikanaan sopiessaan yhteistoiminnasta Kesälahden kunnan ja Kiteen kaupungin kanssa sopinut sellaisesta päätöksentekojärjestelmästä, joka saattaisi antaa yhdelle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan.

Kymsoten perussopimuksen määräykset

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä on aloittanut toimintansa 1.1.2019. Kymsoten perussopimus on hyväksytty jäsenkuntien valtuustoissa 9.–24.4.2018, ja se on tullut voimaan 1.1.2019. Kymsoten jäsenkuntia ovat Hamina, Kotka, Kouvola, Michikkälä, Pyhtää ja Virolahti.

Kymsoten tehtävänä on perussopimuksen 3 §:n mukaan järjestää jäsenkuntien puolesta alueensa väestölle yhdenvertaisilla periaatteilla lainsäädännön mukaiset laaja-alaiset sosiaali- ja terveystalvet. Perussopimuksen 3 §:n 6 momentin mukaan kuntayhtymä on erikoissairaanhoidon mukainen sairaanhoitopiiri sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukainen erityishuoltopiiri.

Perussopimuksen 5 §:n mukaan kuntayhtymän ylin päättävä toimielin on yhtymävaltuusto.

Perussopimuksen 6 §:n 1 momentin mukaan jokainen jäsenkunnan valtuusto valitsee kuntaa edustavat jäsenet yhtymävaltuustoon seuraavasti:

<u>Kunnan asukasluku</u>	<u>Jäsenten lukumäärä</u>
2 000 tai vähemmän	1
2 001–8 000	2
8 001–25 000	3
25 001–50 000	4
50 001–70 000	7
70 001–100 000	10
100 001 tai enemmän	12.

Perussopimuksen 7 §:n 1 momentin mukaan kullakin yhtymävaltuustojäsenellä on yksi ääni jokaista alkavaa tuhatta asukasta kohti. Kunnan valitsemien jäsenten yhteinen äänimäärä jakautuu tasan heistä saapuvilla olevien kesken.

Samana pykälän 3 momentin mukaan yksittäisen kunnan äänimäärä voi olla enintään puolet (1/2) kaikkien kuntien yhteenlasketusta 1 momentin mukaisesta rajoittamattomasta äänimäärästä.

Edelleen samana pykälän 4 momentin mukaan 1.1.2019 aloittavan kuntayhtymän sosiaali- ja terveystalvelujen palveluverkon muutoksiin sekä yli viiden (5) miljoonan suuruisiin, uusiin investointeihin vaaditaan 2/3 -osan enemmistö kaikkien jäsenkuntien valitsemien jäsenten yhteenlasketusta rajoittamattomasta äänimäärästä.

Perussopimuksen 31 §:n mukaan perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta (2/3) jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään seitsemänkymmentä prosenttia (70 %) kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Perussopimuksen 32 §:n mukaan tämän sopimuksen tulkinnasta johtuva erimielisyys, jota muuten ei saada sovittua, ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Perussopimuksen valmistelusta esitetty selvitys

Hakijoiden esittämän selvityksen perusteella Kymsoten perussopimusta on valmisteltu kuntien välisessä poliittisessä ohjausryhmässä, johon ovat kuu-

luneet sopimuskuntien kunnan-/kaupunginjohtajat, kunnan-/kaupunginhallitusten- ja valtuustojen puheenjohtajisto. Lisäksi ohjausryhmän työhön ovat osallistuneet Carean (Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä) toimitusjohtaja, hallituksen puheenjohtaja ja yhtymäkokouksen puheenjohtaja sekä viestintäpäällikkö, eri henkilöstöjärjestöjen edustajia ja Kymenlaakson liiton maakuntajohtaja. Ohjausryhmän kokouksista on laadittu pöytäkirjat, joita ei ole tarkastettu eikä allekirjoitettu. Asiakirjaselityksestä ilmenee, että poliittinen ohjausryhmä on asettanut projektin valmistelemaan vapaaehtoisen sote-kuntayhtymän perustamista. Projektissa on toiminut poliittisen ohjausryhmän lisäksi projektiryhmä ja eri alojen valmistelutyöryhmiä sekä projektijohtaja.

Ohjausryhmän kokouksesta 12.12.2017 laaditun pöytäkirjan mukaan kokouksen esityslistan liitteenä on ollut voimassa oleva Carean perussopimus. Uuden kuntayhtymän toimiala laajenee, ja kuntayhtymän perussopimukseen tulee tehdä tarvittavat muutokset. Carean 1.11.2016 voimaan tulleen perussopimuksen 7 §:n 1 momentti yhtymäkokousedustajien äänivallasta on kuulunut seuraavasti:

”Kullakin yhtymäkokousedustajalla on yksi ääni jokaista alkavaa tuhatta asiakasta kohti ja äänimäärä jakautuu tasan saapuvilla olevien edustajien kesken.”

Ohjausryhmän kokouksesta 16.1.2018 laaditun pöytäkirjan mukaan edellisessä ohjausryhmässä 12.12.2017 käydyn keskustelun perusteella on valmisteltu luonnos uudeksi perussopimukseksi. Luonnoksessa on ehdotettu yhtymävaltuutettujen lukumääräksi 26 (entinen 13), ja äänimäärä kunnittain säilyisi entisellään. Ohjausryhmän kokouksen 13.2.2018 pöytäkirjasta ilmenee, että kokouksessa on käsitelty perussopimusluonnosta, johon edellisen kokouksen pohjalta lakimies Ari Nevalainen on tehnyt muutokset. Seuraavat asiat on merkitty tietoon, käsitelty kokouksessa ja hyväksytty yksimielisesti:

(—)

2) Luku 1, § 1, Nimi ja kotipaikka – Kuntayhtymän kotipaikkaan liittyen Ari Nevalainen toi esille kuntalain näkökulmaa asiaan. Kotipaikasta käytiin keskustelu ja sen päätteeksi kotipaikaksi hyväksyttiin yksimielisesti Kotka.

(—)

4) Luku 2, § 7, Yhtymävaltuustojäsenten äänivalta—... yksi ääni jokaista tuhatta asukasta kohti (aikaisemmin asiakasta). Asia hyväksyttiin yksimielisesti.

Kouvolan kaupunki on hankkinut PTC Services Oy:ltä selvitystä muun ohessa siitä, miten tulisi suhtautua kuntayhtymän perustamista koskevan perussopimusluonnoksen 7 §:ssä olevaan lausumaan ”yksittäisen kunnan äänimäärä voi olla enintään puolet (1/2) kaikkien kuntien yhteenlasketusta 1 momentin mukaisesta rajoittamattomasta äänimäärästä”. Erityisesti on pyydetty selvittämään niin sanotun äänileikkurin käyttämisen juridiset perusteet. Yhtiön puolesta 9.3.2018 päivätyn muistion on laatinut osakas, asiantuntija ja OTK Saila Eskola. Muistiossa on tuotu esille, että ilman äänileikkuria Kouvolan äänivalta kuntayhtymässä olisi 64 %. Äänileikkurisäännöksen myötä kuntien yhteenlaskettu äänimäärä olisi 1 136 ääntä, ja tästä ääni-

määrästä Kouvolan äänivalta 662 äänellä olisi 58 %. Mikäli perussopimuksen 7 §:n 3 momentin sopimusmääräyksellä olisi haluttu tavoitella sitä, että yhden kunnan äänivalta voisi olla enintään puolet kuntien yhteismäärästä, tulisi Kouvolan äänimäärän olla 474 ääntä. Vaihtoehtoisesti Kouvolalta leikattujen äänien olisi voitu sopia jakautuvan kuntien kesken niiden aiempien äänien suhteessa, jolloin olisi päästy samaan lopputulokseen.

Kouvolan kaupunki on esittänyt hallinto-oikeudelle kaupunginhallituksessa 26.3.2018 käsitellyn ja hyväksytyyn 19.3.2018 päivätyn muistion, jonka mukaan kaupunginhallitus on linjannut yksimielisesti Kymenlaakson sote-kuntayhtymän jatkoneuvotteluihin liittyen ehdottomana reunaehtona muun muassa, että Kouvolan äänivallan tulee olla vähintään 50 % sekä valtuuston puheenjohtajuus tulee olla Kouvolalla. Kyse on peruspääoman kautta määriteltävästä asiasta. Kouvola omistaa tulevasta kuntayhtymästä 51,78 %.

Kotkan kaupungin Kouvolan kaupungille lähettämässä 6.4.2018 päivätyssä kirjelmässä, joka on otsikoitu ”ehdotukseksi”, on viitattu vapaaehtoisen sote-kuntayhtymän valmistelutyöhön sekä siihen, että kyse on koko maakunnan edun mukaisesta kokonaisuudesta, jonka keskeyttäminen tulee vaikuttamaan haitallisesti koko maakunnan väestön sosiaali- ja terveyspalveluiden laatuun, saatavuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Kirjelmässä on ehdotettu, että kuntayhtymän perussopimusluonnosta muutetaan siten, että kuntayhtymän kotikunta on Kouvola ja merkittävimpien päätösten yhteydessä vaaditaan 2/3:n määräänemmistö. Kirjelmässä on ehdotettu, että määräänemmistöä koskeva vaatimus koskisi sosiaali- ja terveyspalveluiden palveluverkon muutoksia sekä yli viiden miljoonan suuruisia uusia investointeja.

Poliittisen ohjausryhmän kokouksesta 10.4.2018 laaditun pöytäkirjan mukaan jäsenkuntien käymien neuvottelujen johdosta perussopimukseen on tullut tarve tehdä muutoksia. Muutokset on tehty perussopimusluonnoksen 1 §:ään, jossa kuntayhtymän kotipaikaksi on muutettu Kouvola, ja 7 §:ään, jossa palveluverkon muutoksia ja yli viiden miljoonan euron uusia investointeja koskevassa päätöksenteossa on otettu käyttöön 2/3 äänten enemmistö. Lisäksi perussopimusluonnoksen 31 §:ään on tarkennettu perussopimuksen muuttamiseen vaadittava äänten enemmistö siten, että vaadittavan määräänemmistön lisäksi perussopimuksen muuttamista kannattavien kuntien asukasluvun on oltava vähintään 70 % kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.

Carean perussopimuksen soveltamisesta esitetty selvitys

Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta 16.4.2018 lausuntoa perussopimuksen äänivaltaa koskevan määräyksen tulkinnasta. Kuntaliiton 9.5.2018 päivätyn lausunnon mukaan Carean perussopimuksen 7 §:ää on saadun tiedon mukaan vakiintuneesti tulkittu siten, että ensin määritellään kunnan edustajien yhteinen äänimäärä ja sen jälkeen se, että äänimäärä jakautuu kunnan läsnä olevien edustajien kesken tasan. Pääsääntönä on, että kuntayhtymissä, joissa äänivallan perusteena on kunnan asukasluku, kunnan äänivalta jaetaan kunnan läsnäolevien edustajien kesken tasan.

Hakijat ovat esittäneet selvityksenä aiemman kuntayhtymän perussopimuksessa määritellyn äänivaltaa koskevan määräyksen soveltamisesta myös yhtymäkokouksen äänimääräluettelon vuodelta 2016.

Oikeudellinen arviointi

Kymsoten perussopimus on jäsenkuntien välinen hallintolain 3 §:ssä tarkoitettu hallintosopimus, jolla on päätetty perustaa uusi laaja-alainen sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä. Kymsoten jäsenkunnat ovat olleet 31.12.2018 saakka jäseninä Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä Careassa, joka on järjestänyt erikoissairaanhoidon sekä kehitysvammaisten erityishuoltolain mukaiset palvelut. Kymsotessa on kyse vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta jäsenkuntien alueen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseksi. Kunnat voivat perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisen itsehallinnollisen asemansa perusteella itse harkita, ryhtyvätkö ne vapaaehtoiseen yhteistoimintaan muiden kuntien kanssa ja missä muodossa yhteistoimintaa harjoitetaan. Kuntalain 2 §:n 2 momentin mukaan kuntayhtymän toimielimiä koskevia säännöksiä sovelletaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntayhtymän hallinnosta. Kunnat voivat siten sopia erityislakien estämättä yhtymävaltuuston jäsenmäärästä sekä äänivallan perusteista perussopimuksessa kuntalain 56 §:n mukaisesti. Perustuslain 2 §:n 3 momentista ilmenevä hallinnon lakisidonnaisuuden periaate kuitenkin merkitsee sitä, etteivät hallintosopimuksen osapuolet voi hallintosopimuksin poiketa laista. Kuntayhtymän perussopimuksella ei siten ole voitu sopia yhteistoiminnasta lainvastaisella tavalla.

Kymsoten perussopimuksen 7 §:n 1 momentin mukaan kunkin jäsenkunnan yhtymävaltuustojäsenellä on ääni jokaista alkavaa tuhatta asukasta kohti, ja näin laskettu äänimäärä jaetaan tasan saapuvilla olevien edustajien kesken. Saman pykälän 3 momentti sisältää niin sanotun äänimääräleikkurin, jonka mukaan yksittäisen kunnan äänimäärä voi olla enintään puolet kaikkien kuntien yhteenlasketusta 1 momentin mukaisesta rajoittamattomasta äänimäärästä. Sopimusmääräysten sanamuodon mukainen tulkinta ei ole asiassa tulkinnanvarainen. Esitetyn yhdenmukaisen selvityksen mukaan Kouvolan kaupungilla on näiden määräysten sanamuodon mukaisesti laskien 58 % yhtymävaltuuston kokonaisäänimäärästä. Tämä tarkoittaa sitä, että Kouvolan kaupungilla on kuntayhtymässä kirjanpitolain 1 §:n 5 momentin mukainen määräysvalta ja kuntayhtymä kuuluu kuntalain 6 §:n mukaisesti Kouvolan kaupungin konserniin. Hakijoiden mukaan määräykset ovat perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon suojan rajoituksina lainvastaisia. Asiassa on siten ensinnäkin arvioitava, ovatko Kymsoten perussopimuksen 7 §:n määräykset perustuslain vastaisia siitä syystä, että Kouvolan kaupungille muodostuu määräysvalta yhtymävaltuustossa.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain kunnallisen itsehallinnon suojaajien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä muun muassa laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (HE 155/2006 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2006 vp) rinnastanut kunta- ja palvelurakennemuutis-

tuksesta säädettävän puitelain yhteistoiminta-alueen päätöksentekoa koske-
neen ehdotuksen kuntien pakollista yhteistoimintaa koskevaan sääntelyyn.
Hallituksen esityksen mukaan yhteistoiminta-alueen päätöksenteko olisi
lain mukaan pohjautunut kuntien asukaslukuun, jos kunnat eivät olisi pääs-
seet sopimukseen muunlaisista päätöksentekojärjestelyistä. Asukaslukuun
perustunut päätöksenteko olisi merkinnyt sitä, että asukasluvultaan suurin
kunta olisi voinut saada alueella yksipuolisen määräämisvallan. Perustusla-
kivaliokunnan lausunnon johdosta laki tuli voimaan ilman yhteistoiminta-
alueen päätöksentekoa koskevaa säännöstä, jolloin päätöksentekojärjestelyt
jäivät kuntalain puitteissa asianomaisten kuntien sovittaviksi.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot yksipuolisesta määräämisvallasta liit-
tyvät kuntien pakolliseen yhteistoimintaan ja edellä selostetusta lausunnosta
ilmenevään tilanteeseen, jossa lainsäädännöllä on ehdotettu määrättäväksi
vapaaehtoisen yhteistoimintaan liittyvästä päätöksenteosta. Perustuslakiva-
liokunta ei ole sen sijaan pitänyt kuntien sopimusvapautta vapaaehtoisen
yhteistoiminnan päätöksenteon osalta itsehallinnon perustuslain suojan kan-
nalta ongelmallisena. Hallinto-oikeus toteaa, että kuntien vapaaehtoisen yh-
teistoiminnan päätöksenteosta sopimista ei ole kuntalaissa tai muussakaan
laissa rajoitettu. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan
KHO 2016:188 nimenomaisesti todennut, että kuntien oli pakollisen yhteis-
toiminnan osaltakin voitava keskenään sopia yhteistoiminta-alueen päätök-
sentekojärjestelyistä. Hallinto-oikeus katsoo, että kunnat voivat siten perus-
tuslaillisen itsehallintonsa nojalla vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta päättä-
essään sopia myös sellaisista päätöksentekojärjestelyistä, jotka antavat jol-
lekin kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistaman aseman. Näin
ollen Kymsoten perussopimuksen 7 §:n 1 ja 3 momentin määräykset eivät
ole perustuslain 121 §:n 1 momentin vastaisia.

Hakijat ovat edelleen vedonneet hakemuksessaan siihen, ettei heillä ollut
Carean perussopimuksen soveltamiskäytännön ja Kymsoten perussopimuk-
sen 7 §:n 1 momentin aiempaa sopimusta vastanneen sanamuodon johdosta
mahdollisuutta varautua siihen, että perussopimuksen hyväksyminen joh-
taisi Kouvolan kaupungin määräävään asemaan yhtymävaltuustossa. Tämä
ei ole ollut hakijoiden tarkoituksena taikka tullut millään tavalla sopimuk-
sen valmistelussa ja neuvotteluissa esille. Asiassa on siten vielä arvioitava,
onko perussopimusta laadittaessa menetelty sillä tavalla lainvastaisesti, ettei
perussopimuksen 7 §:n 1 ja 3 momentin tulkinta niiden sanamuodon mukai-
sesti olisi lainmukaista. Hallintosopimus, joka on tehty lainvastaisesti, ei voi
sita sopimusosapuolia.

Kuntalaissa ei ole säännöksiä perussopimuksen valmistelusta. Hallinto-oi-
keus toteaa, että perussopimus on jo edellä lausutulla tavalla hallintolain 3
§:n 1 momentissa tarkoitettu hallintosopimus, jota tehtäessä on tullut nou-
dattaa saman pykälän 2 momentin mukaisesti hyvän hallinnon perusteita ja
riittävällä tavalla turvata niiden henkilöiden mahdollisuudet vaikuttaa sopi-
muksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Kyseisessä
luvussa säädetään muun muassa 6 §:ssä viranomaisen harkintavaltaa rajoit-
tavista hallinnon oikeusperiaatteista. Hallintolain 6 §:ään sisältyvien hallin-

non objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden johdosta neuvotteluissa mukana olevien kuntien voidaan edellyttää kohtelevan toisiaan puolueettomasti, eikä neuvotteluissa voida antaa muille osapuolille virheelliseksi tai harhaanjohtaviksi tiedettyjä tietoja. Neuvotteluissa osapuolina olevien jäsenkuntien oikeusjärjestykseen perustuvat oikeudet odotukset voivat myös saada suojaa.

Kymsoten perussopimuksen 7 §:n 3 momenttiin otetulla äänileikkurimääräyksellä tavoitellaan yleensä sitä, ettei yksittäinen jäsenkunta saa kuntayhtymässä määrävää asemaa. Tämä sekä Carean perussopimuksen soveltamiskäytäntö huomioon ottaen on uskottavaa, että hakijoina olevat jäsenkunnat ovat olleet sopimusta hyväksyessään siinä uskossa, että perussopimuksen äänivaltaa koskevat määräykset rajoittavat suurimman jäsenkunnan eli Kouvolan kaupungin äänimäärän korkeintaan puoleen. Kouvolan kaupunki on esittämänsä selvityksen perusteella ollut ennen perussopimuksen hyväksymistä tietoinen siitä, että se saa yhtymävaltuustossa määräysvallan muissa kuin perussopimuksen 7 §:n 4 momentissa erikseen määrätyissä asioissa. Hakijoina tai vastaajina olevat Kymsoten jäsenkunnat eivät ole kuitenkaan esittäneet, että sopimusneuvotteluissa olisi esitetty jonkin tai joidenkin jäsenkunnan edustajien toimesta virheellisiä tai paikkansa pitämättömiä tietoja. Perussopimusluonnoksen valmistelusta eivät ole Kouvolan kaupungin esittämän selvityksen perusteella vastanneet minkään yksittäisen kunnan viranhaltijat vaan kuntayhtymä Carean viranhaltijat. Sopimusneuvotteluja on käyty myös poliittisessa ohjausryhmässä, mutta se ei ole vastannut perussopimusluonnoksen valmistelusta. Perussopimusluonnos on esitetyn selvityksen perusteella laadittu Carean perussopimuksen määräyksien pohjalta siten, että sopimusluonnosta on muokattu poliittisessa ohjausryhmässä, erilaisissa projekti- ja valmistelutyöryhmissä sekä jäsenkuntien välisissä neuvotteluissa esitettyjen ehdotusten mukaisesti. Esitetty selvitys ei osoita, että sopimusneuvotteluissa olisi menetelty hyvän hallinnon perusteiden vastaisesti. Jäsenkunnat ovat vastanneet omalta osaltaan perussopimuksen hyväksymispäätöksen valmistelusta.

Poliittisen ohjausryhmän kokouspöytäkirjaan on kirjattu, että äänimäärä kunnittain säilyisi samana kuin kuntayhtymä Careassa. Hallinto-oikeus toteaa, että Carean perussopimuksen määräys jäsenkuntien äänimäärästä ylimmässä päättävässä toimeilimessä on vastannut sanamuodoltaan Kymsoten perussopimuksen 7 §:n 1 momenttia. Hallinto-oikeudella ei ole käytettävissään tarkempaa selvitystä siitä, mistä syystä Carean perussopimusta on hakijoiden esittämän selvityksen perusteella sovellettu sanamuodon vastaisesti siten, että kullakin jäsenkunnalla on ollut yksi ääni alkavaa tuhatta asukasta kohti ja että tämä yhteinen äänimäärä on jakaantunut kunnan läsnäolevien edustajien kesken tasan eikä siten, että äänimäärä olisi muodostunut yksittäisille kokousedustajille väkiluvun perusteella lasketun äänimäärän mukaisesti. Hakijakunnille ei ole syntynyt Carean perussopimuksen sanamuodon ja soveltamiskäytännön perusteella uudesta vapaaehtoisesta yhteistoiminnasta neuvoteltaessa hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettua odotusta siitä, että Kymsoten yhtymävaltuustojäsenien äänivaltaa koskevia määräyksiä sovellettaisiin vastaavalla tavalla kuin aiemmassa kuntayhtymässä.

Johtopäätökset

Hakemuksessa on kysymys jäsenkuntien perussopimuksen tulkintaa koskevasta hallintoriita-asiasta. Hakijat ovat pyytäneet hallinto-oikeutta vahvistamaan, että Kymsoten perussopimuksen 1 ja 3 momenttia on sanamuodon mukaisesta tulkinnasta poiketa tulkittava siten, ettei millään yksittäisellä Kymsoten jäsenkunnalla ole määräämisvaltaa yhtymävaltuuston päätöksenteossa. Hallinto-oikeus on edellä katsonut, etteivät perussopimuksen määräykset ole lainvastaisia eikä perussopimuksen laatimisen yhteydessä ole menetelty hyvän hallinnon perusteiden vastaisesti. Hakijoiden vaatimukselle perussopimusmääräysten sanamuodon vastaisen tulkinnan vahvistamiseksi ei ole siten lainmukaisia perusteita. Hakemus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen.

Samana pykälän 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Hallinto-oikeus on hylännyt hakemuksen, joten ei ole kohtuutonta, että hakijoina olevat kunnat pitävät oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Asia on ollut kuitenkin oikeudellisesti siinä määrin tulkinnanvarainen, että ottaen lisäksi huomioon asian laatu ja merkitys kaikille Kymsoten jäsenkunnille sekä osapuolten olosuhteet kokonaisuudessaan, ei ole kohtuutonta, että myös Kouvolan kaupunki pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 125 ja 126 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa).

Päätöksen ovat tehneet hallinto-oikeuden jäsenet Jukka Hartikainen, Marika Turunen ja Elina Ranz.

Esittelevä jäsen

Elina Ranz


Sari Partanen
lainkäyttösihteeri



Jakelu

Päätös	<u>Kotkan kaupunki, Haminan kaupunki, Pyhtään kunta ja Virolahden kunta / Prosessiosoite Kotkan kaupunki, postitse antopäivänä</u>
<u>Oikeudenkäyntimaksu</u>	260 euroa (Oikeudenkäyntimaksua koskeva oikaisuvaatimusohje on tämän päätöksen liitteenä.)
Jäljennös	Kouvolan kaupunginhallitus, postitse antopäivänä Miehikkälän kunnanhallitus, postitse antopäivänä

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona päätös on vastaanotettu. Tiedoksisaantipäivän osoittaa vastaanottotodistus, saantitodistus tai tiedoksiantotodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen tai sähköisen viestin saapumispäivänä.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus, PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00 – 16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Itä-Suomen hallinto-oikeus lähettää erikseen laskun oikeudenkäyntimaksusta.

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä virkamieheltä (asian esittelijä) kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Itä-Suomen hallinto-oikeus
PL 1744, Minna Canthin katu 64
70101 KUOPIO
ita-suomi.hao@oikeus.fi
Fax 029 564 2501

Oikaisuvaatimus on toimitettava hallinto-oikeudelle määräajassa ennen virka-ajan päättymistä klo 16.15.

Maksu perustuu tuomioistuinmaksulakiin (1455/2015) tai lakiin tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993, ennen 1.1.2016 vireille tulleet asiat).

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 510 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa, lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita, yksityishenkilön vireille panemissa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa eikä asioissa, joiden käsittely on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa maksu kuitenkin peritään riippumatta lopputuloksesta. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain (257/2002) nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015).