

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Johanna Kaari

**OSALLISTUMINEN KUNTALITOKSISSA – KOHTI  
KUNNALLISVALITUSTA**

Julkishoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2011**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>LYHENTEET</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimusongelma	10
1.3. Tutkimuksen metodi ja rakenne	10
<b>2. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS</b>	15
2.1. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen tausta	15
2.2. Paras-hankkeen valmistelu	16
2.3. Kuntien toimintaympäristön muutos	17
2.4. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteet	19
2.5. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutuminen	22
2.6. Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset	24
2.7. Yhdistymissopimus	27
<b>3. KUNTALAISTEN OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN</b>	31
3.1. Kunnallinen demokratia	31
3.2. Kunnallinen itsehallinto	32
3.3. Osallistumisen oikeudellinen perusta	34
3.3.1. Perustuslaki	34
3.3.2. EY-oikeus sekä kansainväliset sopimukset	35
3.4. Osallistuminen kuntajaon muutosprosessissa	37
3.5. Kuntalain mukainen osallistuminen kuntajaon muutosprosessissa	38
3.6. Osallistumisen ja vaikuttamisen tausta-ajatukset ja tavoitteet	45

<b>4. KUNNALLISVALITUS</b>	49
4.1. Oikeusturvan takeet	49
4.2. Kunnallisvalituksen funktiot	51
4.3. Kunnallisvalitus valitusmuotona	54
4.3.1. Oikaisuvaatimusmenettely	55
4.3.2. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus	56
4.3.3. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus	57
4.4. Kunnallisvalituksen valitusperusteet	59
4.5. Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta	63
<b>5. KUNNALLISVALITUKSET EMPIIRISESSÄ TARKASTELUSSA</b>	68
5.1. Tutkimusmateriaali	68
5.2. Valituskelpoisuus kuntaliitosvalituksissa	68
5.3. Valitusperusteet kuntaliitosvalituksissa	69
5.3.1. Virheellinen järjestys	70
5.3.2. Toimivallan ylitys	76
5.3.3. Muu lainvastaisuus	80
5.3.4. Tarkoituksenmukaisuus	84
5.4. Valitusten menestyminen ja valittajan intressi	84
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	86
<b>LÄHDELUETTELO</b>	88

**LYHENTEET**

EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HAO	Hallinto-oikeus
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HLL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
JulKL	Julkisuuslaki 21.5.1999/621
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KHOL	Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.12.2006/1265
KJakoL	Kuntajakolaki 29.12.2009/1698
KM	Komiteanmietintö
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
PeL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
VNS	Valtioneuvoston selonteko



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Johanna Kaari

**Pro gradu -tutkielma:**

Osallistuminen kuntaliitoksissa – kohti kunnallisvalitusta

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisoikeus

**Työn ohjaaja:**

Eija Mäkinen

**Valmistumisvuosi:**

2011

**Sivumäärä: 95**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Kunnat elävät Suomessa muutosten aikaa. Toimintaympäristö muuttuu muun muassa väestön vanhenemisen ja julkisen talouden paineiden vuoksi. Kunnat ovat jo nyt voimavaroiltaan erilaisia, mutta kaikkien olisi periaatteessa tuotettava asukkailleen samanlaiset peruspalvelut. Muutoksiin vastaamaan käynnistettiin vuonna 2005 kunta- ja palvelurakennemuutos, joka pyrkii siihen, että kunnan palvelujen saatavuus ja laatu pystytään turvaamaan myös jatkossa.

Uudistus kannustaa muodostamaan aiempaa suurempia, elinvoimaisia kuntia. Suomessa onkin käynnissä kuntaliitosaalto. Kuntaliitosten avulla pyritään vahvistamaan kuntien toimintaedellytyksiä. Toisaalta tehokkuuden kannalta olennaisia suuruuden etuja ei saavutettane pelkästään kuntia yhdistämällä, sillä hyvinvointiin vaikuttavat kasautumisen edut ja haitat riippuvat myös asukastiheydestä. Kuntaliitosten hyötyjä ja haittoja on vaikea osoittaa luotettavasti. Siksi kuntaliitokset jakavat mielipiteitä ja kuohuttavat tunteita.

Tällaiset jännitteet ja tunteellinen suhtautumistapa synnyttävät myös valituksia. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kuntaliitosasioissa. Tutkimuksessa selvitetään etenkin kunnallisvalituksen asemaa ja toimivuutta vaikuttamiskeinona. Tässä tarkoituksessa tutkimuksessa käytetään kuntaliitoksiin liittyviä kunnallisvalituksia empiirisessä osuudessa. Pääasiassa tutkimus on kuitenkin oikeusdogmaattinen. Tutkimuksessa tulkitaan ja systematisoidaan osallistumista ja kunnallisvalitusjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä. Lainoppi on praktista, mutta kunnallisvalituksen laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteiden analysoinnin osalta teoreettista.

Kunnallisvalituksen funktiot liittyvät pyrkimykseen ottaa huomioon kunnallisen päätöksenteon vapaus. Kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella ja se on luonteeltaan kassatorinen. Toisaalta kunnallisvalituksella on myös valvontafunktio, joten sen käyttöala on laaja. Valvontafunktion turvaamiseksi kunnallisvalitus on luonteeltaan *actio popularis* -valitus. Sen voi tehdä kuka tahansa kunnan jäsen valvoakseen kunnan toiminnan laillisuutta.

Tutkimustulokset viittaavat siihen, että muutoksenhakijat ovat kokeneet kuntalaisten tulleen sivuutetuiksi kuntaliitoksen valmistelussa. Kunnallisvalitus ei kuitenkaan menesty ilman laillisuusvirhettä ja sen tulisi olla viimesijainen vaikuttamiskeino. Tavoitteena tulisi olla osallistuminen ensiasteen hallinnossa, sillä osallistumalla olisi mahdollista vaikuttaa enemmän kuin valittamalla. Kuntalaisen valvontaoikeus toteutuisikin parhaiten ennakkollisena osallistumisena.

---

**AVAINSANAT:** kuntalaki, kuntajako, kunnallisvalitus, osallistuminen



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen tausta

Kunnat elävät 2000-luvulla voimakasta muutosten aikaa. Kuntien toimintaympäristö muuttuu seuraavien vuosikymmenien aikana muun muassa väestön vanhenemisen, työvoiman niukkuuden ja julkisen talouden paineiden vuoksi. Väestön vanheneminen johtaa palvelukysynnän kasvuun etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Maan sisäinen muuttoliike keskittyy kasvukeskuksiin, mikä johtaa eroihin kuntien taloudellisessa kantokyvyssä ja huoltosuhteessa. Työvoiman niukkuus puolestaan heikentää rahoitusongelmien lisäksi palvelujen saatavuutta.<sup>1</sup>

Kunnat, kuten kaikki muutkin organisaatiot, ovat osa ulkoista toimintaympäristöään. Maailma on muuttuva. Toimintaympäristön muutosnopeus on kasvussa ja muutoksen ennustettavuus heikkenee. Samaan aikaan toimintaympäristö muuttuu yhä monimutkaisemmaksi kokonaisuudeksi. Toimintaympäristön muutosta on analysoitava, sillä se tulee kunnalle annettuna, mutta on kuntakohtaista, mitkä muutosvoimat vaikuttavat kuntaan ja miten.<sup>2</sup> Jo nyt kunnat ovat voimavarojen, pinta-alan, toimintaympäristön ja hoitamiansa tehtävien suhteen erilaisia. Kuitenkin kaikkien kuntien olisi periaatteessa järjestettävä asukkailleen samat peruspalvelut. Tämä luo haastetta kunnille.<sup>3</sup>

Tällaiset kuntien toimintaympäristön muutokset edellyttävät muutoksia myös kunta- ja palvelurakenteessa<sup>4</sup>. Kunta- ja palvelurakenneuudistus käynnistyi vuonna 2005 ja sitä koskeva laki (169/2007, jäljempänä myös puitelaki) astui voimaan helmikuussa 2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun. Kunta- ja palvelurakenneuudistus pyrkii siihen, että kunnan palvelujen saatavuus ja laatu pystytään turvaamaan myös jatkossa<sup>5</sup>. Uudistuksen tavoitteena on paikallisten julkispalvelujen resurssien turvaaminen ja palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> HE 155/2006 vp s. 7.

<sup>2</sup> Vahermo (toim.) 2004: 43–44.

<sup>3</sup> HaVM 31/2006 vp s. 7.

<sup>4</sup> HE 155/2006 vp s. 7.

<sup>5</sup> HE 155/2006 vp s. 7.

<sup>6</sup> Laurila 2006: 54.



Uudistus kannustaa muodostamaan aiempaa suurempia, toimintakykyisiä ja elinvoimaisia kuntia. Käynnissä onkin kuntaliitosaalto. Vuoden 2009 alussa toteutui peräti 32 liitosta, joissa oli mukana 99<sup>7</sup> kuntaa. Kuntien määrä väheni siten 67:llä, joten vuonna 2009 Suomessa oli 348 kuntaa.<sup>8</sup> Kuntien määrä on vähentynyt edelleen siten, että vuonna 2010 Suomessa oli 342 kuntaa<sup>9</sup>. Vuoden 2011 alussa toteutui kuusi kuntaliitosta ja Suomessa on nyt 336 kuntaa. Viiden vuoden aikana, vuosina 2007–2011, on toteutunut yhteensä 57 kuntaliitosta, joissa kuntien määrä on vähentynyt 105:llä, eli noin neljänneksellä.<sup>10</sup>

Suomalaiset kunnat ovat uudistusten äärellä: kuntarakenteita, palvelurakenteita, kuntien rahoitusta ja valtionosuusjärjestelmää uudistetaan. Tärkeä yksittäinen syy uudistuksille on kuntien epätasapainoinen taloustilanne. Näyttää siltä, että kunnat eivät selviä velvollisuuksistaan. Yleisen käsityksen mukaan talouden epätasapaino liitetään heikosti menestyvään kuntaan. Kuntatalouden tasapaino on kuitenkin monitulkintainen. Voidaan olla erimielisiä siitä, kuvaako tuloslaskelma kunnan talouden tasapainoa niin kuin se todellisuudessa ilmenee, vai pelkistyykö kunnan monimuotoinen rakenne tuloslaskelman alle.<sup>11</sup> Mittaamisessa ilmenee monitulkintaisuutta, koska ihmisten laatimat mittaukset ovat aina epätäydellisiä kuvaamaan todellista maailmaa<sup>12</sup>. Usein matematiikkamme on määrän matematiikkaa. Pystymme arvioimaan luotettavasti määrällisiä muutoksia, mutta laadullisten muutosten mittaaminen on hyvin vaikeaa.<sup>13</sup>

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toivotaan ratkaisevan myös keskittävään muutto- liikkeeseen ja alueelliseen tasaukseen liittyviä ongelmia.<sup>14</sup> Kuntajakolain (1698/2009) mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne (KJakoL 2 §). Kunta- ja palvelurakennemuutustus kannustaa kuntaliitoksiin, mutta asioiden monitulkintaisuus ilmenee myös kuntajaon muutoksissa. Hyvinvointiin vaikuttavat kasautumisen edut ja haitat riippuvat

<sup>7</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;125892;153289;137509](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;125892;153289;137509)

<sup>8</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;4827](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827)

<sup>9</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;4869](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;4869)

<sup>10</sup> <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>

<sup>11</sup> Sinervo 2009: 152.

<sup>12</sup> Sinervo 2009: 153.

<sup>13</sup> Katajamäki, Koponen & Saari 1979: 14.

<sup>14</sup> Laurila 2006: 54.

asukastiheydestä. Tehokkuuden kannalta olennaisia suuruuden etuja ei välttämättä voida saavuttaa pelkästään kuntia yhdistämällä.<sup>15</sup>

Kuntarakennetta koskevissa puhe- ja ajattelutavoissa ilmenee erilaisia tulkintoja ja näkökulmia. Keskustelua hallitsevan valtakurssin tavoitteena on kuntakokoa kasvattamalla vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä. Valtakurssissa keskeiseksi muodostuu kuntarakenteiden uudistaminen. Nähdään, että rakenteiden tulee sopeutua kuntien tehtävissä tai voimavaroissa tapahtuviin muutoksiin. Valtakurssiksi nimetyssä suunnassa kunnat nähdään historialtaan ja identiteetiltään ainutkertaisina yhteisöinä, joissa päätöksenteko halutaan säilyttää lähellä kuntalaista. Kuntaliitosten sijaan valtakurssissa toimintaympäristön muutokseen pyrittäisiin sopeutumaan lisäämällä rahoitusta, vähentämällä tehtäviä sekä lisäämällä kuntien yhteistyötä sekä tehostamalla palvelutuotantoa.<sup>16</sup>

Kunta- ja palvelurakennemuutos kannustaa kuntaliitoksiin, mutta kuntaliitoksilla on vastustajansa. Näin on myös kuntaliitoskysymysten äärellä olevien kuntien henkilöstön, luottamushenkilöiden ja asukkaiden keskuudessa. Kunnissa on niin valtakurssin kuin valtakurssinkin näkökulman omaksuneita. Kuntaliitosten kannattajat perustelevat näkemystään sillä, että kuntakoon kasvattamisen myötä yksikkökustannukset julkisten palvelujen tuottamisessa pienenevät. Vastakkaisen näkemyksen kannattajat perustelevat kantaansa pienen kuntakoon poliittisella toimivuudella. Lisäksi he eivät ole vakuuttuneet suuren kuntakoon taloudellisesta tehokkuudesta.<sup>17</sup> On osoitettu, että kuntien välisiä kustannuseroja ja kunnan taloudellista asemaa selitettäessä ratkaisevin tekijä on kunnassa vallitseva toimintakulttuuri.<sup>18</sup>

Kuntaliitoksia perustellaan julkisuudessa etenkin taloudellisilla tekijöillä. Taloudellisuuden ja tehokkuuden nimissä tehtävä muutos saattaa herättää etenkin henkilöstön keskuudessa pelkoa työpaikkojen vähentymisestä. Myös kuntalaisilla on erityislaatuinen suhde omaan kuntaansa sekä asiakkaan, veronmaksajan ja ”osakkeenomistajan” roolissa

---

<sup>15</sup> Laurila 2006: 61.

<sup>16</sup> Laamanen 2007: 409.

<sup>17</sup> Haveri & Majoinen 2000: 13.

<sup>18</sup> Riikonen 2006: 69.

että tunnesyistä. Näyttääkin siltä, että kuntaliitoskeskustelussa, ja etenkin muutostarpeen esiintuomisessa, faktojakin tärkeämmäksi nousevat erilaiset mielikuvat. Tämä liittyy siihen, että kuntaliitosten hyötyjä ja haittoja on vaikea luotettavasti osoittaa. Kuntaliitoksiin suhtaudutaan tunteenomaisesti ja ne myös kuohuttavat tunteita.<sup>19</sup> Tämänkaltaisista jännitteistä syntyy myös kuntaliitoksia koskevia valituksia.

## 1.2. Tutkimusongelma

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kuntaliitosasioissa. Tutkin etenkin kunnallisvalituksen asemaa ja toimivuutta vaikuttamiskeinona. Tässä tarkoituksessa käytän oikeustapauksia empiirisenä aineistona. Selvitän kuntaliitospäätöksistä ja niihin kytkeytyvistä kunnallisvalituksista Vaasan hallinto-oikeudessa annetut ratkaisut vuosilta 2008–2010. Vuonna 2008 valituksia oli muita vuosia enemmän ja tuolta vuodelta aineistossa ovat myös Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisut.

Tulkitsen ja systematisoin kuntalain ja kuntajakolain säännöksiä osallistumisesta, vaikuttamisesta ja kunnallisvalituksesta. Tutkin millä perusteilla kuntaliitoksiin liittyviä valituksia voi lain mukaan tehdä sekä millä perusteilla kuntaliitoksiin liittyviä valituksia on tehty. Kiinnitän huomiota erotteluun tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteisistä valituksista. Tarkastelussa ovat tehdyt valitukset, mutta ei päätösten pysyvyys. Tarkastelen valitusten perusteita ja niiden menestymistä.

## 1.3. Tutkimuksen metodi ja rakenne

Metodin avulla voidaan hankkia tietoa sekä perustella hankitun tiedon merkitystä. Metodi, voidaan puhua myös lähestymistavasta tai tutkimusotteesta<sup>20</sup>, on väline, jonka avulla päästään käsiksi johonkin metodin itsensä kannalta ulkopuoliseen, hankkimaan tietoa. Metodi ei kuitenkaan ole riippumaton kantamansa tiedon sisällöstä, joten millä

<sup>19</sup> Haveri & Majoinen 2000: 28–29, 64, 68.

<sup>20</sup> Jyränki 1997: 74.

tahansa metodilla ei voi tuottaa mitä tahansa tietoa. Metodi kertoo, miten tieto on kohdeesta saavutettavissa. Myös kohde on vaikutussuhteessa metodiin, jonka avulla kohdeesta hankitaan tietoa. Metodi luo edellytyksiä ymmärtää ja koetella yksittäisen tutkijan tuloksia ja mahdollistaa siten tieteellisen vuorovaikutuksen.<sup>21</sup> Oikeustieteen metodi on eräänlainen näkökulma oikeuteen.<sup>22</sup>

Tutkimukseni pääasiallinen metodi on lainoppi eli tutkimus on luonteeltaan oikeusdogmaattinen. Lainopillisista lähtökohdista käsin tulkitseen tutkimuksessa osallistumista ja kunnallisvalitusjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä. Moderni lainoppi tulkitsee ja systematisoi voimassa olevaa oikeutta. Se toteuttaa siten voimassa olevaa oikeutta koskevaa systematisoivaa ja tulkitsevaa tiedonintressiä<sup>23</sup>. Oikeudellinen tulkinta on perusteltava tavalla, joka osoittaa tulkinnan lainmukaiseksi ja hyväksyttäväksi. Lainopillinen tulkintakannanotto tulee siten perustella vallitsevasta oikeuslähteopista johdettujen perusteiden avulla. Tulkintaperusteet tulee johtaa lainsäädännöstä, tavanomaisesta oikeudesta, lainvalmisteluaineistosta ja tuomioistuinten ennakkoratkaisuista eli prejudikaateista. Nämä ovat eri tavoin velvoittavia oikeuslähteitä. Tällaisen oikeudellisen tulkinnan avulla voidaan antaa merkityssisältö lakitekstille ja muiden oikeuslähteiden kielellisille ilmaisuille. Oikeudellinen tulkinta on siten voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämistä.<sup>24</sup> Lainopin avulla voidaan siten tuottaa perusteltuja tulkintakannanottoja voimassa olevasta oikeudesta oikeudellisille päätöksentekijöille sekä kansalaisille<sup>25</sup>.

Ennen kuin yksittäistä oikeussäännöstä voi tulkita, tulee se kuitenkin asettaa toisten oikeussääntöjen muodostamaan laajempaan asiayhteyteen eli tulkintakontekstiin. On tiedettävä mihin oikeudenalakohtaiseen systeemiseen kokonaisuuteen yksittäinen säännös kuuluu. Tarvitaan siis tietoa oikeussääntöjen keskinäisistä suhteista. Tätä tulkintakontekstin ymmärtämistä kutsutaan oikeussääntöjen systematisoinniksi.<sup>26</sup> Systematisoinnin tehtävänä on järjestää edelleen lain säännöksissä ilmaisunsa saanutta järjestelmää. Systematisointi voidaankin nähdä lainlaatijan systematisointityön jatkamisena. Systema-

---

<sup>21</sup> Häyhä 1997: 24–26.

<sup>22</sup> Aarnio 1997: 35–36.

<sup>23</sup> Siltala 2001: 153.

<sup>24</sup> Siltala 2001: 22–26.

<sup>25</sup> Siltala 2001: 17.

<sup>26</sup> Siltala 2001: 22–23.

tisoinnissa käytetään ehkä toisia käsitteitä ja sidotaan niitä yhteen tavalla, jota laki ei sinänsä tunne.<sup>27</sup>

Lainopin tehtäviä ovat tulkinta ja systematisointi, ja ne ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään. Tulkintaa voidaan kutsua lainopin praktiseksi ulottuvuudeksi ja systematisointia teoreettiseksi ulottuvuudeksi. Teoreettinen lainoppi erittelee käsitteistöä ja muodostaa teoriaa, jonka avulla päästään oikeussäännösten tulkintaan.<sup>28</sup> Teoreettinen lainoppi ilmenee tutkimuksessa etenkin laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisten erojen pohdinnassa. Voimassa olevan oikeuden sisältöä neutraalisti käsittelevä tiedonintressi lomittuu yhteen kriittisten, oikeuden tulkintaan vaikuttamaan pyrkivien tulkintakannanottojen kanssa<sup>29</sup>.

Tutkimukseni päämetodin, oikeusdogmatiikan, lisäksi tutkimuksessa on empiirinen puoli<sup>30</sup>. Empiirinen oikeustutkimus ilmenee tutkimuksessani analysoitavien oikeustapausten muodossa. Empiirinen metodi voidaan määritellä ”tietoiseksi ja systemaattiseksi pyrkimykseksi mahdollisimman eksaktin kokemukseräisen tiedon hankintaan ja hyödyntämiseen oikeudellisessa tulkintatutkimuksessa”. Oikeuden instrumentaalisuudesta johtuen oikeustutkimuksen on tunnistettava oikeus sen yhteiskunnallisessa kontekstissa ja nähtävä oikeussääntöjen ja niiden tulkintojen yhteiskunnalliset vaikutukset. Tosiasiamailman ja oikeudellisen tulkinnan kytkennän myötä oikeustutkimuksessa syntyy tarve empiirisen tiedon ja metodin käyttöön.<sup>31</sup>

Tutkimuksen aluksi johdannossa esittelen tutkimuksen taustaa eli kerron **miksi** tutkimus tehdään. Liitän tutkimusongelman yhteiskunnalliseen taustaan. Se, **mitä** tutkitaan, jäsennellään tutkimusongelmaa avaavassa luvussa. Tarkastelen myös **miten** tutkimus to-

---

<sup>27</sup> Aarnio 1978: 76.

<sup>28</sup> Aarnio 1978: 93; Aarnio 1997: 36–37, 43.

<sup>29</sup> Siltala 2001: 19.

<sup>30</sup> Etenkin 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla Suomessa käytiin kiivasta keskustelua oikeustieteellisen tutkimuksen metodologiasta ja sen moniaineeksisuudesta. Keskustelun ytimenä oli kysymys siitä, millaisia metodeja oikeustieteellisessä ja etenkin oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa voidaan käyttää. Kannanotot jakautuivat suhteessa siihen, voidaanko voimassaolevan oikeuden tutkimuksessa käyttää hyväksi empiirisille tieteille ominaisia menetelmiä. Voitolle jäi kanta, jonka mukaan empiirinen tutkimusote on oikeustiedettä, mutta se ei ole voimassa olevan oikeuden tutkimiseen liittyvä metodi. Husa 1995: 107, 111, 128–129.

<sup>31</sup> Kultalahti 2010: 15, 20.

teutetaan, eli käyn läpi tutkimusmenetelmät. Lopuksi johdannossa esittelen vielä tutkimuksen rakenteen.

Tutkimuksen toisessa luvussa käsittelen kunta- ja palvelurakennemuutosta. Tarkastelen kunta- ja palvelurakennemuutoksen taustaa, valmistelua ja tavoitteita sekä niiden toteutumista. Luvussa selvitetään minkälainen uudistus on kyseessä, mihin sillä pyritään sekä miten uudistuksen arvioidaan toteutuneen. Luku painottuu tutkimuksen kannalta oleelliseen kuntarakennemuutukseen. Tulkitsen kuntajakolaissa säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Käsittelen myös yhdistymissopimuksia, joiden sisällöstä säädetään niin ikään kuntajakolaissa.

Kunnallishallinnon murros vaikuttaa kuntalaisten osallistumisaktiivisuuteen. Kolmannessa luvussa tulkitsen kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaa lainsäädäntöä kunnallisessa päätöksenteossa. Selvitän lyhyesti kuntalaissa säädettyjä kuntalaisten erilaisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Keskityn etenkin kuntajaon muuttamisen valmistelussa keskeisiin kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia (Kuntal 27 §), tiedottamista (29 §) sekä kunnallista kansanäänestystä koskeviin (30 ja 31 §) säännöksiin. Lisäksi selvitän kuntajakolaissa erikseen säädettyjä keinoja turvata kuntalaisten ja muiden tahojen vaikuttamismahdollisuudet kuntajaon muutoksen valmisteluvaiheessa.

Neljännessä luvussa tulkitsen kunnallisvalitusta koskevaa lainsäädäntöä. Kunnallisvalitus voidaan nähdä eräänlaisena viimesijaisena osallistumis- ja vaikuttamiskeinona. Selvitän ennakkollista ja jälkikäteistä oikeusturvaa yleensä sekä kunnallisvalitusta valitusmuotona. Erittelen myös kunnallisvalituksen erityispiirteitä suhteessa muihin oikeusturvakeinoihin. Tulkitsen etenkin kunnallisvalituksen funktioita ja valitusperusteita. Lainopillinen tutkimukseni on pääasiassa käytännöllistä, mutta luvun lopussa oikeusharkinnan systematisoinnin osalta teoreettista.

Viidennessä luvussa selvitän oikeussosiologisella otteella pienen empiirisen osuuden avulla kunnallisvalituksen toimivuutta ja asemaa vaikuttamiskeinona. Oikeustapaukset koskevat kuntaliitospäätöksistä tehtyjä kunnallisvalituksia. Aineistossa on myös tapauk-

set, joiden valitusperusteissa on kytkentä kuntaliitoksiin. Tutkin millä perusteilla valituksia on tehty ja millä perusteella tehdyt valitukset ovat menestyneet. Käyn tapauksia läpi valituskelpoisuuden ja valitusperusteiden sekä menestymisen ja valittajan intressin osalta.

Johtopäätöksissä peilaan oikeustapauksista esille tulleita seikkoja teoreettista taustaa vasten ja vastaan näin asettamiini tutkimuskysymyksiin.

## 2. KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS

### 2.1. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen tausta

1990-luvun loppupuolelta lähtien kuntien palvelujen järjestämistä koskevat uudistukset on kytketty kuntarakenteeseen. On nähty, että kuntarakenteen tulisi uudistua siten, että kuntien lukumäärä vähenisi ja kuntakoko puolestaan kasvaisi. Ajatus kuntarakenteen uudistamisen taustalla on pienten kuntien vaikeudet selvittää vähäisillä voimavaroilla tehtävistään.<sup>32</sup>

Pyrkimys kuntien lukumäärän vähentämiseen näkyi vuonna 1998 voimaan astuneessa kuntajakolaissa (1196/1997). 2000-luvun alussa lakia muutettiin edelleen yhdistymisiä kannustavampaan suuntaan. Lisäksi kuntien välistä yhteistyötä haluttiin lisätä seutuyhteistyökokeilujen avulla. Yhteistyön kehittämisen ei kuitenkaan nähty poistavan tarvetta kuntaliitoksiin.<sup>33</sup>

Palvelurakenteen kehittäminen nousi keskeiseksi kuntajakolainsäädännössä vuonna 2005. Huomio kiinnittyi siihen, millä tavoin palvelurakenteita voitaisiin kehittää kuntaliitosten yhteydessä. Riittävä väestöpohja, laatu ja saatavuus olivat tärkeitä palvelujen tuotantorakenteiden uudistamisessa. Kuntajakolain mukaan kuntajaon muutoksen tulee edistää muun muassa palvelujen järjestämistä alueen asukkaille.<sup>34</sup>

Tuottavuus-käsite nousi esiin vuoden 2005 kuntajakolainsäädännön muutoksen yhteydessä. Palvelujen tuottamista ja kuntarakenteen muutoksia lähestyttiin tuottavuuden, taloudellisuuden ja tehokkuuden näkökulmasta.<sup>35</sup> Julkishallinnon keskeinen tehtävä on järjestää kansalaisten verovaroilla hankituilla voimavaroilla (panos) palveluja (tuotos) kansalaisille. Tähän liittyy tuloksellisuuden käsite. Rajalliset voimavarat olisi käytettävä mahdollisimman hyvin kansalaisten rajattomien tarpeiden tyydyttämiseksi. Toiminnan on oltava taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Niemelä 2008: 36–37.

<sup>33</sup> Niemelä 2008: 36–39.

<sup>34</sup> Niemelä 2008: 39–40.

<sup>35</sup> Niemelä 2008: 40–41.

<sup>36</sup> Meklin 2009: 50.



Peruspalvelujen tehokkuus- ja tuottavuustulkintoihin liittyy myös puutteita. Kunnan asukasluvun tai palvelujen väestöpohjan ja tehokkuuden välillä ei ole havaittu riippuvuussuhdetta, joka takaisi sen, että väestöpohjan suurentaminen turvaisi peruspalvelujen rahoituksen<sup>37</sup>. Toiseksi peruspalvelujen rahoitukseen liittyviä riippuvuuksia on tarkasteltu lähinnä palveluyksikköjen tehokkuuden näkökulmasta eikä niinkään osana laajempaa toimintaympäristöä. Kolmas puute tehokkuus- ja tuottavuustulkinnoissa on se, että tehottomiksi luokiteltujen yksiköiden myönteisiä sivuvaikutuksia, kuten työllisyyttä, asukkaiden viihtyvyyttä ja palvelujen laatua, ei ole tunnistettu.<sup>38</sup>

Julkishallinnon toiminnan tehostaminen vaatii kiinnekohtaa. Tehostamisen on tapahduttava ”johonkin” nähden. Tämä ”jokin” voi olla ulkoinen kriteeri, muiden verrokkiyksikköjen toiminta tai yksikön oma toimintahistoria.<sup>39</sup> Tuottavuusohjelmaan kuului kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistäminen<sup>40</sup>. Kuntaliitosten seurausten tutkiminen on ongelmallista, koska siinä tarvittaisiin tietoa siitä, mitä olisi tapahtunut, jos kuntaliitosta ei olisi tehty<sup>41</sup>.

## 2.2. Paras-hankkeen valmistelu

”Paras sen on oltava eikä mikään Kupru”, totesi oikeusministeri Johannes Koskinen (sd.) valtioneuvoston miettiessä nimeä lapselle vuonna 2005. Kunta- ja palvelurakennemuutostus tuli siten nimetyksi Paras-hankkeeksi. Hanke lähti liikkeelle politiikkariihen kokoontumisessa helmikuussa 2005. Tuolloin kuntaministeri Hannes Manninen (kesk.) arvioi, että kunnissa ei kyettäisi tulopuolen kasvusta huolimatta vastaamaan kuntalaisten kasvaviin palvelutarpeisiin.<sup>42</sup>

Uudistusta lähdettiin viemään eteenpäin hallitus-oppositiorajan ylittävässä laajapohjaisessa valmistelutyöryhmässä. Työryhmän projektipäällikön julkistaessa omana esityk-

<sup>37</sup> Uudistus voi parantaa kuntien ja palvelutuotantoyksiköiden tehokkuutta ja tuottavuutta, mutta se ei riitä turvaamaan peruspalvelujen rahoitusta. Rönkkö 2006: 78, 80.

<sup>38</sup> Rönkkö 2006: 67, 70.

<sup>39</sup> Vakkuri 2009: 12.

<sup>40</sup> Niemelä 2008: 41.

<sup>41</sup> Katajamäki, Koponen & Saari 1979: 3.

<sup>42</sup> Mykkänen & Rauho 2006: 31.

senään niin sanotun aluekuntamallin, heräsi myös tiedotusvälineiden ja kuntakentän kiinnostus hanketta kohtaan. Kyse ei olisikaan pelkästä hienosäädöstä.<sup>43</sup>

Keväällä 2006 alkoi ministeri Mannisen johdolla puitelakisopimuksen laatiminen. Neuvottelijat olivat yhtä mieltä siitä, että kunnissa tulisi olla riittävä väestöpohja palvelujen järjestämiseksi. Kyseessä oli suuruuden ekonomia palvelutuotannossa. Kaikki valmiste- luun osallistuneet hyväksyivät puitelain perustaksi laaditun sopimuksen.<sup>44</sup>

Poliittisen sopimuksen kirjoittamisen jälkeen alkoi varsinaisen lain laatimistyö<sup>45</sup>. Syys- kuun lopussa 2006 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurak- kenneuudistuksesta sekä esitykset laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtove- rolain muuttamisesta (HE 155/2006).<sup>46</sup> Hallituksen esityksessä pääpaino on kuntien ja palvelujen järjestämistä vastuualueiden koon ja väestöpohjan kasvattaminen<sup>47</sup>.

Eduskunta hyväksyi lait ja ne tulivat voimaan helmikuussa 2007<sup>48</sup>. Laki kunta- ja palve- lurakenneuudistuksesta antaa suuntaviivat kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Puite- lain säätäminen ei ole riittävä keino toteuttamaan siinä asetettuja tavoitteita vaan käy- tännön toteuttaminen edellyttää mittavaa lainsäädännöllistä ja hallinnollista uudistustyö- tä. Puitelaki edellyttää siten lainsäädännön jatkovalmistelua.<sup>49</sup>

### 2.3. Kuntien toimintaympäristön muutos

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ja uudistuksen taustalla olevista syistä on vallin- nut laaja poliittinen yhteisymmärrys. Uudistuksen taustalla ovat voimakkaat rakenteelli- set muutokset, joita kunnat ovat kohdanneet ja tulevat lähitulevaisuudessa kohtaamaan. Tällaisia haasteita ovat muun muassa väestön vanheneminen, palvelukysynnän kasvu,

<sup>43</sup> Mykkänen & Rauhio 2006: 32–34.

<sup>44</sup> Mykkänen & Rauhio 2006: 34–35.

<sup>45</sup> Mykkänen & Rauhio 2006: 35.

<sup>46</sup> VNS 9/2009 vp s. 10.

<sup>47</sup> Pyy 2007: 112.

<sup>48</sup> VNS 9/2009 vp s. 10.

<sup>49</sup> HE 155/2006 vp s. 74.

sisäisen muuttoliikkeen epätasainen jakautuminen, työvoiman niukkeneminen ja julkisen talouden paineet.<sup>50</sup>

Kolmen vuosikymmenen aikana Suomi ikääntyy voimakkaasti ja pysyvästi<sup>51</sup>. Väestön nopean ikääntymisen vuoksi palvelukysyntä ja kustannukset sosiaali- ja terveystalouden osalta kasvavat. Toisaalta lapsi- ja nuorisoiäluokat pienenevät ja koulutuspalveluiden tarve vähenee. Paineet kuntien menojen kasvuun ovat suuret kunnissa, joissa vanhusväestön suhteellinen osuus on suuri ja verotulot asukasta kohden pienet. Tätä väestökehitystä vahvistaa muuttoliike, jossa työikäisten suhteellinen osuus väestöstä pysyy ennallaan tai kasvaa vain muuttovoittokunnissa.<sup>52</sup>

Väestön vanheneminen ja suurten ikäluokkien eläköityminen yhdistettynä kasvavaan palvelukysyntään vaikeuttavat kuntien mahdollisuuksia rekrytoida riittävästi pätevää henkilökuntaa. Kuntien onkin tehostettava toimintaansa pystyäkseen turvaamaan työvoimavaltaiset kunnalliset palvelut. Tämä vaatii eheää kunta- ja palvelurakennetta.<sup>53</sup>

Suomessa on paljon pieniä kuntia, joiden edellytykset turvata palvelujen saatavuus asukkailleen, ovat pitkällä aikavälillä tarkasteltuna riittämättömät. Monet hyvinkin pienet kunnat hoitavat yksin perusterveydenhuollon ja erityisesti sosiaalitoimen palveluja. Perus- ja erityispalvelujen saatavuus on osittain asuinpaikasta riippuvaista. Erityispalvelujen tuottamisen edellyttämät ylikunnalliset palvelurakenteet ovat kehittyneet heikosti tai puuttuvat kokonaan, joten pienillä kunnilla ei ole käytettävissään riittävästi koulutettua henkilöstöä erityispalveluja varten. Palvelujen saatavuuden turvaaminen tasavertaisesti koko maassa sekä tuottavuuden parantaminen edellyttävät kuntien välisen yhteistyön lisäämistä.<sup>54</sup>

Seuraavassa kaaviossa on kokoavasti eritelty kuntien kohtaamia haasteita vuoteen 2015 mennessä. Näiden haasteiden kohtaaminen vaatii syvenevää yhteistyötä kuntien kesken. On nähtävissä, että rakenteellisten muutosten myötä kuntien yhteistoiminnan merkitys

---

<sup>50</sup> VNS 9/2009 vp s. 8.

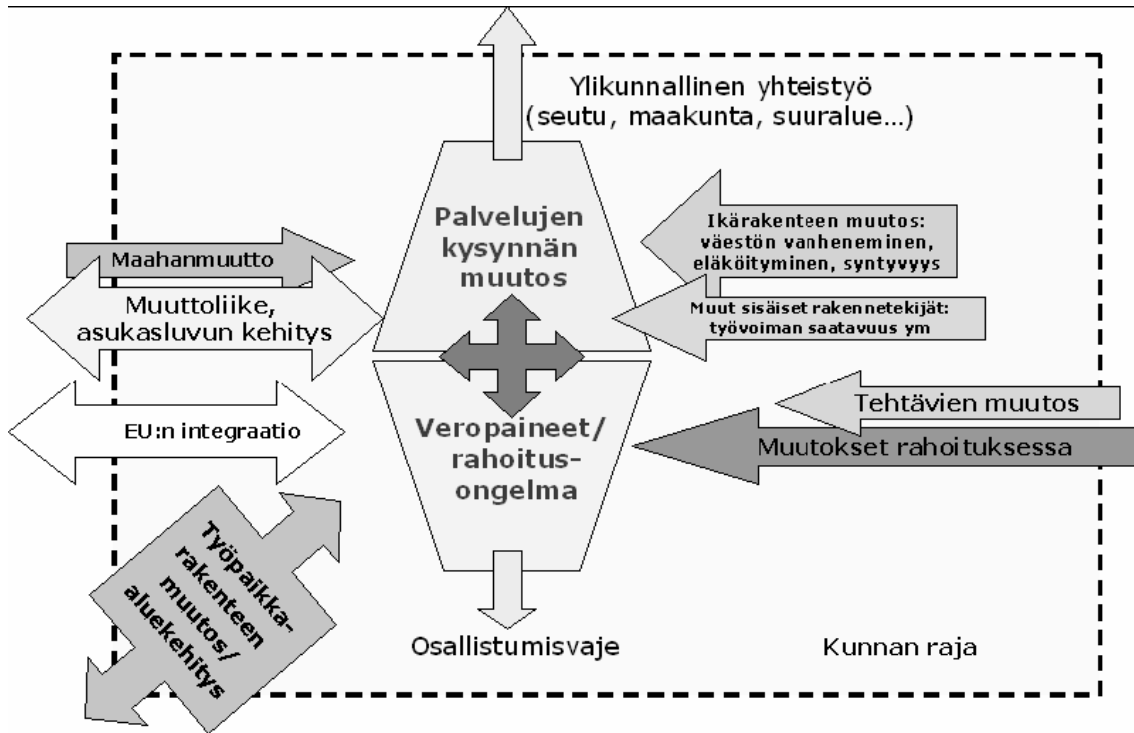
<sup>51</sup> HE 155/2006 vp s. 64.

<sup>52</sup> HE 155/2006 vp s. 57.

<sup>53</sup> HE 155/2006 vp s. 57.

<sup>54</sup> HE 155/2006 vp s. 59–61.

kasvaa ja kuntarajojen merkitys vähenee. Toimintaympäristön muuttuminen edellyttää myös kunta- ja palvelurakenteiden muuttamista sekä palvelujen järjestämistapojen kehittämistä.<sup>55</sup>



Kuvio 1. Kuntien haasteita vuoteen 2015 (Sisäasiainministeriön julkaisu 54/2006, s. 26.)

#### 2.4. Kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteet

Puitelain 1 §:n mukaan kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta<sup>56</sup>. Tavoitteena on kehittää sekä kunta- että palvelurakennetta siten, että kuntien rakenne ja taloudellinen perusta ovat riittävän vahvoja turvaamaan palvelujen tuottamisen ja järjestämisen myös

<sup>55</sup> VNS 9/2009 vp s. 8; HE 155/2006 vp s. 58.

<sup>56</sup> HE 155/2006 vp s. 77.

tulevaisuudessa<sup>57</sup>. Myös kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa tarkasteltaisiin. Tarkoitus on lisätä palvelujen järjestämisen tuottavuutta ja vähentää kuntien menojen kasvua. Palvelujen laatua ja saatavuutta parantamalla pyritään turvaamaan perusoikeudet yhdenvertaisesti asuinkunnasta riippumatta.<sup>58</sup>

Kuntarakennetta pyritään vahvistamaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toiseen. Tavoitteena on kuntakoon kasvattaminen siten, että kuntarakenne olisi eheä, elinvoimainen ja toimintakykyinen. Tällöin kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on edellytykset turvata palveluiden järjestäminen alueella.<sup>59</sup>

Puitelain tavoitteena on vahvistaa palvelurakenteita kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja sekä lisäämällä kuntien välistä yhteistyötä. Kuntien välisen yhteistyön lisäämiseksi kunnat voisivat puitelain mukaan perustaa yhteistoiminta-alueen, joka muodostuisi toiminnallisesta kokonaisuudesta. Oikeudelliselta muodoltaan yhteistoiminta-alue voisi olla joko yhteinen toimielin tai kuntayhtymä.<sup>60</sup>

Tavoitteena on turvata palvelujen saatavuus siten, että perusoikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti koko maassa. Myös palveluiden tuottavuutta tulisi parantaa. Palvelut olisi tuotettava mahdollisimman tehokkaasti laadusta tinkimättä.<sup>61</sup> Esityksessä ei kuitenkaan arvioida sitä, miten palvelujen tuotantoa voidaan tehostaa ja saatavuus turvata kaupunkiseutujen ulkopuolella ilman, että palvelujenhakumatkat pidentyvät. Uudistus saattaa edistää hajaantumiskehitystä kansalaisten arjessa, vaikka suuremmat hallintoyksiköt periaatteessa parantavatkin yhdyskuntasuunnittelun edellytyksiä.<sup>62</sup>

Puitelakiehdotuksen tavoitteena on, että perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalihuollon tehtävistä huolehtivassa kunnassa tai yhteistoiminta-alueella

---

<sup>57</sup> HE 155/2006 vp s. 73.

<sup>58</sup> HE 155/2006 vp s. 74.

<sup>59</sup> HE 155/2006 vp s. 74.

<sup>60</sup> HE 155/2006 vp s. 74–75.

<sup>61</sup> HE 155/2006 vp s. 74.

<sup>62</sup> Pyy 2007: 112.

olisi vähintään 20 000 asukasta. Tällä tavalla turvattaisiin nykyisten pienten kuntien sosiaali- ja terveystaloukselle seudullinen palvelurakenne. Vastaavasti kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisen koulutuksen järjestämisluva, asukasluvun tulisi olla vähintään 50 000. Nämä väestöpohjavaatimukset täyttääkseen kuntien tulisi ryhtyä joko kuntaliitoksiin tai yhteistoiminta-alueiden perustamiseen.<sup>63</sup>

Jotta myös laajaa väestöpohjaa edellyttävät erikoissairaanhoidon palvelut voitaisiin turvata, jaetaan maa näitä tehtäviä hoitaviin kuntayhtymiin. Jokaisen kunnan on kuuluttava yhteen tällaiseen kuntayhtymään. Yhteistoiminta-alueiden ja laajaa väestöpohjaa edellyttävien kuntayhtymien perustamisen on tarkoitus turvata peruspalveluiden saatavuus ja laatu sekä hallita kustannusten nousua. Lisäksi riittävillä väestöpohjilla pyritään turvaamaan henkilöstön rekrytointi ja osaaminen sekä palveluverkon kattavuus.<sup>64</sup>

Puitelain 9 §:ssä säädettiin menettelystä, jossa valtio ja kunnat selvittivät yhdessä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuudet lainsäädännön mukaisten palvelujen turvaamiseen.<sup>65</sup> Arviointimenettelyn katsottiin toimineen hyvin<sup>66</sup>. Määräaikainen menettely vakinaistettiin ja siitä säädetään nykyisin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (1704/2009).<sup>67</sup>

Lisäksi puitelaissa säädettiin kunnille velvollisuus antaa vuoden 2007 elokuun loppuun mennessä valtioneuvostolle selvitys toimenpiteistä, joihin kunta on ryhtynyt kuntajaon muuttamiseksi, yhteistoiminta-alueiden muodostamiseksi ja kuulumisesta laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista vastaavaan kuntayhtymään sekä tälle kuntayhtymälle siirrettävistä tehtävistä. Lisäksi kuntien on tehtävä kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanosuunnitelma. Suunnitelman tulee sisältää selvitys keinoista, joilla kunta aikoo uudistuksen toteuttaa.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> HE 155/2006 vp s. 75.

<sup>64</sup> HE 155/2006 vp s. 75–76.

<sup>65</sup> HE 155/2006 vp s. 76.

<sup>66</sup> VNS 9/2009 vp s. 5.

<sup>67</sup> HE 160/2010 vp s. 1, 9.

<sup>68</sup> HE 155/2006 vp s. 76.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntaliitosten ja kuntien yhteistyön esteet poistettaisiin. Jatkossakin valtionosuusjärjestelmän tulee ottaa huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet.<sup>69</sup> Näyttää siltä, että myös valtionosuusuudistuksen tavoitteena on kuntakoon kasvattaminen ja kuntien yhteistyön lisääminen.<sup>70</sup>

Kuntajaon muutosten yhteydessä myönnetään yhdistymisavustuksia. Avustuksia myönnetään kuntaliitoksiin, jotka toteutetaan vuosien 2008–2013 alusta. Tämän jälkeen avustuksia ei olisi enää tarkoitus myöntää. Yhdistymisavustukset muodostetaan rakenteeltaan sellaisiksi, että ne kannustavat useita kuntia liittymään yhteen siten, että ne yhdessä muodostavat väestömäärältään merkittävästi suuremman kunnan. Avustuksen perusosa määräytyisi asukasmäärän mukaan ja lisäosa liitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan. Siten yhdistymisavustus kannustaa monikuntaliitoksiin. Kuntaliitoksia tuetaan myös kompensoimalla kuntaliitoksesta mahdollisesti aiheutuvat valtionosuuksien menetykset täysimääräisesti viiden vuoden ajalta.<sup>71</sup>

## 2.5. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteiden toteutuminen

Uudistuksen tähän asti toteutuneet vaikutukset näkyvät lähinnä hallinnollisten rakenteiden uudistamisessa. Sen sijaan palvelurakenteissa uudistuksen vaikutukset eivät ole vahvasti nähtävissä. Tärkeää olisikin hallinnollisten rakenteiden kehittämisen lisäksi palvelurakenteiden ja palvelujen tuotantotapojen uudistaminen. Siten vahvistuvien kuntarakenteiden tuottamat hyödyt palveluiden laatuun, saatavuuteen ja kustannustehokkuuteen pystyttäisiin paremmin toteuttamaan.<sup>72</sup>

Palvelujen järjestämisen väestöpohjat ovat toki kasvamassa, ja sosiaali- ja terveystalviteita tullaan järjestämään yhä enemmän yhteistoiminta-alueilla sekä suuremmissa kun-

---

<sup>69</sup> HE 155/2006 vp s. 77.

<sup>70</sup> Matikainen 2009: 113.

<sup>71</sup> HE 155/2006 vp s. 78–79.

<sup>72</sup> VNS 9/2009 vp s. 5–6.

nissa. Myös kuntien välinen yhteistyö on lisääntymässä. Lisäksi puitelaisissa säädetty erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskeva arviointimenettely on toiminut hyvin.<sup>73</sup>

Ammatillisen koulutuksen väestöpohjavaatimukset näyttävät toteutuneen hyvin. Vuonna 2010 toteutuvien järjestäjäfuusioiden jälkeen enää muutaman kuntajärjestäjän ja 1–2 kuntayhtymäjärjestäjän väestöpohjat jäisivät puitelain vaatiman 50 000 asukkaan alle. Vielä uudistuksen alussa väestöpohjavaatimusta ei täyttänyt 15 kunta- ja 15 kuntayhtymäjärjestäjää.<sup>74</sup>

Uudistuksen aikana kuntaliitosselvityksiä on tehty enemmän kuin koskaan aikaisemmin maamme historiassa. Lukuisten jo toteutuneiden ja tulevien kuntaliitosten jälkeenkin kuntarakenne on haasteellinen palvelujen järjestämisen ja rahoituksen kannalta. Myös palvelurakenteet ovat paikoin kehittymässä hajanaiseen suuntaan, sillä sosiaali- ja terveystoimi eivät kaikilla yhteistoiminta-alueilla muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Lisäksi kaupunkiseutujen yhteistyötä tulisi kehittää.<sup>75</sup>

Uudistuksessa myönteistä on sen laaja-alaisuus ja pyrkimys palvelutuotannon tehostamiseen uuden teknologian, seututasoisen palvelutuotannon ja markkinaperusteisten palvelustrategioiden avulla. Kunta- ja palvelurakennemuutos voi hidastaa väestön ikääntymisestä aiheutuvaa menojen kasvua ja auttaa valmistautumaan kilpailuun työvoimasta nykyisen henkilöstön eläköityessä<sup>76</sup>

Puitelain heikkoutena voidaan pitää sitä, että sen tarkoittamat vahvat kunnat muodostuvat ennestään kasvavien kaupunkiseutujen voimavarojen kokoamisesta. Sen sijaan maakuntien laitamilla olevat alueet ja kunnat jäävät vähälle huomiolle. Näillä alueilla uudistuksen hengen mukaiset kuntaliitokset tai suuremman järjestämisaluevastuun palveluyksiköt saattavat tarkoittaa vain lisääntyviä palvelujenhakumatkoja kuntakeskuksista toisiin sekä pidempiä palvelujenhakumatkoja haja-asutusalueilta. Toimivien, noin 20 000-

---

<sup>73</sup> VNS 9/2009 vp s. 5.

<sup>74</sup> VNS 9/2009 vp s. 5.

<sup>75</sup> VNS 9/2009 vp s. 5.

<sup>76</sup> Rönkkö 2006: 78.



50 000 asukkaan, kuntien tai yhteistoiminta-alueiden luominen maakuntien laitamille on haasteellista.<sup>77</sup> Jos palvelut ja työpaikat siirtyvät oman kunnan alueelta kauemmas, sitä on vaikea saada näyttämään palvelujen turvaamiselta<sup>78</sup>.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa korostuu taloudellisen pakkotilanteen näkökulma. Taloudelliset reunaehdot saattavat vaikeuttaa visionäärisen hyvinvointikunnan rakentamista.<sup>79</sup> On myös katsottu, että puitelakia koskeva hallituksen esitys on pakoin koottu lähinnä toiveista, ei niinkään faktoista. Kaikki hyvä halutaan säilyttää ja saada kaikkea hyvää myös tulevaisuudessa<sup>80</sup> Toteutuneiden tavoitteiden lisäksi kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisessa on siten yhä haasteita. Uudistusprosessi onkin vielä kesken ja monet vaikutukset tulevat näkymään paremmin pidemmällä aikavälillä<sup>81</sup>.

## 2.6. Kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset

Suomen perustuslain (731/1999) 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Tämä tarkoittaa, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä sekä kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädettävä lailla.<sup>82</sup> Kuntajaon muuttamisesta säädetään 1.1.2010 voimaan astuneessa kuntajakolaissa (1698/2009). Uusi kuntajakolaki koskee kuntajaon muutoksia, jotka astuvat voimaan vuoden 2011 alussa (KJakoL 57§). Kuntajakolain uudistamisen tarve koski etenkin kuntajaon muuttamisen valmistelua ja päätöksentekoa koskevia menettelysäännöksiä<sup>83</sup>.

Kuntajaon muuttaminen on kuntajakolaissa yläkäsite, joka kattaa kaikki laissa mainitut kuntajaon muutostilanteet. Kuntajaon muuttamisen alakäsitteitä ovat kuntien yhdistyminen ja kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan. Siten laissa erotetaan toisistaan ko-

---

<sup>77</sup> Pyy 2007: 112–113.

<sup>78</sup> Riikonen 2006: 68.

<sup>79</sup> Pyy 2007: 116; Myllymäki 2007: 245.

<sup>80</sup> Meriläinen 2006: 85–86.

<sup>81</sup> VNS 9/2009 vp s. 6.

<sup>82</sup> HE 125/2009 vp s. 5.

<sup>83</sup> HE 125/2009 vp s. 5.

konaisia kuntia ja kunnan osia koskevat muutokset.<sup>84</sup> Kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan on kuntajaon muutos, jossa kuntien lukumäärä ei muutu. Kuntien yhdistymisellä puolestaan tarkoitetaan niitä kuntajaon muutostilanteita, joissa kuntien määrä vähenee. Yhdistyminen voi tapahtua ensinnäkin siten, että yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan. Toiseksi kaksi tai sitä useampi kunta voivat lakata perustamalla yhdessä uuden kunnan. Kolmanneksi kunnan alue voidaan jakaa kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. Kaikkia kuntia, jotka ovat syntyneet jonkin edellä mainitun yhdistymistavan tuloksena, kutsutaan laissa uudeksi kunnaksi.<sup>85</sup>

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne (KJakoL 2 §). Kunnissa, joiden kuntarakenne on elinvoimainen, kiinnitettäisiin huomiota erityisesti elinkeinoihin ja työllisyyteen, talouteen ja henkilöstöön, yhdyskuntaan ja ympäristöön, palveluihin ja asiakkaisiin sekä demokratiaan ja kunnan johtamiseen. Alueellinen eheys tarkoittaa tässä säännöksessä sitä, että kunnan tulisi muodostua yhdestä ja mahdollisimman eheästä alueesta. Tästä sanonnasta voidaan päätellä, että kunnan alue ei ole vielä välttämättä ehyt, vaikka se olisi yhtenäinen<sup>86</sup>. Toimivalla yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan sitä, että muun muassa työssäkäyntialueet ja liikenneyhteydet sopivat yhteen kuntajaon kanssa.<sup>87</sup>

Lisäksi kuntajaon kehittämisen tavoitteiden mukaan kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta (KJakoL 2 §). Säännöksen tarkoitus on edistää kuntien ja työssäkäyntialueiden yhteensopivuutta. Kuntajaon muutoksilla ei siten tulisi rikkoa työssäkäyntialueita. Säännös ei kuitenkaan edellytä, että yksittäisen kunnan tulisi kattaa koko työssäkäyntialue.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Edellisessä kuntajakolaissa (1196/1997) sekä osa- että kokonaisliitoksista käytetty käsite ”kunnan laajeneminen” osoittautui vaikeasti tulkittavaksi. HE 125/2009 vp s. 26.

<sup>85</sup> HE 125/2009 vp s. 34–35.

<sup>86</sup> Pihlajaniemi 1998: 28–29.

<sup>87</sup> HE 125/2009 vp s. 48.

<sup>88</sup> HE 125/2009 vp s. 48–49.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteiden on tarkoitus ohjata kuntarakenteen kehittämistä kuntajaon perustarkoitusten edellyttämällä tavalla. Kuntajaon tulee siten turvata kaikilla kohtuullisen yhdenvertaiset edellytykset asukkaiden itsehallinnolle, palvelujen järjestämiselle sekä yleiselle hallinnolle (KJakoL 1.1 §).<sup>89</sup> Säännöksellä kuntajaon kehittämisen tavoitteista on tarkoitus ohjata nimenomaan kuntia niiden valmistellessa kuntajaon muutoksia. Lisäksi säännös toimii kriteerinä valtioneuvostolle sen päättäessä kuntajaon muutoksista.<sup>90</sup> Valtioneuvosto voi hylätä kuntien yhtäpitävät ehdotukset kuntajaon muutoksesta, mikäli se katsoo, että säännöksen vaatimukset eivät täyty<sup>91</sup>.

Yleisluonteiset kuntajaon kehittämisen tavoitteet on kuntajakolaissa erotettu kuntajaon muuttamisen oikeudellisista edellytyksistä. Kaikkien kuntajaon kehittämisen tavoitteiden ei välttämättä olisi täyttyvä yksittäisessä muutostilanteessa, vaan ne antavat yleisempiä suuntaviivoja kunnille sekä valtioneuvoston ja ministeriön muutoksia koskevalle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Sen sijaan kuntajaon muuttamisen oikeudellisten edellytysten tulee täytyä kuntajaon muutostilanteessa.<sup>92</sup>

Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on kuntien toimintakyvyn, talouden ja palvelujen järjestämisen, asukkaiden palvelujen ja elinolosuhteiden sekä elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen liittyvät tekijät (KJakoL 4.1 §). Lisäksi uutena edellytyksenä laissa on se, että muutos parantaa alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Tällä tarkoitetaan työssäkäyntialueiden, liikenneyhteyksien ja muiden yhteiskunnallisten perusrakenteiden yhteensopivuutta kuntajaon kanssa. Alueella tarkoitetaan niitä kuntia, joihin kuntajaon muutos vaikuttaa (KJakoL 4.3 §). Edellytykset ovat luonteeltaan vaihtoehtoisia, joten jo yhden edellytyksen täytyminen olisi riittävä kuntajaon muutoksen toteuttamiseksi. Edellytykset ovat osittain päällekkäisiä, joten niitä arvioidaan kuitenkin myös kokonaisuutena. Edellytysten täyttymistä arvioivat ensisijaisesti kuntajaon muutoksen kohteena olevat kunnat.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> HE 125/2009 vp s. 35, 49.

<sup>90</sup> HE 125/2009 vp s. 48.

<sup>91</sup> Matikainen 2009: 132.

<sup>92</sup> HE 125/2009 vp s. 35.

<sup>93</sup> HE 125/2009 vp s. 35, 50.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on myös se, että kunnan tulisi muodostua yhdestä, toiminnallisen kokonaisuuden muodostavasta alueesta (KJakoL 4.2 §). Yhdistyvillä kunnilla tulisi siten olla yhteinen maaraja. Alueellisen eheyden vaatimuksesta voidaan poiketa vain, mikäli alueen kunnat ovat osallistuneet erityiseen kuntajakoselvitykseen. Tällöin kuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella alueellisen eheyden vaatimuksesta voitaisiin poiketa, mikäli muodostuva kokonaisuus olisi muutoin toiminnallisesti perusteltu. Selvityksessä tulisi kuitenkin kartoittaa mahdollisuuksia alueellisesti eheän kunnan muodostamiseen. Vaatimus yhdistyvien kuntien yhteisestä maarajasta on siten edelleen varsin tiukka. Lopullinen päätösvalta asiassa kuuluu valtioneuvostolle.<sup>94</sup>

Lisäksi kuntajakoa muutettaessa on turvattava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaisesti. Myös saamelaisten oikeudet on otettava huomioon kuntajakoa muutettaessa. (KJakoL 4.4 §.) Säännöksen tarkoituksena on korostaa kieli- ja kulttuuriolosuhteiden huomioon ottamista arvioitaessa kuntajaon muuttamisen edellytyksiä<sup>95</sup>.

## 2.7. Yhdistymissopimus

Esityksen kuntien yhdistymisestä voivat tehdä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä (KJakoL 5.1 §). Yhdistymisen vireillepano edellyttää siten valmistelua kaikissa muutoksen kohteena olevissa kunnissa. Kuntajaon muuttamisen vireillepanossa korostetaan kuntien yhteistä valmistelua ja kuntien yhteisten esitysten merkitystä. Kuntien yhteisellä esityksellä on lähes ratkaiseva asema kuntien yhdistymisessä. Poikkeuksellisesti yhdistymisestä voidaan päättää myös ilman kuntien yhteistä esitystä. Tällöin kunnat ovat mukana erityisessä kuntajakoselvityksessä, jossa toki myös vaaditaan yhteistä valmistelua. Ministeriö voi panna yhdistymisen vireille määräämällä toimitettavaksi tällaisen erityisen kuntajakoselvityksen (KJakoL 5.2 §). Kuntien yhdessä tekemä yhdistymisesitys toimitetaan ministeriölle (KJakoL 5.1 §). Esityksessä on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve sekä selvitettävä kuntajaon muuttamisen edellytysten täyttyminen. Lisäksi esitykseen on liitettävä kuntien valtuustojen yhtäpitävät pää-

---

<sup>94</sup> HE 125/2009 vp s. 50–51.

<sup>95</sup> HE 125/2009 vp s. 51.

tökset yhdistymisesityksestä niihin liittyvine asiakirjoineen sekä yhdistymissopimus. (KJakoL 6.1 §.)<sup>96</sup>

Kunnat tekevät kuntien yhdistymisestä yhdistymissopimuksen. Sopimuksen vähimmäisisällöstä säädetään kuntajakolain 8 §:ssä. Sopimuksessa on sovittava ensinnäkin kuntien yhdistymisen toteuttamistavasta ja ajankohdasta. Yhdistyminen voidaan toteuttaa kunnan tai kuntien yhdistymisellä olemassa olevaan kuntaan, perustamalla uusi kunta tai jakamalla kunnan alue kahden tai useamman kunnan kesken (KJakoL 3.2 §). Sopimuksessa on sovittava myös uuden kunnan hallinnon järjestämisen periaatteista. Ilmaisua on väljä ja antaakin osapuolille mahdollisuuden päättää sopimuksen yksityiskohtaisuuden tasosta. Tällainen periaatteellinen asia voisi olla esimerkiksi luottamuselinten rakenteesta ja kokoonpanosta sopiminen.<sup>97</sup>

Yhdistymissopimuksessa on kaikissa tapauksissa sovittava uuden kunnan nimestä. Jos uudelle kunnalle annetaan nimi, joka ei ole aiemmin ollut kunnan nimenä, siitä on hankittava Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen lausunto ja liitettävä se yhdistymissopimukseen (KJakoL 8.3 §). Myös yhdistymishallituksen kokoonpanosta ja toimivallasta sovitaan yhdistymissopimuksessa. Kokoonpanon lähtökohtana olisi pyrkimys poliittiseen edustavuuteen uuden kunnan alueella. Toimivallan osalta uusi kuntajakolaki antaa kunnille mahdollisuuden keskenään tarkentaa yhdistymishallituksen toimivallan rajoja. Yhdistymissopimuksessa sovitaan myös yhdistymishallituksen yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on tehnyt päätöksen kuntien yhdistymisestä. Tämä mahdollistaa sen, että yhdistymisen valmistelut saadaan tehokkaasti käyntiin heti, kun valtuustot ovat tehneet esityksen yhdistymisestä valtioneuvostolle.<sup>98</sup>

Lisäksi sopimuksessa sovitaan yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa. Myös yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista on sovittava yhdistymissopimuksessa. Tähän liittyy myös yhteistyötahojen, kuten kuntayhtymien, liikelaitoskuntayhtymien ja osakeyhtiöiden tuottamien palvelujen yh-

---

<sup>96</sup> HE 125/2009 vp s. 36, 53.

<sup>97</sup> HE 125/2009 vp s. 55.

<sup>98</sup> HE 125/2009 vp s. 55–56.

teensovittaminen. Mikäli kunnan kielelliset väestöosuudet muuttuvat kuntien yhdistyessä, on sovittava siitä, miten suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla äidinkielellään samanlaisten perusteiden mukaisesti turvataan. Yhdistymissopimuksessa sovittaviin asioihin kuuluu vielä uuden kunnan taloudenhoidon periaatteista päättäminen. Kuntien välisen luottamuksen säilymisen ja uuden kunnan taloudellisen tilanteen kannalta on tärkeää, että kunnat hoitavat taloutta vastuullisesti jo ennen yhdistymisen voimaantuloa. Kunnat voivat sopia yhdistymissopimuksessa myös sellaisista, luonteeltaan valtuuston päätösvaltaan kuuluvista asioista, jotka katsovat taroituksenmukaisiksi ottaa yhdistymisprosessissa huomioon.<sup>99</sup>

Uudessa kuntajakolaissa yhdistymissopimuksen sitovuutta koskevia säännöksiä on muutettu siten, että ne lähentyvät sopimusoikeuden yleisiä periaatteita. Kuntajakolain 9 §:n mukaan yhdistymissopimusta on noudatettava siitä alkaen, kun yhdistyvien kuntien valtuustot ovat hyväksyneet sopimuksen. Sopimus sitoo kuntia siten heti sopimuksen hyväksymisestä lähtien. Sopimusmääräyksillä voidaan näin ohjata muutosprosessia entistä tehokkaammin jo ennen valtioneuvoston päätöstä kuntien yhdistymisestä ja kuntajaon muutoksen voimaantuloa. Muutoksen voimaantulon jälkeen sopimusta olisi pääsääntöisesti noudatettava kolme vuotta. Olosuhteiden muuttuessa yhdistymissopimusta voidaan kuitenkin muuttaa kuntien valtuustojen yhtäpitävillä päätöksillä kuntajaon muutoksen voimaantuloon asti. Olosuhteen muutoksen on oltava luonteeltaan sellainen, että sen vuoksi jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen olisi ilmeisen epätarkoituksenmukaista. Sopimuksen muuttamisen kynnyks tuleekin asettaa korkealle, sillä pahimmillaan sopimuksen avaaminen voi vaarantaa muutosprosessin etenemisen ja vähentää sen legitimitettä.<sup>100</sup>

Yhdistymissopimus on myös hallintosopimus. Hallintosopimus on viranomaisen toimivaltaan kuuluva sopimus julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimus, joka liittyy julkisen vallan käyttöön (HL 3.1 §). Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeva sopimus tarkoittaa lähinnä sopimusta julkisten palvelujen toteuttamisesta. Kunta voi esimerkiksi hankkia palveluja muilta palvelujen tuottajilta (KuntaL 2.3 §). Viranomaiset voivat sopia myös julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvistä yhteistyömuodoista. Julki-

---

<sup>99</sup> HE 125/2009 vp s. 56.

<sup>100</sup> HE 125/2009 vp s. 39, 56–57.

sen vallan käyttö on lakisidonnaista, joten sopimismahdollisuus on rajallista. Lähtökoh-  
ta on, että julkisen vallan käytöstä sopiminen edellyttää nimenomaista lainsäätötoimivaltasäännöstä.<sup>101</sup>

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumiseksi viranomaisten sopimustoimin-  
tana hallintosopimus on saatettu hallintolain soveltamisalan piiriin. Hallintosopimusta  
tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja menettelyllisiä oikeusturvavaa-  
timuksia (HL 3.2 §). Kunnallishallinnossa hallintosopimusta edeltää hallintopäätös, jo-  
ten hallintolain säännöksille ei tältä osin jää juuri soveltamisalaa.<sup>102</sup> Kunnan päätökses-  
tä, joka koskee hallintosopimuksen solmimista, voi valittaa<sup>103</sup>. Hallintolain soveltami-  
nen hallintosopimukseen on melko rajallista ja sovellettavuuden laajuus määräytyy hal-  
lintosopimuksen sisällön ja vaikutusten perusteella<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> Mäenpää 2008: 36–37.

<sup>102</sup> HE 72/2002 vp s. 50–51.

<sup>103</sup> Mäkinen 2001: 58.

<sup>104</sup> Mäenpää 2008: 36.

### 3. KUNTALAISTEN OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN

#### 3.1. Kunnallinen demokratia

Demokratia määritellään usein kansan vallaksi<sup>105</sup>, mikä tarkoittaa sitä, että kansa hallitsee itse itseänsä. Yleisellä tasolla demokratia voidaan määritellä poliittiseksi järjestelmäksi, jossa laajalla joukolla kansalaisia on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Demokraattisuuden kriteeriksi muodostuu tällöin se, kuinka päätöksenteon kohteena olevat voivat osallistua ja vaikuttaa.<sup>106</sup>

Demokratiaa voidaan lähestyä myös erilaisten demokratiateorioiden kautta. Eliittiteorioiden mukaan vain pieni osa kansasta osaa tai edes haluaa käyttää valtaa. Kansalaiset käyttävät valtaa vain lähinnä äänestämisen kautta, eliittien päättäessä asioista. Pluralistisen näkemyksen mukaan valtaa käyttävät useat kilpailevat eliittiryhmät. Tällöin esiin nousee kompromissien ja yhteiskunnallisen konsensuksen merkitys. Osallistumisteoriat puolestaan korostavat kansalaisten suoraa osallistumista. Pyrkimyksenä on, että kansalaiset päättävät mahdollisimman monista asioista kansankokouksissa tai äänestämällä kansanäänestyksissä.

Osallistuvan demokratian teoria on uudentyyppinen demokratiateoria, joka pyrkii vastaamaan yhteiskunnallisen muutoksen asettamiin haasteisiin. Osallistuvan demokratian teoria pyrkii muuttamaan perinteisiä edustuksellisen demokratian vaikuttamismahdollisuuksia kansalaisia huomioonottavampaan suuntaan. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia haluttaisiin lisätä, sillä osallistuvan demokratian teorian kehittäjät näkevät, että yhä useammat kansalaiset ovat tulevaisuudessa valmiimpia osallistumaan itseään koskevien päätösten tekoon.<sup>107</sup>

Demokraattinen päätöksenteko lähtee aina tavalla tai toisella kansasta. Päätöksenteko voi perustua joko edustukselliseen tai suoraan demokratiaan. Edustuksellinen ja suora demokratia ovat toisiaan täydentäviä päätöksentekomuotoja eikä niitä tule nähdä toisil-

---

<sup>105</sup> Sutela 2000: 53, lainaus teoksesta Hoikka ym. 1999: 119.

<sup>106</sup> Sutela 2000: 53.

<sup>107</sup> Sutela 2000: 56.



leen vastakkaisina. Osallistuminen sisältää sekä edustuksellisen että suoran osallistumisen muodot. Edustuksellisessa demokratiassa kunnan asukkaiden valitsemat edustajat tekevät kuntaa koskevat päätökset. Edustuksellinen, eri tasoille hajautettu demokratia on päätöksentekomuotona pääsääntö.

Kuntalaisten suora demokratia voi toteutua joko välittömänä osallistumisena päätöksentekoon tai päätöksenteon ulkopuolella erilaisin kansalaisvaikuttamisen keinoin. Suomessa suoran demokratian piiriin katsotaan kuuluvan myös sellaisia keinoja, joita keskieurooppalaisessa katsannossa ei nähdä varsinaisina aitoina suoran demokratian keinoina. Suomessa suoran demokratian keinoihin kuuluvat neuvoo-antavat kansanäänestykset, aloitteet, käyttäjädemokratia ja muu kuntalaisten suora vaikuttaminen päätöksentekijöihin. Kansanäänestykset ja aloitteet täydentävät edustuksellista demokratiaa. Laajasti ymmärrettynä suora demokratia tarkoittaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon itsenäisesti ja suoraan.<sup>108</sup>

### 3.2. Kunnallinen itsehallinto

Suomessa kunnilla on itsehallinnollinen asema<sup>109</sup>. Se on kehittyneiden demokraattisten kansakuntien tapa järjestää paikallisten asioiden hoito. Itsehallinnon perusajatuksen mukaisesti päätösvaltaa käyttävät yhteisön asukkaat valitsemalla edustuselimen jäsenet, kunnissa valtuuston jäsenet eli valtuutetut. Vaikka kunnallishallinto elää muutosten aikaa, ja kuntien tehtävissä ja toimintatavoissa on tapahtunut muutoksia, ovat kuntalakeja edeltäneet kunnallislait siirtäneet tietyt kunnallisen itsehallinnon periaatteet aikakaudesta toiseen.

Suomalainen kunnallishallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon (PL 121 §, KuntaL 1 §, KJakoL 1 §). Kunnallishallinto on itsenäistä suhteessa valtionhallintoon, mutta kunnat toimivat kuitenkin kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien mukaisesti. Kunnallinen itsehallinto vaatii toimiakseen instituutioita, jotka pysyvät suhteellisen muuttumattomina. Kuntalaiset voivat vaikuttaa asioihin sekä edustuksellisesti että suoraan,

<sup>108</sup> Sutela 2000: 58–63.

<sup>109</sup> Sutela 2000: 62.

joten kunnalla on oltava oma, itsenäinen ja tehokas hallintonsa. Kunnalla täytyy olla myös omia rahoituslähteitä. Lisäksi kuntalaisilla täytyy olla mahdollisuus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Nämä ovat periaatteita, joista kuntalaki ei voi tinkiä.<sup>110</sup>

Kunnallishallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon voidaankin nähdä tärkeimpänä kunnallisoikeuden yleisenä periaatteena. Periaatteeseen tiivistyy yhtäältä kunnan asukkaiden osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ja toisaalta kunnan itsenäisyys suhteessa valtioon.<sup>111</sup> Itsehallinto määrittää siten kunnan ja kunnan asukkaan välistä suhdetta sekä kunnan ja valtion välistä suhdetta<sup>112</sup>. Käsitteiden sisällöstä ja keskinäisestä asemasta on kuitenkin muuttunut. Valtion kuntiin kohdistuvaa valvontavaltaa on kevennetty ja toisaalta kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on vahvistettu.<sup>113</sup>

Kuntalaisten osallistumisen kannalta kuntien itsehallinnollisen aseman ydinkohta on kansalaisten itsehallintoon perustuvan kunnallishallinnon ja sen toteuttamisen kuuluminen kunnan asukkaiden määräämisvaltaan. Määräämisvallan mukaisesti kuntalaiset päättävät kunnan hallinnosta sekä organisaatiosta. Kuntalaisten suoran osallistumisen voi ajatella vahvistavan kunnallista itsehallintoa, sillä suoran osallistumisen kautta kuntalaiset voivat käyttää itsehallinnon heille suomaan määräysvaltaa.<sup>114</sup>

Kunnallisen itsehallinnon perusta määräytyy perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaisesti: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Sama todetaan myös kuntalain 1 §:ssä: ”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.”<sup>115</sup> Myös kuntajakolain 1 §:ssä viitataan kunnalliseen itsehallintoon: ”Asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten Suomi jakaantuu kuntiin.” Itsehallinnon turvaaminen perustuslaissa estää, että tavallisella lailla puututtaisiin itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että itsehallinto kävisi merkityksettömäksi. Uuden, vuonna 2000 voimaan tulleen, perustuslain

<sup>110</sup> Harjula & Prättälä 2007: 3–4.

<sup>111</sup> Harjula & Prättälä 2007: 22.

<sup>112</sup> Heuru, Mennola & Rynnänen 2001: 39.

<sup>113</sup> Mäkinen 2010: 12.

<sup>114</sup> Sutela 2000: 5–6.

<sup>115</sup> Heuru, Mennola & Rynnänen 2001: 38–49.

oli tarkoitus vahvistaa kunnallista itsehallintoa, mutta se ei kuitenkaan oleellisesti muuta itsehallintoa koskevaa sääntelyä aikaisempaan verrattuna.<sup>116</sup>

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja antaa myös kuntien itsehallinnolle sisällöllisiä elementtejä. Näistä tärkein on subsidiariteettiperiaate, joka korostaa kansalaisten itsehallintoyhteisöjen toimivaltuuksien ensisijaisuutta suhteessa valtioon. Päätökset tulisi siten tehdä niin alhaisella tasolla kuin mahdollista. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on ollut osa Suomen oikeusjärjestystä vuodesta 1991 lähtien.<sup>117</sup> Peruskirjan myötä pyritään luomaan eurooppalainen malli suojaamaan ja määrittelemään paikallista itsehallintoa. Peruskirja määrittelee paikallisen itsehallinnon kansainvälisen vähimmäistason. Jokaisen peruskirjan ratifioineen maan<sup>118</sup> paikallishallinnon on täytettävä nämä vähimmäisedellytykset. Peruskirjan säännökset ovat luonteeltaan väljiä ja periaatteellisia, mutta tämä ei poista niiden velvoittavuutta sopimuksen ratifioineita maita kohtaan.<sup>119</sup>

### 3.3. Osallistumisen oikeudellinen perusta

#### 3.3.1. Perustuslaki

Perustuslain vaikutukset kunnallishallintoon eivät rajoitu ainoastaan 121 §:ään. Itsehallinnon suojaan kytkeytyvät perustuslain peruseriaatteet on syytä pitää mielessä tulkittaessa yksittäisiä perustuslain säännöksiä. Kuntien itsehallinnollisen aseman kannalta merkityksellisiä peruseriaatteita ovat etenkin kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaate.

Kansanvaltaisuuden periaate on vahvistettu perustuslain 2.1 §:ssä: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Kansan-

<sup>116</sup> Sutela 2000: 75.

<sup>117</sup> Heuru, Mennola & Ryyänen 2001: 38–39. Peruskirja on ohjannut Suomessa lainsäädännön uudistamista merkittävästi. Sen voimaantulon aikaan oli vireillä kunnallishallinnon perustuslain, kuntalain (365/1995) valmistelu. Peruskirjan merkitystä tarkasteltiin konkreettisesti kuntalain säätämisen yhteydessä. Peruskirjan merkitys ilmeneekin selvästi lakia valmistelleen kunnalliskomitean mietinnössä (KM 1993: 33). Ryyänen & Telakivi 2006: 36–38.

<sup>118</sup> Peruskirjan ovat hyväksyneet noin 40 Euroopan neuvoston jäsenvaltiota, ja se on saavuttanut yleisen hyväksynnän. Ryyänen & Salovaara 2002: 14.

<sup>119</sup> Sutela 2000: 1–2.

vallan sisältöä määritellään toisessa momentissa: ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Kansanvaltaista hallintoa edellytetään myös kansallisen tason alapuolella, vaikka kunnallishallintoa ei säännöksessä nimenomaisesti mainitakaan. Kansanvaltaisuuden periaate toimii tausta-arvona muille kunnallishallintoa koskeville perustuslain säännöksille. Periaate korostaa kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksia sekä toisaalta lainsäätäjän velvollisuutta huolehtia tätä koskevista järjestelyistä. Olennainen osa kansanvaltaista valtiojärjestystä on laajojen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen kansalaisille<sup>120</sup>.

Kunnat käyttävät julkista valtaa, joten niillä on myös velvollisuuksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Perustuslain 2.3 §:n mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Nämä kaksi ainesosaa sisältyvät oikeusvaltioperiaatteeseen.<sup>121</sup>

Perustuslain toisessa luvussa määritetään perusoikeudet. Kuntalaisten osallistumisen kannalta merkityksellistä, perustuslain 121 §:ssä säädettyä periaatetta kunnan hallinnosta asukkaiden itsehallintona, täydentää perustuslain 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeuksia koskeva säännös. Säännöksen toimeksiannon mukaisesti äänioikeudesta kunnallisvaaleissa sekä äänestys-oikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään tarkemmin kuntalain 26 §:ssä. Perustuslain 14 §:n mukaan muusta osallistumisesta kunnan hallintoon säädetään lailla. Kuntalaissa tällaisia säännöksiä on etenkin kuntalaisten osallistumisoikeutta koskevassa 4. luvussa.<sup>122</sup> Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

### 3.3.2. EY-oikeus sekä kansainväliset sopimukset

1990-luvulle asti hallinto-oikeustieteessä vallitsi vahva kansallinen korostus. Tästä lähökohdasta on jouduttu tinkimään, sillä myös kunnallishallinnossa kansainvälisten so-

<sup>120</sup> HE 1/1998.

<sup>121</sup> Harjula & Prättälä 2007: 30–31.

<sup>122</sup> Harjula & Prättälä 2007: 58.

pimusten merkitys on kasvanut sen jälkeen kun Suomi liittyi ensin vuonna 1989 Euroopan neuvoston jäseneksi ja vuonna 1995 Euroopan unionin jäseneksi. Muiden maiden kulttuurivaikutus on myös nähtävissä oikeusjärjestyksessämme. Kuntalain valmistelussa viitattiinkin keskieurooppalaisiin kuntalaisten suoran osallistumisen muotoihin.

EY-lainsäädäntö vaikuttaa kuntiin lähinnä välillisesti. Kunnallinen lainsäädäntö on korostetun kansallista eikä EY ole toistaiseksi pyrkinyt sääntelemään kunnallisen itsehallinnon ydinalueiksi luettavia aloja, kuten organisaatorakennetta tai taloutta. Kuntalaisten osallistumisoikeuden kannalta merkityksellisiä ovat perustamissopimusten määräykset Euroopan unionin kansalaisuudesta. ”Jokaisella unionin kansalaisella, joka asuu sellaisessa jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole, on oikeus äänestää ja asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa asuinjäsenvaltiossaan samoin edellytyksin kuin maan omilla kansalaisilla<sup>123</sup>.” Täsmäntävän direktiivin mukaan EU-kansalainen saa äänioikeuden sekä myös vaalikelpoisuuden pääsääntöisesti heti maahan muuttaessaan. Unionin kansalaisia ja maan omia kansalaisia kohdellaan samalla tavoin myös vaalikelpoisuuden rajoitusten osalta.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkitys korostuu lakeja säädettäessä, sillä kunnallishallintoa koskevien säännösten on oltava sopusoinnussa peruskirjan kanssa. Lisäksi peruskirjaa voidaan käyttää tuomioistuimissa säännösten tulkintaan vaikuttavana asiakirjana. Peruskirja jättää edustuksellisen ja suoran demokratian suhteen tiettyssä määrin avoimeksi. Sopimuksessa tunnustetaan edustukselliseen demokratiaan pohjautuvien toimielinten päätösvalta. Samassa yhteydessä todetaan kuitenkin, että tämä ei millään tavoin vaikuta kansalaisten suoran osallistumisen järjestämiseen, kun se on lainsäädännössä sallittu.

Kunnallishallintoa koskee myös Euroopan neuvoston sopimus ulkomaalaisten osallistumisesta yhteiskunnalliseen elämään paikallisella tasolla. Sopimukseen sisältyy muun muassa ääni- ja vaalikelpoisuuden turvaavia säännöksiä. Suomi ei ole allekirjoittanut kyseistä sopimusta, mutta on saattanut voimaan ulkomaalaisten äänioikeutta ja vaalikel-

---

<sup>123</sup> Harjula & Prättälä 2007: 75–76.

poisuutta koskevat säännökset jo vuonna 1991.<sup>124</sup> Euroopan neuvostolla on ollut merkittävä rooli demokratian ja osallistumisen vahvistamisessa, ja se onkin hyväksynyt edellä mainittujen lisäksi lukuisia muita suosituksia ja peruskirjoja.<sup>125</sup>

#### 3.4. Osallistuminen kuntajaon muutosprosessissa

Kuntajakolain tavoitteena on kehittää kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kuntajaon muutosprosessissa turvaamalla vaikutusmahdollisuudet jo muutosesityksen valmistelun kuluessa. Muutoksen valmistelussa ja päätöksenteossa sovelletaan eräitä kuntajakolain erityissäännöksiä lukuun ottamatta kuntalakia.<sup>126</sup> Kunnan asukkaiden suora osallistuminen ja vaikuttaminen koskevat säännökset on koottu kuntalaissa omaan, erilliseen lukuun. Tällainen ratkaisu korostaa suoran osallistumisen merkitystä edustuksellisen demokratian rinnalla ja tukena.<sup>127</sup>

Kuntalaisten ja muiden osallisten vaikutusmahdollisuuksista yhdistymisesityksen valmisteluvaiheessa säädetään kuntajakolain 7 §:ssä. Pykälässä viitataan ensinnäkin kuntalain kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaan 4 lukuun. Lisäksi pykälässä viitataan hallintolain (434/2003) 41 §:ään, jossa säädetään vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin kuntien yhdistyminen voi huomattavasti vaikuttaa. Viranomaisten on siten varattava tällaisille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta (HL 41.1 §).

Säännöksen tarkoitus on taata muillekin kuin varsinaisille asianosaisille oikeus tiedon saamiseen ja mielipiteiden esittämiseen asian valmisteluvaiheessa. Tällaisia henkilöitä voidaan kutsua osallisiksi asian käsittelyssä. Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen

---

<sup>124</sup> Harjula & Prättälä 2007: 73–81.

<sup>125</sup> Euroopan neuvosto on hyväksynyt muun muassa Nuorten osallistumisoikeuksia koskevan peruskirjan, Euroopan kaupunkiperuskirjan sekä Suosituksen julkisten palvelujen käyttäjien oikeuksista. Ryynänen & Salovaara 2002: 15–16.

<sup>126</sup> HE 125/2009 vp s. 34–36.

<sup>127</sup> Harjula & Prättälä 2007: 261.

toteuttaa osaltaan perustuslain 14.3 ja 20.2 §:ssä turvattua yksilön oikeutta vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>128</sup>

Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla (HL 41.2 §). Kuntajaon muutostilanteessa tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi paikallislehdessä ilmoittamista.<sup>129</sup> Hallintolain mukainen vaikutusmahdollisuuksien varaaminen ja vireilläolosta ilmoittaminen eivät kuitenkaan korvaa muita lakisääteisiä ilmoitus-, kuulutus- ja kuulemisvelvoitteita<sup>130</sup>.

Kuntajakolain 7 §:ssä säädetään kuntalain ja hallintolain yleissäännöksiä täydentävästi kunnan asukkaiden ja muiden, jotka katsovat kuuluvansa asian vaikutuspiiriin, mahdollisuudesta tehdä huomautus ehdotuksesta yhdistymisesitykseksi. Erityissäännöksen tarkoitus on varmistaa, että asukkaiden ja muiden kunnan jäsenten näkemykset kuntien yhdistymisestä tulevat kuulluksi. Huomautusten tekemistä koskeva kuulutus olisi ajoitettava aivan valmistelun loppuvaiheeseen, koska kuuluttamisen tulisi koskea samaa aineistoa, jonka perusteella valtuusto tekee yhdistymisesityksestä päätöksen.<sup>131</sup> Kuuluttamisen jälkeen valmistelua olisi tarkoitus jatkaa vain, mikäli huomautukset antaisivat siihen aiheita.

Kuntajakolain 7 §:ssä säädetään vielä yhdistymisesityksen valmistelun toteuttamisesta yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa. Tältä osin pykälässä viitataan työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettuun lakiin (449/2007).<sup>132</sup>

### 3.5. Kuntalain mukainen osallistuminen kuntajaon muutosprosessissa

---

<sup>128</sup> Mäenpää 2008: 216.

<sup>129</sup> HE 125/2009 vp s. 53–54, 98.

<sup>130</sup> Harjula & Prättälä 2007: 275.

<sup>131</sup> Edellisen kuntajakolain (1196/1997) mukaan kuntien yhteinen kuntajaon muutosesitys tai erityisessä kuntajakoselvityksessä valmisteltu muutosesitys kuulutettiin kunnissa huomautusten tekemistä varten vasta valtioneuvoston päätöksentekovaiheessa. Huomautukset eivät käytännössä tuoneet esille sellaista uutta tietoa, jolla olisi merkitystä valtioneuvoston päätöksenteossa. Nämä näkökohdat tulee uuden kuntajakolain mukaan ottaa huomioon jo siinä vaiheessa, kun kunnissa tehdään päätöstä kuntajaon muutosesityksestä. HE 125/2009 vp s. 53.

<sup>132</sup> HE 125/2009 vp s. 54–55, 98.

Valmisteltaessa kuntajaon muutosta toimii kuntalaki osallistumisen ja vaikuttamisen osalta yleislakina. Kuntajaon muutosta valmisteltaessa keskeisiä kuntalain säännöksiä ovat etenkin kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva 27 §, tiedottamista koskeva 29 § sekä kunnallista kansanäänestystä koskevat 30 ja 31 §.<sup>133</sup> Kuntaliitoksiin liittyen osallistumisen, tiedottamisen ja kansanäänestysten osalta on myös tehty kunnallisvalituksia.

#### *Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet*

Kuntalain 27 §:ssä on esimerkinomainen luettelo toimista, joilla kunnan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista kunnan toimintaan voidaan edistää.<sup>134</sup> Luettelossa osallistumista ja vaikuttamista edistävinä toimina mainitaan muun muassa tiedottaminen kunnan asioista ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa sekä kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen (Kuntal 27 §).

Suhtautuminen joitakin toimia kohtaan on ollut kunnissa varovaista, mutta esimerkiksi tiedottamista kunnat ovat lisänneet kuntalain tavoitteiden mukaisesti.<sup>135</sup> Tiedottaminen ja asukkaiden kuuleminen ovatkin osallistumisen ehdottomia edellytyksiä. Asukkaiden mielipiteiden kartoittamiseksi voidaan järjestää myös erillisiä kuulemistilaisuuksia. Kunnan tiedottamisvelvollisuudesta säädetään tarkemmin kuntalain 29 §:ssä.<sup>136</sup> Myös kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen on toimenpide, joka edistää kunnan asukkaiden suoraa osallistumista ja vaikuttamista. Kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään kuntalain 30 ja 31 §:ssä.<sup>137</sup>

Kuntalain 27 §:ssä erotetaan osallistuminen ja vaikuttaminen toisistaan. Tämä on perusteltua, koska kansalaiset voivat osallistua ilman vaikuttamisen tarkoitusta, tai ilman, että

---

<sup>133</sup> HE 125/2009 vp s. 54.

<sup>134</sup> Harjula & Prättälä 2007: 265.

<sup>135</sup> VNS 3/2002 vp s. 10–11.

<sup>136</sup> Harjula & Prättälä 2007: 267.

<sup>137</sup> Harjula & Prättälä 2007: 268.



osallistumisella olisi tosiasiallista vaikutusta päätöksiin. Toisaalta kansalaisilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin myös ilman osallistumista.<sup>138</sup>

Vastuu suoran demokratian edellytyksistä on valtuustolla. Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan ovat kunnossa (Kuntal 27 §). Tarvittaessa valtuuston tulee tehdä päätöksiä suoran demokratian toteuttamisesta. Säännös on sanamuodoltaan velvoittava, mutta suoran demokratian laajuus ja muodot jäävät kuitenkin pitkälti valtuuston harkintaan.<sup>139</sup>

Hallituksen esityksessä (192/1994) ollut sanamuoto ”valtuuston *on luotava* kunnan asukkaille ja palvelujen käyttäjille edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan” muutettiin valiokuntakäsittelyssä ehdotettuun muotoon ”valtuuston *on pidettävä huolta* siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan”. Hallintovaliokunta katsoi, että kunnissa on yleensä jo luotu edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle, mutta tämä ei poista valtuuston velvollisuutta. Uusi sanamuoto ottaa paremmin huomioon kunnissa jo tapahtuneen kehityksen ja velvoittaa kuntia kehittämään edelleen kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tarkennettu sanamuoto velvoittaa valtuuston ylläpitämään ja kehittämään jo luotuja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä tarpeen vaatiessa kehittämään myös uusia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.<sup>140</sup>

Sääntelystä huolimatta poliittisella ja hallinnollisella kulttuurilla sekä toiminnan avoimuudella ja valtuuston aloitteellisuudella on tärkeä vaikutus osallistumisen muotoihin ja voimakkuuteen. Kyse on myös asukkaiden omasta aktiivisuudesta. Sääntelyllä voidaan luoda muodollisia edellytyksiä osallistumiselle, mutta se ei tuota tuloksia, jos halu osallistumisjärjestelmien käyttöönottoon puuttuu.<sup>141</sup>

### *Tiedottaminen*

---

<sup>138</sup> Heuru 2001: 199.

<sup>139</sup> Harjula & Prättälä 2007: 266.

<sup>140</sup> HaVM 18/1994.

<sup>141</sup> Harjula & Prättälä 2007: 264–268.

Julkisuus on yksi hallinnon yleisperiaatteista. Julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta myös sellaisissa asioissa, jotka eivät koske välittömästi häntä itseään. Julkisuusperiaate antaa mahdollisuuden hallinnon kontrolloimiseen<sup>142</sup>. Kunnallishallinnossa julkisuutta toteutetaan asiakirjojen julkisuudella (PeL 12 §, JulkL), kokouksen julkisuudella (KuntaL 57 §), tiedottamisella (KuntaL 29 §) ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisella (HL 41 §). Tiedottaminen toteuttaa omalta osaltaan tätä hallinnon julkisuusperiaatetta.<sup>143</sup>

Tiedottamisesta säädetään kuntalain 29 §:ssä. Pykälän mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Lisäksi asukkaille on tiedotettava millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Tarvittaessa kunnan on laadittava katsauksia muun muassa kunnan palveluja ja taloutta koskevista asioista.

Tiedottaminen luo kunnan asukkaille edellytyksiä vaikuttaa yhteisiin asioihin ja tukee osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Säännöksessä korostetaan vuorovaikutuksen merkitystä erityisesti jo asioiden valmisteluvaiheessa. Toisaalta painoarvoa annetaan myös jo tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista tiedottamiselle. Tiedottamisen laajuus sekä tavat ovat kunnan omassa harkinnassa, vaikkakin vuorovaikutuksen varmistamisen vaatimus edellyttää kunnalta aktiivisia toimia. Tiedottamisveloitteen laiminlyönnin ei kuitenkaan katsottane olevan sellainen menettelyvirhe, johon kunnalliselvityksessä voitaisiin menestyksekkäästi vedota.<sup>144</sup> Tiedottamisvelvollisuuden käytännön toteutustavat ovat kunnan harkinnassa, mutta tarpeelliset määräykset toteutustavoista on annettava kunnan hallintosäännössä (KuntaL 50 §).<sup>145</sup>

Kunta voi laatia tiedottamista täsmentäviä katsauksia kunnassa vireillä olevista tai lähiaikoina vireille tulevista, kunnan asukkaita yleisesti koskevista tärkeistä asioista. Katsa-

---

<sup>142</sup> Heuru 2001: 206.

<sup>143</sup> Harjula & Prättälä 2007: 271–272.

<sup>144</sup> Sen sijaan hallintolain 41 §:n mukaisten vaikutusmahdollisuuksien varaamatta jättäminen voi olla menettelyvirhe, joka aiheuttaa päätöksen kumoamisen. Harjula & Prättälä 2007: 274.

<sup>145</sup> Harjula & Prättälä 2007: 272–273.

ukset eivät ole pakollisia, vaan niitä tulee laatia tarpeen mukaan. Säännöksessä mainitaan katsausten kohteena erikseen muun muassa kunnan palvelut ja talous.<sup>146</sup>

Usein kunta hakee joustavuutta toimintaansa antamalla joitakin tehtäviään esimerkiksi osakeyhtiön hoidettavaksi. Kunnalla on tällöin velvollisuus huolehtia, että kunnan tehtäviä hoitamaan perustetun osakeyhtiön tai muun yhteisön toiminnasta tiedotetaan. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat tällaisessakin tilanteessa kunnan harkinnassa.<sup>147</sup> Siten tiedottamisen laajuus ja sisältö vaihtelevat kunnittain. Usein tällaisesta toiminnasta tiedottaminen on myös puutteellista.<sup>148</sup>

### *Kunnallinen kansanäänestys*

Kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään kuntalain 30 §:ssä. Sen mukaan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan neuvoa-antava kansanäänestys. Ensimmäisen kerran kunnallisesta kansanäänestyksestä säädettiin jo vuoden 1917 kunnallislajeissa, mutta säännökset olivat voimassa vain noin vuoden. Jälleen vuonna 1990 kunnallista kansanäänestystä koskevat säännökset otettiin kunnallislakiin.<sup>149</sup>

Kansanäänestyksen toimeenpanossa päätösvalta on valtuustolla. Valtuusto päättää aina kansanäänestyksen toimittamisesta ja siitä, mitkä ovat äänestysvaihtoehdot.<sup>150</sup> Valtuuston päätökseen kansanäänestyksen toimittamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla, koska valituksen johdosta äänestyksen toimittaminen voisi siirtyä siten, että asia ei olisi enää ajankohtainen ja äänestys menettäisi merkityksensä. Sen sijaan päätöksestä, jolla valtuusto on hylännyt kansanäänestyksen toimittamista koskevan esityksen, voidaan valittaa kunnallisvalituksen (KuntaL 90 §) mukaisilla perusteilla. Valituksella asia voidaan saada uuteen käsittelyyn valtuustossa, mutta tällöinkin esitys voidaan hylätä, koska kansanäänestyksen toimittaminen on valtuuston harkinnassa.<sup>151</sup>

<sup>146</sup> Harjula & Prättälä 2007: 273.

<sup>147</sup> Harjula & Prättälä 2007: 273–274.

<sup>148</sup> Sallinen 2004: 239.

<sup>149</sup> Harjula & Prättälä 2007: 282–283.

<sup>150</sup> Äänioikeus ja äänestysoikeus ovat 18 vuotta täyttäneen kunnan asukkaan perusoikeuksia. Äänioikeus tarkoittaa oikeutta äänestää kunnallisvaaleissa, joilla valitaan valtuusto. Äänestysoikeudella puolestaan tarkoitetaan oikeutta äänestää kunnassa mahdollisesti järjestettävässä kansanäänestyksessä, jolloin äänestetään asiasta eikä henkilöstä, kuten kunnallisvaaleissa. Heuru 2001: 195.

<sup>151</sup> Harjula & Prättälä 2007: 284–285.

Lain mukaan kansanäänestys on neuvoo-antava, mikä korostaa edustuksellisen järjestelmän ensisijaisuutta. Kuntalakia säädettyä hallitus esitti, että valtuuston päätöksellä ja sen asettamin ehdoin kunnallinen kansanäänestys voisi olla myös sitova. Tästä kuitenkin luovuttiin eduskuntakäsittelyssä.<sup>152</sup> Vaikka äänestys on statukseltaan neuvoo-antava, voidaan sitä pitää suoran osallistumisen muodoista painavimpana, sillä valtuuston on käytännössä vaikea ohittaa kansanäänestyksen tulosta<sup>153</sup>. Poliittinen ja moraalinen sitovuus voi syntyä myös siten, että valtuusto ilmoittaa ennakolta noudattavansa kansanäänestyksen lopputulosta<sup>154</sup>. Tällainen sitovuus voidaan nähdä pakottavia säännöksiä rakentavampana ja aitoa vuorovaikutteisuutta edistävänä<sup>155</sup>.

Kansanäänestys voidaan toimittaa kunnalle kuuluvasta asiasta<sup>156</sup>. Kansanäänestyksen laaja soveltamisala antaa vastuuta valtuustolle. Toimitetut kansanäänestykset ovat koskeneet koko kunnalle tärkeitä asioita.<sup>157</sup> Yleisimmin kunnallisen kansanäänestyksen kohteena on ollut kuntaliitosasia. Näissä äänestyksissä on yleistä se, että äänestys toimitetaan yhtä aikaa kahdessa tai useammassa kunnassa. Tällöin tulos on saattanut olla toisessa kunnassa kuntaliitosta puoltava ja toisessa sitä vastustava. Molemmat tulokset eivät luonnollisestikaan voi toteutua, joten tällaisissa tilanteissa äänestystulokseen ennalta sitoutuminen ei ole mahdollista.<sup>158</sup>

Oikeusministeriön tilastossa olevista 56 kansanäänestyksestä peräti 51 on koskenut kuntaliitosta<sup>159</sup>. Vuodesta 1991 lähtien toimitetuista kuntaliitoksia koskevista kansanäänestyksistä noin puolessa kuntalaisten enemmistö kannatti yhdistymistä. Käynnissä olevan liitosaallon myötä lähes kaikissa näissä kansanäänestyksiä toteuttaneissa kunnissa on

---

<sup>152</sup> Harjula & Prättälä 2007: 284.

<sup>153</sup> VNS 3/2002 vp s. 7.

<sup>154</sup> HaVM 18/1994 vp s. 8.

<sup>155</sup> Ryyänen & Salovaara 2002: 62.

<sup>156</sup> Vuoden 1976 kunnallislain mukaan kansanäänestys voitiin toimittaa neuvoo-antavana kunnan toimialaan kuuluvasta asiasta, jota ei ole säädetty kunnan muun toimielimen ratkaistavaksi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuntajaon muuttamisesta voitiin toimittaa kansanäänestys, vaikka se ei ole kunnan toimialaan kuuluva asia. Sama koski myös muita asioita, joissa valtuusto päätti lausunnon antamisesta viranomaiselle, jolle päätösvalta kuului. Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 200.

<sup>157</sup> Harjula & Prättälä 2007: 283–284.

<sup>158</sup> Ryyänen & Salovaara 2002: 62.

<sup>159</sup> <http://www.vaalit.fi/uploads/njtw8jks0wd.pdf>

sittemmin toteutettu kuntaliitos.<sup>160</sup> Kansanäänestysten ainutkertaisuuden vuoksi myös äänestysprosentit ovat olleet korkeita, jopa yli 80 %<sup>161</sup>.

Valtuusto päättää sekä siitä toimitetaanko kunnassa kansanäänestys kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa että siitä missä vaiheessa yhdistymisen valmistelua äänestys toteutetaan. Kansanäänestyksen luonne muodostuu hyvinkin erilaiseksi riippuen siitä, toimitetaanko äänestys valmistelun alkuvaiheessa keskustelun herättäjänä vai vasta loppuvaiheessa, kun kuntien yhdistymisesitys ja yhdistymissopimus on valmisteltu.<sup>162</sup>

Mikäli kunnassa ollaan kuntajaon muutosprosessissa hyvin alkuvaiheessa ja halutaan selvittää kuntalaisten näkemyksiä esimerkiksi eri suuntautumisvaihtoehdoista ja palvelujen kehittämistä, on mielipidetiedustelu tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Mielipidetiedustelu on kunnallista kansanäänestystä joustavammin, nopeammin ja usein myös edullisemmin toteutettavissa. Mielipidetiedustelun muotoa ei ole säännelty ja kunta voi halutessaan esittää kysymyksiä hyvinkin laajasti.<sup>163</sup>

Ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä. Erityisen kuntajakoselvityksen tekemistä varten ministeriö asettaa kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän. (KJakoL 15.1 §.) Selvitys voidaan määrätä toimitettavaksi ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä tai jos vähintään 20 % kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta (KJakoL 15.2 §).

Mikäli jonkin muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ottaa kielteisen kannan kuntajakoselvittäjän ehdotukseen kuntajaon muuttamisesta, voi selvittäjä esittää ministeriölle kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista (KJakoL 16.4 §). Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa

---

<sup>160</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;58683;123854;124303](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;58683;123854;124303)

<sup>161</sup> VNS 3/2002 vp s. 12.

<sup>162</sup> HE 125/2009 vp s. 54.

<sup>163</sup> [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;58683;123854;124303](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;58683;123854;124303)

kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä (KJakoL 18.2 §). Kansanäänestyksen toimittaminen tulee kyseeseen lähinnä kuntien yhdistymistä koskevilla tilanteilla, sillä kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää tiettyjen edellytysten (KJakoL 19.2 §) täytyessä, vaikka jonkin muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto sitä vastustaisi. Kansanäänestyksen toimittaminen ei ole edellytyksenä päätöksen tekemiselle tällaisissa tilanteissa.<sup>164</sup>

### *Kansanäänestysaloite*

Kansanäänestysaloitteesta säädetään kuntalain 31 §:ssä. Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Viiden prosentin vaatimuksen on täyttyvä aloitteen tekohetkellä ja samoin henkilön tulee olla äänioikeutettu aloitteen allekirjoittaessaan. Vuoden 1976 kunnallislaisissa ja hallituksen esityksessä kuntalaiksi aloitteen tekijöinä tuli viiden prosentin sijaan olla kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista.<sup>165</sup> Hallintovaliokunnan mukaan aloitekynnyksen nostamisella korostettiin kansanäänestysaloitteen merkitystä<sup>166</sup>.

Aloiteoikeuden olemassaolo on tulkittava mahdollisimman laajasti. Tästä johtuen myös kunnan viranomaisella on oikeus tehdä kansanäänestysaloite omaa toimialaansa koskevilla asioilla. Aloitteessa on yksilöitävä asia, josta kansanäänestys halutaan toimitettavan. On täysin valtuuston harkinnassa toimitetaanko äänestys vai ei. Valtuuston on tehtävä päätös kuitenkin viipymättä.<sup>167</sup>

### 3.6. Osallistumisen tausta-ajatukset ja tavoitteet

Kunnallishallinto pyrkii toteuttamaan tiettyjä perusarvoja, joita ovat kunnallinen itsehallinto, demokratia sekä kunnan asukkaiden hyvinvointi. Muutossuunnat näkyvät myös näissä perusarvoissa. Kunnallinen itsehallinto on korostunut. Kunnilla tulee olla laaja

---

<sup>164</sup> HE 125/2009 vp s. 64, 67.

<sup>165</sup> Harjula & Prättälä 2007: 286.

<sup>166</sup> HaVM 18/1994 vp s. 9.

<sup>167</sup> Heuru 2001: 219.

vapaus päättää asioistaan. Edustuksellinen demokratia toimii yhä järjestelmän kulmakivenä, mutta kunnan asukkaiden suora vaikuttaminen omaa elämämpiiriään koskeviin asioihin korostuu. Edustuksellinen demokratia tarvitsee tuekseen suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja. Asukkaille tulee luoda mahdollisimman laajat osallistumismahdollisuudet. Osallistumista ja vaikuttamista ei voida kuitenkaan toteuttaa tiukoilla, velvoittavilla lain säännöksillä, vaan mahdollistamalla kuntien toiminnan järjestäminen siten, että asukkaat voivat halutessaan osallistua ja vaikuttaa. Tarkoitus on, että kuntalaki olisi väljä ja joustava laki, joka mahdollistaa kuntakohtaiset ratkaisut.<sup>168</sup>

Kuntalain tavoitteena on luoda edustuksellisen järjestelmän rinnalle edellytykset suoralle osallistumiselle. Edellytysten luominen on valtuuston vastuulla, joten valtuustolta vaaditaan erityistä aktiivisuutta. Toiminnan avoimuudella, poliittisella kulttuurilla yleensäkin sekä myös kunnan asukkaiden omalla aktiivisuudella on käytännössä suuri merkitys suoran osallistumisen mahdollisimman laajassa toteuttamisessa. Valtuusto voi omalta osaltaan vaikuttaa näihin asioihin esimerkiksi tiedottamalla. Avoin tiedottaminen antaa mahdollisuuden vaikuttaa asioihin jo niiden valmisteluvaiheessa.<sup>169</sup> Tiedottamisen tulee olla sillä tavoin tehokasta, että kunnan asukkailla on todella tosiasialliset edellytykset osallistua ja vaikuttaa asioihin jo valmisteluvaiheessa. Tiedottamisessa edellytetään avointa hallintokulttuuria.<sup>170</sup>

Keinot suoran demokratian toteuttamisessa ovat hyvin vapaamuotoisia. Lain säännöksillä ei koeta voitavan luoda aitoa osallistumista, mutta lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa menettelytapoihin. Muun muassa kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen nähtiin asiana, joka tarvitsi täsmällisempää sääntelyä.<sup>171</sup> Monimutkaisten tapausten hallinnassa sääntelyltä edellytetään kuitenkin joustavuutta sekä kykyä sopeutua uusiin ja muuttuviin tilanteisiin.<sup>172</sup> On tärkeää, että kuntalaissa on joustavia oikeusnormeja, jotka jättävät tilaa kuntakohtaisille ratkaisuille<sup>173</sup>.

---

<sup>168</sup> HE192/1994.

<sup>169</sup> HE 192/1994.

<sup>170</sup> HaVM 18/1994.

<sup>171</sup> HE 192/1994.

<sup>172</sup> Niemivuo 1998: 20.

<sup>173</sup> HaVM 11/2000 vp s. 3.

Kokonaisuudessaan kuntalaissa on aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset kuntalaisten suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Vaikka monet säännöksistä eivät olisi oikeudellisesti välttämättömiä, niillä on kuitenkin kunnallista toimintaa ohjaava vaikutus. Tämä osoittaa, että laissa halutaan kiinnittää huomioita asukkaiden suoran osallistumisen tärkeyteen. Tavoitteena olisi päätöksenteko- ja valmistelukulttuuri, jossa vastuunsa kantava edustuksellinen järjestelmä selvittää ennen päätöksentekoa huolellisesti ja tasapuolisesti eri intressipiirien ja kuntalaisten näkemykset.<sup>174</sup> Suoran vaikuttamisen toteutuminen kunnissa riippuu etenkin luottamuselinten ja virkakunnan halusta vuorovaikutukseen<sup>175</sup>.

Suomalainen yhteiskuntajärjestelmä rakentuu edustuksellisen demokratian varaan. Yhteisten asioiden hallitun hoitamisen vuoksi edustuksellisuus säilyy perusperiaatteena jatkossakin. Ihmiset haluavat kuitenkin vaikuttaa myös vaalien välillä. Osallistuvassa demokratiassa edustuksellista järjestelmää täydennetään suoralla ja välittömällä kansanvallalla. Keinoina nähdään muun muassa kansanäänestysten harkittu lisääminen, kuulemisten lisääminen sekä kansalaisyhteiskunnan kasvatus kouluissa. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa osallistuvan demokratian, mutta lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia ei käytetä hyväksi.<sup>176</sup>

Ihmisten aktiiviseen yhteiskunnalliseen osallistumiseen ei voida vaikuttaa pelkästään lainsäädännöllä.<sup>177</sup> Yhteiset asiat kiinnostavat ihmisiä, mutta kiinnostus ja vaikuttamisen halu eivät kohtaa vaikuttamisen muotojen ja mahdollisuuksien kanssa. Vaikka osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on kunnallisella tasolla lisätty, ihmiset eivät koe voivansa vaikuttaa ja hallinnon ja päättäjien koetaan etäännyneen. Tällaiset kokemukset ja mielikuvat ovat yleisiä. Kuntalain osallistumista ja vaikuttamista koskevat säännökset antavat riittävän tuen osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämiselle eivätkä toisaalta estä kuntia ryhtymästä toimenpiteisiin osallistumisen lisäämiseksi<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> HE 192/1994.

<sup>175</sup> Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 52.

<sup>176</sup> Harju 2007: 247–248.

<sup>177</sup> Niemivuo 1998:11–17.

<sup>178</sup> HaVM 11/2000 vp s. 8.



Lain pykälistä huolimatta ihmisten tunne ja kokemus ratkaisevat. Kuulemista ei koeta aitona kuuntelemisena. Kun koetaan, että etukäteen ei voi riittävästi vaikuttaa, turvautaan valittamiseen.<sup>179</sup> Siksi olisikin pyrittävä välttämään informaatioparadoksin syntyminen, mikä tarkoittaa tilannetta, jossa ihmiset ovat vähiten kiinnostuneita asiasta siinä vaiheessa, kun vaikutusmahdollisuudet olisivat parhaimmat, ja kiinnostuneimpia vasta suunnitelmien toteutusvaiheessa, jolloin vaikutusmahdollisuudet ovat ehkä jo menneet<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Harju 2007: 247–248.

<sup>180</sup> Heuru, Mennola & Rynnänen 2008: 58.

## 4. KUNNALLISVALITUS

### 4.1. Oikeusturvan takeet

Yleinen oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen on hallinnon oikeusturvajärjestelmän keskeisiä perusteita, ja se on turvattu perusoikeutena. Jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PL 21.1 §). Muutoksenhakuoikeus ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla (PL 21.2 §).<sup>181</sup> Perusoikeussäätelyssä on huomioitu ihmisoikeussopimukset ja paikoin sääntely on sopimusvaatimuksia tiukempaa<sup>182</sup>.

Hallintoviranomaisten toimintaan kohdistuvilla oikeusturvakeinoilla on useita tehtäviä. Ensinnäkin oikeusturvakeinojen tarkoitus on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Oikeussuojakeinoilla voidaan pyrkiä loukatun oikeuden palauttamiseen tilanteessa, jossa aineellista oikeutta tai etua on loukattu. Toiseksi oikeusturvakeinoilla voidaan pyrkiä aktiivisesti varmistamaan hallinnon asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutuminen tai tehostamaan niiden toteuttamista viranomaisten toiminnassa.<sup>183</sup> Oikeussuojajärjestelmä pyrkii oikeusturvan toteutumiseen. Kunnallishallinnossa oikeusturvan toteutuminen tarkoittaa kunnan toimintojen virheettömyyttä oikeusjärjestyksen valossa.<sup>184</sup>

Oikeusturvan takeet julkishallinnossa voidaan jakaa ennaltavaikuttavaan eli preventiiviseen oikeusturvaan ja jälkikäteiseen eli repressiiviseen oikeusturvaan. Ryhmittely tehdään sillä perusteella, missä asian käsittelyn vaiheessa niitä voidaan käyttää ja mikä on niiden keskeinen kohde. Preventiivinen oikeusturva liittyy asian käsittelyn ja viranomaisen menettelyn sääntelyyn. Sääntely kohdistuu päätöksentekoa edeltävään menettelyyn, kuten asian vireillepanoon ja selvittämiseen. Asianmukaisella menettelyllä pyri-

---

<sup>181</sup> Mäenpää 2000: 456.

<sup>182</sup> Kallio 2003: 4–5.

<sup>183</sup> Mäenpää 2008: 285.

<sup>184</sup> Kallio 2003: 3.

tään suojaamaan jo ennakoivasti yksityisen oikeuksia ja etuja.<sup>185</sup> Osallistuminen kuuluu ennaltavaikuttavan oikeusturvan piiriin<sup>186</sup>.

Repressiiviset oikeusturvakeinot puolestaan pyrkivät virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen päätöksen korjaamiseen aineellisen oikeuden toteutumiseksi. Jälkikäteiset oikeusturvakeinot koskevat jo tehtyä päätöstä ja siinä käytettyä menettelyä tai suoritettua toimintaa. Näiden keinojen pääsisältönä ovat päätöksen tai menettelyn korjaaminen sekä päätöksen oikaiseminen, muuttaminen ja kumoaminen. Jokaista korjaavaa toimenpidettä varten on erikseen säännelty oikeusturvakeino. Tehokkaimpia oikeusturvakeinoja ovat korjaus-, valitus- ja oikaisumenettelyt, koska niiden perusteella päätös on muutettavissa tai kumottavissa.<sup>187</sup>

Jälkikäteinen oikeusturvajärjestelmä voidaan jakaa varsinaiseen ja ylimääräiseen muutoksenhakuun. Muutoksenhaun tärkeimmät muodot hallintoasioissa ovat hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Lainvoiman jo saaneeseen hallintopäätökseen on mahdollista hakea muutosta ylimääräisen muutoksenhaun avulla. Sen edellytykset ovat kuitenkin varsinaista muutoksenhakua oleellisesti tiukemmat.<sup>188</sup>

Virheellisen hallintopäätöksen ja menettelyvirheen korjaamiseksi on käytettävissä kaksi erillistä menettelyä. Hallinnollinen järjestelmä perustuu hallintomenettelynä tapahtuvaan päätöksen korjaamiseen, jonka viranomainen toteuttaa yleensä itse. Korjaamisen kohteena voi olla päätökseen vaikuttanut tai siihen sisältyvä asiavirhe, menettelyvirhe ja kirjoitusvirhe. Joissakin tapauksissa oikaisuvalta voi kuulua myös ylemmälle hallintoviranomaiselle. Toinen tapa virheellisen hallintopäätöksen korjaamiseksi on saattaa se valituksella hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Hallintotuomioistuin voi kumota lainvastaisen päätöksen tai se voi tietyin rajoituksin myös muuttaa päätöstä. Viranomaisen korjaamismenettely on tarkoitettu ensisijaiseksi virheen korjaamistavaksi suhteessa valitusmenettelyyn. Viranomainen voi siten korjata päätöksessä olevan virheen, vaikka samanaikaisesti hallintotuomioistuimessa olisi vireillä samaa asiaa koskeva valitus.

---

<sup>185</sup> Mäenpää 2008: 285–286.

<sup>186</sup> Syrjänen 2005: 13.

<sup>187</sup> Mäenpää 2008: 285–286.

<sup>188</sup> Mäenpää 2008: 300, 302.

Korjaamismenettelyn ensisijaisuus perustuu lähinnä prosessiekonomisiin syihin. Myös uuteen, korjattuun päätökseen voi hakea muutosta normaalimenettelyssä.<sup>189</sup>

Oikeussuojan ennakkollisista takeista säädetään hallintolaissa (434/2003). Nämä asianmukaisen menettelyn takeet kohdistuvat päätöksentekoa edeltävään menettelyyn sekä varsinaiseen päätöksentekoon. Jälkikäteisistä oikeusturvan takeista hallintolaissa säännellään ainoastaan päätöksessä ja asian käsittelyssä olevan virheen korjaamista. Muut jälkikäteisen oikeusturvan takeet on pääasiassa määritelty muutoksenhakumenettelyä eli hallintoprosessia koskevassa yleislaissa, hallintolainkäyttölaissa (586/1996) sekä erityislaeissa. Keskeisin näistä erityislaeista on kuntalaki, jossa säännellään muutoksenhakua kunnan päätöksiin ja kunnallisvalituksen käyttämistä.<sup>190</sup>

#### 4.2. Kunnallisvalituksen funktiot

Kunnallisella demokratialla ja kunnallisella itsehallinnolla on vaikutuksensa kunnallisvalituksen käyttöön. Kunnallisvalituksen erityispiirteet liittyvät pyrkimykseen ottaa huomioon kunnallisen päätöksenteon vapaus. Kunnan ajatellaan olevan jäsentensä yhteisö, jossa kunnan päätösten valvonta on jokaisen intressissä. Kunnallisvalitukseen voikin turvautua kuka tahansa kunnan jäsen<sup>191</sup> (KuntaL 92 §), vaikka päätös ei koskisi lainkaan häntä itseään.<sup>192</sup> Kunnallisvalitus voidaan nähdä kunnan pakkojäsenyyden kompensationsa: jäsenyyden pakollisuuden vuoksi jäsenellä täytyy olla mahdollisuus valvoa organisaation toimintaa<sup>193</sup>. Kunnallisvalituksen käyttöala on laaja, sillä sen tehtävänä ei ole ainoastaan oikeusturvan takaaminen, vaan sillä on myös yleisempi valvontafunktio<sup>194</sup>. Tästä johtuen kunnallisvalituksen kohteena voivat olla hyvin erilaiset kunnalliset päätökset. Esimerkiksi kunnan suunnitelmiin, normeihin ja nimityspäätöksiin

<sup>189</sup> Mäenpää 2008: 286, 291, 297–298.

<sup>190</sup> Mäenpää 2008: 286, 291, 301.

<sup>191</sup> Kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaat (asianomainen kunta kotikuntana), yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa (KuntaL 4 §). Kuntalain terminologiassa puhutaan yleensä kunnan asukkaasta. Vain oikeus tehdä oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus on kytketty kunnan jäsenyyteen. Harjula & Prättälä 2007: 148.

<sup>192</sup> Hallintovalituksella muutosta saa hakea yleensä vain asianosainen. Lisäksi hallintovalituksen saa tehdä vain konkreettisesta hallintopäätöksestä, jolla asia on lopullisesti ratkaistu. Siten esimerkiksi viranomaisen suunnitelmiin ei saa hakea muutosta hallintovalituksella. Mäenpää 2008: 303.

<sup>193</sup> Mäkinen 2004: 109.

<sup>194</sup> Mäenpää 2000: 463.

sekä yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskeviin päätöksiin voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksella.<sup>195</sup>

Kunnallisvalituksen laajasta käyttöalasta huolimatta kunnallisesta itsehallinnosta aiheutuu myös muutoksenhaun rajoituksia. Kunnallisvalituksen voi tehdä ainoastaan laillisuusperusteella. Kunta voi itsehallinnon nojalla tehdä myös epätarkoituksenmukaisia päätöksiä, joihin hallintotuomioistuin ei voi puuttua, mikäli päätökset pysyvät lain rajoissa. Kunnallisvalituksen johdosta kunnallista päätöstä ei voida muuttaa. Hallintotuomioistuin ei voi korvata kunnan päätöstä omallaan, vaan kunnan päätös voidaan joko pysyttää, kumota taikka palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Tuomioistuin asettaa siten rajat, jättäen lopullisen päätösvallan kuntaan<sup>196</sup>. Lisäksi huomioon ei voida ottaa virheellisyyksiä, joihin kunnallisvalituksessa ei ole nimenomaisesti vedottu.<sup>197</sup>

Valitusviranomaisen tutkimisvallan rajaaminen ja kunnallisvalituksen *actio popularis* – luonne sekä laillisuusperusteisuus ovat piirteitä, joiden taustalla on kunnallisen itsehallinnon ja demokratian turvaaminen. Näin rajoitetaan valtion puuttumista kunnallishallintoon, mutta mahdollistetaan kunnan jäsenten laaja oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta.<sup>198</sup> Kunnan jäsenen valvontatehtävän juuret ovat kunnan jäsenen oikeudessa valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Valvontafunktio erottaa kunnallisvalituksen hallintovalituksesta, jossa keskeistä on nimenomaan oikeussuojan antaminen.<sup>199</sup>

Kunnallisvalitus on kuitenkin myös oikeussuojan antamista ja kunnallisvalitusta arvioitaessa tulee ottaa huomioon oikeussuojanäkökulma. Oikeuskeinon tulee taata asianosaiselle tehokasta oikeussuojaa eikä oikeussuojan saaminen saa kestää kohtuuttoman kauan. Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta useita langettavia päätöksiä koskien juuri oikeussuojan viipyvyyttä. Hallintolainkäytön keskustelu onkin painottunut eurooppalaisiin ihmisoikeusvaatimuksiin ja hallinnon valvontaa koskevat kysymykset ovat jääneet taka-alalle. Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen oikeussuojafunktiota

---

<sup>195</sup> Mäenpää 2008: 303.

<sup>196</sup> Mäkinen 2010: 29.

<sup>197</sup> Mäenpää 2008: 304.

<sup>198</sup> Kallio 2003: 7, 9.

<sup>199</sup> Mäkinen 2010: 24.

voidaan tarkastella perustuslaissa asetettujen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten täyttymisen näkökulmasta.<sup>200</sup>

Oikeussuojajärjestelmää voidaan arvioida kunnan, kunnan jäsenen tai asukkaan sekä asianosaisen kannalta. Kunnan näkökulmasta on tärkeää, että päätökset saadaan toteutettua, joten kunnan organisaation toimivuuden vuoksi oikeussuojajärjestelmältä edellytetään tehokkuutta. Kunnan asukkaalle tai kunnan jäsenelle valitus on viimeinen vaikutamis- ja valvontakeino. Hallinnossa on pyritty lisäämään ihmisten osallisuutta päätöksentekoon ja tavoitteena on osallistuminen ensi asteen hallinnossa. Valitusoikeus on kuitenkin tärkeä vaikuttamisen perälautana ja kunnan toiminnan laillisuuden valvonnassa. Asianosainasemassa olevan kannalta tehokas ja todellinen oikeussuoja on tärkeää. Virheellinen päätös on saatava oikaistua mahdollisimman nopeasti ja korjattu päätös on saatava täytäntöön. Asianosaisen näkökulmasta kunnallisvalituksen piirteitä voidaan kritisoida.<sup>201</sup> Asianosaisen kannalta hallintovalitus antaa laajemmat valitusmahdollisuudet ja valitusviranomaiselle mahdollisuuden muuttaa asianosaista koskevaa päätöstä. Oikeussuojanäkökulmien korostuessa yksityisen oikeussuojaa ei voida tehdä tehottomaksi tai merkittävästi rajoittaa kunnalliseen itsehallintoon vedoten. Korostuvan oikeussuoja-ajattelun voidaan olettaa vaikuttavan myös kunnallisvalituksen erityispiirteisiin.<sup>202</sup>

Kunnallisvalitus palvelee monia funktiota: se on oikeussuojakeino, kunnan jäsenen keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta sekä lisäksi se on valtionvalvontaa. Valtionvalvonta kytkeytyy hallintotuomioistuimiin ja rajoittuu kansalaisten oikeussuojan takaamiseen ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen.<sup>203</sup> Tuomioistuinkontrollin muodossa tapahtuvan valvonnan mieltäminen valtionvalvonnaksi on toisaalta erikoista, koska valvojina eivät ole varsinaisesti valtion viranomaiset, vaan asia saatetaan riippumattoman tuomioistuimen käsittelyyn.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> Mäkinen 2010: 24–25.

<sup>201</sup> Mäkinen 2010: 30–31.

<sup>202</sup> Kallio 2003: 11, 19.

<sup>203</sup> Kallio 2003: 18–19.

<sup>204</sup> Mäkinen 2010: 24.

### 4.3. Kunnallisvalitus valitusmuotona

Hallintolainkäyttölain (HLL 8.1 §) mukaan valituksesta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa. Viittaussäännöksessä todetaan myös hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmän jako kahteen valitustyyppiin, hallintovalitukseen ja kunnallisvalitukseen. Näitä verrattaessa kunnallisvalituksen erityispiirteitä ovat laaja valitusoikeus, rajoitetut laillisuusvalitusperusteet ja valitusviranomaisen rajoitettu toimivalta. Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen<sup>205</sup>, mikä tarkoittaa, että hallintotuomioistuimien ei voi muuttaa valituksenalaista päätöstä. Sen sijaan pitäessään päätöstä lainvastaisena tuomioistuin voi kumota päätöksen sekä palauttaa sen kunnallisen viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.<sup>206</sup>

Valtion viranomaisen päätöksistä valitetaan hallintovalituksella ja kunnan viranomaisen päätöksistä pääsääntöisesti kunnallisvalituksella. Mikäli erityissäännös edellyttää, kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan kuitenkin muutosta hallintovalituksella.<sup>207</sup> Kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan ensisijaisesti muutosta kunnallisvalituksella kuntalaissa tarkemmin säädetyn menettelyn mukaisesti (HLL 8.1 §). Lailla voidaan kuitenkin säätää muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätökseen hallintovalituksin. Tällöin menettely perustuu joko pelkästään hallintolainkäyttölakiin tai hallintolainkäyttölain ohella erityislainsäädäntöön.<sup>208</sup>

Käytännössä monissa asioissa muutoksenhaku kunnallisen viranomaisen päätökseen onkin säädetty tehtäväksi hallintovalituksella. Usein muutoksenhaku on säädetty tehtäväksi hallintovalituksin päätöksistä, jotka on tehty kunnan hoitaessa erityislainsäädäntöön perustuvaa tehtäväänsä.<sup>209</sup> Pääsäännön mukaan erityislaissa säänneltyjä asioita koskevat valitukset ovat hallintovalituksia, jos erityislaissa on muutoksenhakua koskeva normi. Jos muutoksenhakunormia ei erityislainsäädännössä kuitenkaan ole, kyseessä on kunnallisvalitus. Kunnallisvalitus on kunnallishallinnossa pääasiallinen valituslaji, josta

<sup>205</sup> Hallintovalitus on reformatorinen muutoksenhakukeino, joten myös päätöksen muuttaminen on mahdollista. Mäenpää 2000: 464.

<sup>206</sup> Siitari-Vanne 2005: 395–396.

<sup>207</sup> Mäenpää 2008: 302.

<sup>208</sup> Siitari-Vanne 2005: 396.

<sup>209</sup> Siitari-Vanne 2005: 396.

erityislainsäädännössä oleva muutoksenhakunormi on poikkeus.<sup>210</sup> Erityislainsäädännössä voidaan kuitenkin säätää muutoksenhausta kuntalaista poikkeavalla tavalla ilman että valitus muuttuu hallintovalitukseksi. Jotta erityislain sääntely ei tee valituksesta esitetyn pääsäännön mukaisesti hallintovalitusta, on erityislaissa mainittava nimenomaisesti, että valitus on silti kunnallisvalitus.<sup>211</sup>

#### 4.3.1. Oikaisuvaatimusmenettely

Kunnallisvalitukseen liittyvästä oikaisuvaatimusmenettelystä<sup>212</sup> säädetään kuntalain 88 ja 89 §:ssä. Usein oikaisumenettely on välttämätön esivaihe ennen kuin muutosta voidaan hakea valittamalla. Menettelyn on tarkoitus vähentää tarvetta turvautua raskaampaan valitusmenettelyyn. Pakollinen oikaisuvaatimusmenettely on etenkin kunnan toimielinten päätösten esivaiheen oikeusturvamenettelyä. Kunnan toimielimistä vain kunnanvaltuuston päätöksiin voi hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen.<sup>213</sup> Yhden toimielimen kuntayhtymässä valitus tehdään ilman oikaisuvaatimusta. Myös kuntayhtymän ylimmän toimielimen päätökseen haetaan muutosta suoraan kunnallisvalituksella.<sup>214</sup> Lisäksi muutoksenhakuun ei sovelleta oikaisumenettelyä, mikäli päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin jonkin muun kuin kuntalain perusteella. Tällöin muutosta haetaan valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen.<sup>215</sup>

Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Edellä tarkoitettu toimielin käsittelee oikaisuvaatimuksen itse. Toimielin käsittelee myös oikaisuvaatimukset, jotka koskevat sen alaisen viranomaisen päätöstä. Mikäli kunnanhallitus tai muu toimielin on käyttänyt otto-oikeuttaan, käsitellään myös oikaisuvaatimus tässä otto-oikeuttaan käyttäneessä elimessä. Kun kunnanhallituksen ja lautakunnan jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen, esimerkiksi yksittäisen viranhaltijan, päätöksestä oikaisuvaatimus tehdään kunnanhallitukselle tai lautakunnalle, tulee oikaisuvaatimus usein käsiteltäväksi

---

<sup>210</sup> Mäkinen 2010: 45.

<sup>211</sup> Mäkinen 2004: 109.

<sup>212</sup> Ruotsissa kunnallisvalituksen tekemiseen ei ole liitetty vastaavanlaista pakollista oikaisuvaatimusvaihetta. Mäkinen 2010: 90.

<sup>213</sup> Mäenpää 2008: 299–300.

<sup>214</sup> Harjula & Prättälä 2007: 670, 675.

<sup>215</sup> Siitari-Vanne 2005: 396–397.



eri kokoonpanossa kuin ensi asteen hallintopäätös<sup>216</sup>. Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä ja siihen sovelletaan hallintolakia.<sup>217</sup> Vasta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voi hakea muutosta valittamalla<sup>218</sup>.

Oikaisuvaatimuksen on tarkoitus saattaa asia toimitelimen syvempään käsittelyyn, minkä puolestaan ajateltiin vähentävän tarpeettomia valituksia. Oikaisuvaatimuksella tahattomat virheet voidaan korjata tehokkaasti ilman tuomioistuinmenettelyä. Oikaisuvaatimuksen tarkoitus ei ole kertaalleen käsitellyn asian uusi samanlainen käsittely, vaan se tulee ymmärtää asian syventävässä käsittelyssä tapahtuvana oikeussuojan antamisena. Oikaisuvaatimuksen tarkoitus oli myös lisätä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia, ja tämän vuoksi oikaisuvaatimus voidaan tehdä laillisuusperusteiden lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Muutoin valituksen ja oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet ovat samat.<sup>219</sup>

#### 4.3.2. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus

Päätöksen valituskelpoisuuden osalta kunnallisvalituksen käyttöala on hallintovalitukseen nähden jonkin verran laajempi. Hallintovalituksen voi tehdä lopullisista asiaratkaisuista (HLL 5 §). Oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta saa tehdä päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa (Kuntal 91 §). Säännökset ovat luonteeltaan väljiä, ja valituskelpoisuuden rajat ovatkin muotoutuneet hallinto-oikeudellisessa tulkinnassa<sup>220</sup>. Säännösten ilmaisueroa on tulkittu siten, että kunnan päätös on valituskelpoinen myös tilanteissa, joissa hallintovalitus jätettäisiin tutkimatta. Eron voidaan katsoa johtuvan siitä, että hallintovalituksessa nousee esiin oikeussuojan tarve, kun taas kunnallisvalituksessa korostuu sen valvontafunktio.<sup>221</sup>

Valmistelua koskeva päätös tulee myöhemmin ratkaistavaksi, joten valmisteluvaiheessa ei ole tarvetta hakea muutosta. Tätä voidaan perustella sillä, että yleensä vasta lopulli-

<sup>216</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 534.

<sup>217</sup> Siitari-Vanne 2005: 396–397.

<sup>218</sup> Mäenpää 2008: 300.

<sup>219</sup> Mäkinen 2010: 46–48.

<sup>220</sup> Mäenpää 2003: 467.

<sup>221</sup> Mäkinen 2010: 49.

nen asiaratkaisu saa aikaan oikeusturvan tarpeen<sup>222</sup>. Vastaavasti päätökseen, joka koskee vain täytäntöönpanoa, ei ole tarvetta hakea muutosta, koska muutosta on ollut mahdollista hakea jo varsinaiseen asiaratkaisuun.<sup>223</sup>

Kunnan valtion viranomaiselle tekemä esitys ei ole vain valmistelua, jos kunnan kanta rajaa valtion viranomaisen harkintavaltaa tai jos esitys on toimenpiteeseen ryhtymisen edellytys. Siten esimerkiksi kuntajaon muutoksiin liittyvät kunnan esitykset, jotka rajaavat valtion viranomaisen harkintavaltaa, ovat valituskelpoisia. Kuntajaon muuttamista koskevan esityksen valituskelpoisuudesta on kuntajakolaissa myös nimenomainen säännös (KJakoL 52 §).<sup>224</sup> Arvioitaessa mahdollisuutta muutoksenhakuun on olennaista kiinnittää huomiota päätöksen oikeusvaikutuksiin<sup>225</sup>.

Kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta siinä, että kunnalliset normipäätökset ovat yleensä valituskelpoisia. Valittaa voidaan siten esimerkiksi johtosäännöistä. Kunnallisvalitus voi kohdistua myös hallinnon sisäisiin toimiin laajemmin kuin hallintovalitus. Valituskelpoisuuden erot ovat kuitenkin kaventuneet, sillä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on annettu painoarvoa oikeussuojalle ja toisaalta kunnallisvalituksen alaa on kavennettu.<sup>226</sup>

#### 4.3.3. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Valitusoikeus määrittää niiden oikeussubjektien piirin, joilla on oikeus valittaa hallinto-päätöksestä<sup>227</sup>. Kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen suurin ero koskeekin juuri valitusoikeutta. Kunnallisvalituksen voi tehdä jokainen kunnan jäsen (KuntaL 92 §) ja lisäksi myös asianosainen, silloinkin, kun hän ei ole kunnan jäsen<sup>228</sup>. Sen sijaan hallinto-

---

<sup>222</sup> Mäenpää 2008: 307.

<sup>223</sup> Harjula & Prättälä 2007: 683.

<sup>224</sup> Harjula & Prättälä 2007: 685–686.

<sup>225</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 555.

<sup>226</sup> Mäkinen 2010: 51–54.

<sup>227</sup> Mäenpää 2003: 463.

<sup>228</sup> Kunnallisvalituksen laajan valitusoikeuden rajoittamista on vaadittu niin sanottujen kiusantekovalitusten nimissä. Kiusantekovalitukset saattavat viivästyttää kunnan tärkeitä hankkeita, minkä vuoksi on pyritty selvittämään miten tällaisia valituksia voitaisiin estää. Mäkinen 2004: 116.

valituksen voi yleensä tehdä vain asianosainen (HLL 6 §). Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen asianosaismääritelmät vastaavat toisiaan.<sup>229</sup>

Valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (KuntaL 92 §). *Päätöksen kohdistamisella* tarkoitetaan sitä, että valittaa voi se, jolle on asetettu velvollisuus, rajoitus tai kielto tai jonka hakemus on hylätty kokonaan tai osittain. Yleensä siitä, kehen päätös on kohdistettu, ei aiheudu epäselvyyttä<sup>230</sup>. Valituksen voi tehdä myös se, *jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa*, vaikka päätöstä ei ole häneen nimenomaisesti kohdistettu.<sup>231</sup> Kunnallisvalituksen laajasta valitusoikeudesta johtuen sitä voidaankin kutsua kansalaisvalitukseksi<sup>232</sup>. Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä muutoksenhakuoikeus on asianosaisen lisäksi kuntayhtymän jäsenkunnalla ja sen jäsenellä sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallisella kunnalla ja sen jäsenellä (KuntaL 92 §)<sup>233</sup>. Kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaanista (KuntaL 93 §).

Näistä lähtökohdista on kuitenkin monia poikkeuksia, jotka ovat lähentäneet kunnallisvalitusta ja hallintovalitusta myös valitusoikeuden osalta. On olemassa kunnallisvalituksia, joissa kunnan jäsen ei saa valittaa. Lainvalmistelussa valitusmuodoksi on haluttu kunnallisvalitus, mutta kunnan jäsenen valitusoikeus on poistettu. Valitusoikeuden rajaaminen kunnallisvalituksessa on kuitenkin poikkeuksellista ja yleensä on ollut tarve pikemminkin laajentaa valitusoikeutta myös kunnan jäsenyyden ulkopuolelle. Valituslajien sekoittumisesta kertoo myös se, että toisinaan valitusmuodoksi on valittu hallintovalitus, jossa valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä.<sup>234</sup>

Kunnallisvalitus jätetään tutkimatta, jos päätös, johon muutosta haetaan, koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa (KuntaL 91 §). Valitus jätetään tutkimatta myös silloin,

---

<sup>229</sup> Mäkinen 2010: 54–55.

<sup>230</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 567.

<sup>231</sup> Harjula & Prättälä 2007: 693–694, 698.

<sup>232</sup> Kallio 2003: 6.

<sup>233</sup> Harjula & Prättälä 2007: 693, 699.

<sup>234</sup> Mäkinen 2010: 55–60.

kun muutoksenhaku on kielletty (99 §), valituksen tekijä ei ole kunnan jäsen tai asianosainen (92 §) sekä silloin, kun valitusaikaa ei ole noudatettu (93 §).<sup>235</sup>

Oikeusturvan kannalta valitusjärjestelmässä tärkeää on se, että valitus estää yleensä päätöksen täytäntöönpanon. Asioissa, joista valitetaan kunnallisvalituksella, päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman (KuntaL 98 §). Esitys kuntajaon muuttamisesta voidaan panna täytäntöön ennen kuin sitä koskeva päätös on saanut lainvoiman (KJakoL 52 §). Tässä suhteessa kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta, sillä hallintovalitusasioissa päätös voidaan panna täytäntöön vasta sen saatua lainvoiman. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikkeuksia, joten käytännössä kunnallis- ja hallintovalitusasioiden täytäntöönpanokelpoisuudet eivät merkittävästi eroa toisistaan. Kunnallisvalituksen piiriin kuuluvissa asioissakin täytäntöönpano ennen lainvoimaisuutta on kielletty, jos valitus sen johdosta kävisi hyödyttömäksi. Lisäksi valitusviranomaisen voi valituksen käsittelyn yhteydessä kieltää täytäntöönpanon. Ilman nimenomaista vaatimusta tapahtuva täytäntöönpanokiello on kunnallisasioissa harvinaista.<sup>236</sup>

#### 4.4. Kunnallisvalituksen valitusperusteet

Valituksen *vaatimus* tarkoittaa valittajan vaatimusta päätöksen kumoamisesta, muuttamisesta tai täytäntöönpanokiellosta. *Valitusperuste* tarkoittaa sitä oikeudellista perustetta, johon tuo vaatimus perustuu. *Perustelut* puolestaan ovat niitä tosiseikkoja, joiden nojalla valitusperusteiden katsotaan täyttyvän.<sup>237</sup>

Kunnallisvalitusta ei oteta tutkittavaksi, mikäli se on tehty vain tarkoituksenmukaisuusperusteella<sup>238</sup>. Kunnallisvalituksen voi perustaa vain laillisuusvirheeseen, kun sen sijaan hallintovalituksessa valitusperusteita ei ole samalla tavoin rajoitettu. Sen voi siten tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella.<sup>239</sup> Poikkeuksen hallintovalituksen kohdalla

<sup>235</sup> Harjula & Prättälä 2007: 667.

<sup>236</sup> Harjula & Prättälä 2007: 713–715.

<sup>237</sup> Mäkinen 2010: 64.

<sup>238</sup> Harjula & Prättälä 2007: 667.

<sup>239</sup> Harjula & Prättälä 2007: 660. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalituksen ero vaikuttaa KHO:n toimivaltaan. KHO on toimivaltainen ratkaisemaan lopullisesti vain laillisuuskysymykset. Valituksen

muodostavat valtioneuvoston ja ministeriön päätökset, joista ei voi valittaa tarkoituksenmukaisuusperusteella (HLL 7.1 §)<sup>240</sup>. Taustalla on ajatus siitä, että hallintotuomioistuimen ei tule tutkia parlamentaarisen vastuun piiriin kuuluvaa harkintavallan käyttöä.<sup>241</sup> Käytännössä hallintovalituksessa puhtaiden tarkoituksenmukaisuusperusteiden merkitystä voidaan pitää teoreettisena<sup>242</sup>.

Kunnallisvalituksen valitusperusteet ovat: (1) päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä; (2) päätöksen tehneen viranomaisen toimivallan ylitys; sekä (3) päätöksen muu lainvastaisuus (KuntaL 90 §). Samat valitusperusteet koskevat sekä asianosaista että kunnan jäsentä.<sup>243</sup> Valitusperusteiden rajoittaminen perustuu ensinnäkin kunnallisen itsehallinnon suojaan. Valitusviranomainen ei ratkaise kunnan itsehallintoon kuuluvia asioita. Toiseksi valitusperusteita on rajoitettu paikallisolojen tuntemisen vuoksi. Kunnan viranomaisella on nähty olevan parhaat mahdollisuudet harkita asian tarkoituksenmukaisuutta.<sup>244</sup>

Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun menettelysäännöksiä<sup>245</sup> ei ole noudatettu. Menettelyn virheellisyys saattaa johtua minkä tahansa asian käsittelyssä ja päätöksenteossa noudatettavaksi säädetyn tai määrätyn järjestyksen noudattamatta jättämisestä<sup>246</sup>. Tyypilliset menettelyvirheet liittyvät kokouskutsuihin, asianosaisten kuulemiseen, esteellisyyteen ja äänestyksen tai vaalin toimittamiseen.<sup>247</sup> Valitus voidaan tehdä vain lopullisesta päätöksestä, mutta siinä voidaan vedota käsittelyn aiemmissa vaiheissa

---

koskiessa pääasiassa tarkoituksenmukaisuuden harkitsemista, KHO:n on siirrettävä asia hallitukselle (KHOL 2.2 §). Rajoitus ei koske muiden hallintotuomioistuinten tutkimisvaltaa. Mäenpää 2003: 462; Mäenpää 2005: 522.

<sup>240</sup> Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäyttötoimikunnan ehdotuksessa laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, ei olisi nykyisin voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin sisältyvää 7.1 §:n kaltaista mainintaa. Sen sijaan hallintolainkäyttötoimikunnan ehdottaman lain 20 §:n mukaan hallintovalituksenkin saisi tehdä vain laillisuusperusteella. Uusi säännös perustuu hallintotuomioistuinten toimivaltaan arvioida ainoastaan valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta. Ehdotuksen mukaan tarkoitus ei ole muuttaa valitusperusteita tai hallintotuomioistuinten toimivaltaa, vaan kirjata hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö. Oikeusministeriö 2011: 79, 93.

<sup>241</sup> Mäenpää 2003: 461.

<sup>242</sup> Mäenpää 2005: 482.

<sup>243</sup> Siitari-Vanne 2005: 403.

<sup>244</sup> Harjula & Prättälä 2007: 675.

<sup>245</sup> Kysymyksessä voivat olla kuntalaissa tai muussa laissa, kuten hallintolaissa, säädetty menettelysäännökset. Harjula & Prättälä 2007: 678.

<sup>246</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 541.

<sup>247</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 541; Mäkinen 2010: 64.

tapahtuneisiin virheisiin<sup>248</sup>. Valituksen kohteena oleva päätös on joskus katsottu virheestä huolimatta voitavan jättää kumoamatta, mikäli virhe ei ole voinut vaikuttaa lopputulokseen. Tässä on kuitenkin oltava varovainen, että säännöksen tarkoitus ei syrjäydy.<sup>249</sup>

Toimivallan ylitys on kyseessä silloin, kun asian ratkaiseminen ei kuulu kyseisen viranomaisen toimivaltaan. Toimivallan ylitys voi aiheutua siitä, että asia ei kuulu kunnan toimialaan lainkaan tai asia kuuluu kunnan toiselle viranomaiselle. Lisäksi toimivallan ylitys voi aiheutua harkintavallan väärinkäytöstä.<sup>250</sup> Tällöin kunnan viranomainen on muodollisesti toiminut toimivallan rajoissa, mutta asiallisesti toisessa tarkoituksessa kuin missä toimivalta on myönnetty. Viranomainen rikkoo tällöin harkintavallan rajoitusperiaatteita, esimerkiksi tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaiset päätökset voidaan kumota usein harkintavallan väärinkäytön aiheuttamana toimivallan ylityksenä. Harkintavallan väärinkäyttöä on esimerkiksi se, että viranomainen lakkauttaa viran päästäkseen eroon epämieluisasta viranhaltijasta. Harkintavallan väärinkäytössä viranomaisella on toimintaansa väärä vaikutin eli motiivi.<sup>251</sup> Harkintavalta ei ole miten laaja tahansa, vaan päätöksenteon on pysyttävä harkintamarginaalin sisällä<sup>252</sup>.

Kolmannen kohdan mukainen muu lainvastaisuus<sup>253</sup> on kyseessä silloin, kun päätös on aineellisoikeudellisesti lainvastainen.<sup>254</sup> Perustetta ”muu lainvastaisuus” voidaan soveltaa samanaikaisesti muiden perusteiden kanssa. Kun kysymyksessä on hallinto-oikeudellisten normien soveltaminen, on lainvastaisuusperusteen soveltaminen ongelmattomaa. Valitusperusteena ei voida käyttää kuitenkaan sitä, että päätös on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen. Säännöksen, jonka lainvastaisuudesta on kysymys,

---

<sup>248</sup> Harjula & Prättälä 2007: 678.

<sup>249</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 541–542.

<sup>250</sup> Mäkinen 2010: 64.

<sup>251</sup> Harjula & Prättälä 2007: 25, 680; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 542–543.

<sup>252</sup> Syrjänen 2005: 113.

<sup>253</sup> Lainvastaisuudella tarkoitetaan lain säännöksen lisäksi asetuksen säännöksen, laissa tai asetuksessa annettuun valtuuteen perustuvan valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen sekä kunnallisen säännön tai kunnallisten maksujen taksan määräyksen vastaisuutta. Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 543.

<sup>254</sup> Mäkinen 2010: 64.

yksityisoikeudellisuudesta tai julkisoikeudellisuudesta riippuen lainvastaisuus ratkaistaan joko hallintolainkäytön tai muussa järjestyksessä.<sup>255</sup>

Kunnallisvalituksessa valittamaan oikeutetun on esitettävä valitusperusteet valitusajan kuluessa (KuntaL 90.3 §). Kuntalain 90.3 § toimii muodollisesti tutkimisen estävänä preklusiosäännöksenä<sup>256</sup>. Uusia valitusperusteita ei saa esittää enää valitusajan päätyttyä, mikä liitetään kunnallisen itsehallinnon suojaan. Perustelu vaikuttaa hieman horjuvalta, sillä itsehallinnonkaan ei voida katsoa suojaavan selvästi lainvastaista toimintaa<sup>257</sup>. Mäenpää katsoo, että kysymys ei ehkä olisi uudesta valitusperusteesta, mikäli valittaja vetoaa valitusajan päättymisen jälkeen samaan luokkaan (esim. menettelyvirhe) kuuluvaan virheeseen kuin valitusajan kuluessa. Jos valituksen perusteena olisi esteellisyys, voisi valittaja valitusajan päätyttyä vedota toiseen menettelyvirheeseen, esimerkiksi kuulemisvirheeseen.<sup>258</sup>

Siitari-Vanne katsoo, että kunnallisvalituksen valvontafunktion kannalta myös kunnallisvalituksessa valittajan pitäisi voida esittää sellainen uusi valitusperuste, josta hän ei ole valitusta tehdessään ollut tietoinen.<sup>259</sup> Vaikka kunnallisvalituksessa ei erikseen vedottaisi hallinnon oikeusperiaatteeseen, hallintotuomioistuimien ottaa viran puolesta huomioon selvästi tällaisen periaatteen vastaisen päätöksenteon. Tältä osin aktiivinen tutkimisvalta edesauttaa perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon toteutumista.<sup>260</sup>

Myös kunnallisvalituksen kassatorisuutta perustellaan kunnallisen itsehallinnon suojaamisella. Tuomioistuimien ei voi valituksen hyväksytyään muuttaa kunnan tekemää ratkaisua, vaan tuomioistuimen on kumottava se ja palautettava asia uuteen käsittelyyn. Hallintovalituksen reformatorisesta luonteesta johtuen sen muuttaminen on mahdollista. Tältä osin valituslajit ovat kuitenkin sekä lainsäädännössä että oikeuskäytännössä tapahuneessa kehityksessä lähentyneet toisiaan. Joissakin laissa säädetyissä tilanteissa valitusviranomaisen voi tehdä muutoksia, vaikka kyseessä on kunnallisvalitus. Myös kor-

<sup>255</sup> Harjula & Prättälä 2007: 681–682.

<sup>256</sup> Säännöstä tulkitaan joustavasti tehokkaan oikeusturvan nimissä ainakin silloin, kun kyseessä on päätös, joka välittömästi vaikuttaa asianosaisen oikeusasemaan. Mäenpää 2005: 484–485.

<sup>257</sup> Mäenpää 2003: 477.

<sup>258</sup> Mäkinen 2010: 66.

<sup>259</sup> Siitari-Vanne 2005: 404–405.

<sup>260</sup> Mäenpää 2005: 516–517.

kein hallinto-oikeus on poikennut kassatorisuuden vaatimuksesta oikeussuojan nimissä<sup>261</sup>. Kyseessä näyttäisi olevan linjanveto kassatorisuudesta luopumiseen asianosaisen oikeuden sitä vaatiessa. Ratkaisu ei ole kuitenkaan muuttanut perinteistä linjaa.<sup>262</sup>

Jo oikaisuvaatimuksen käsittelyssä olisi oleellista eritellä päätöksen tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteet, koska hallinto-oikeuteen mahdollisesti tehtävä valitus voi koskea vain laillisuusperusteita. Mikäli muutoksenhakija ei osaa erottaa tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteita toisistaan, saattaa hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi päätyä niille kuulumattomia asioita.<sup>263</sup> Tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuuskysymysten erottelu jo oikaisuvaatimusvaiheessa olisi tärkeää myös valitusten vähentämisen kannalta<sup>264</sup>.

#### 4.5. Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta

Oikeusnormien soveltamisongelmat pyritään yleensä jakamaan oikeuskysymyksiin ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Kuitenkin myös oikeusnormien soveltamiseen liittyy aina tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ja toisaalta tarkoituksenmukaisuuskysymysten yhteydessä on otettava huomioon oikeusnormien luonteisiksi miellettyjä oikeusperiaatteita. Tarkkaa rajaa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten välille ei voida vetää, vaikkakin korkeimman hallinto-oikeuden praksiksen kautta tietyt selvät tyyppitapaukset voivat muodostaa vakiintuneen käytännön.<sup>265</sup>

Tarkoituksenmukaisuudella voidaan ymmärtää ”kysymystä hallinnollisen toimenpiteen sopivuudesta tai tarkoituksenmukaisuudesta”. Siinä hallintoviranomainen valitsee lainmukaisten vaihtoehtojen joukosta kyseisessä tapauksessa optimaalisimman ja sopivimman eli tarkoituksenmukaisimman ratkaisun. Kyseessä on siten *policy* -luonteinen päätöksenteko, jossa ratkaisun valintaan, lainsäädännön sallimissa rajoissa, vaikuttavat

<sup>261</sup> Kunnallinen itsehallinto ja kunnallisvalituksen kassatorisuus eivät olleet esteenä sille, että hallinto-oikeus kumosi kunnallisen viranomaisen päätöksen ja velvoitti viranomaisen maksamaan viranhaltijalle lainmukaisen palkan. KHO 27.1.2009/179 (FINLEX).

<sup>262</sup> Mäkinen 2010: 68–69.

<sup>263</sup> Siitari-Vanne 2005: 404.

<sup>264</sup> Mäkinen 2010: 49.

<sup>265</sup> Klami 1980: 13–16.



hallinnon tavoitteet sekä päätöksen kohteen ja muiden tahojen vaatimukset. Tarkoituksenmukaisuuden harkinta tapahtuu vastavuoroisessa suhteessa, jossa eri näkökohdat pyritään ottamaan huomioon ja tasapainottamaan. Tämän valinnan tekeminen ei kuulu hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Vaikka tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys on uudessa toimintaympäristössä vapaan harkinnan alan kaventuessa heikentynyt, on harkintavallan merkitys ja kiinnostavuus vastaavasti voimistunut.<sup>266</sup>

Lainmukaisuuden arviointi puolestaan kohdistuu valituksenalaisen päätöksen aineellisoikeudellisen ja menettelyllisen lainmukaisuuden lisäksi viranomaisen harkintavallan käyttöön. Harkintavallan käytön lainmukaisuuden arvioinnissa keskeisiä ovat hallinnon oikeusperiaatteet. Periaatteet ovat luonteeltaan väljiä ja laaja-alaisia, mutta niiden noudattaminen arvioidaan laillisuuskysymyksenä.<sup>267</sup> Väljällä sääntelyllä harkintavaltaa on haluttu jättää paikalliselle tasolle, kuitenkin selvästi oikeudellisiin rajoihin. Samoin joustavien oikeusnormien tulkintaa pidetään oikeusharkintana.<sup>268</sup> Kuntajaon muuttamisen edellytysten arviointi on oikeusharkintaa. Sen sijaan päättäminen siitä, toteutetaanko liitos vai ei, on vapaata harkintaa eli tarkoituksenmukaisuusharkintaa.<sup>269</sup>

Valitus on periaatteessa mahdollista tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, ellei sitä ole erikseen kielletty, kuten kunnallisvalituksessa. Hallintotuomioistuimen päätösharkinta kohdistuu tällöin viranomaisen päätöksen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Hallintotuomioistuin arvioi silloin lähinnä sitä, onko päätös lainmukaisista vaihtoehdoista onnistunein tai paras mahdollinen. Tällainen arviointi tosin soveltuu huonosti tuomioistuimen tehtäviin<sup>270</sup>. Tarkoituksenmukaisuusvalitus onkin menettänyt oikeudellisen merkityksensä, sillä viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan tai vapaan harkinnan ala, johon puhdas tarkoituksenmukaisuusvalitus voisi kohdistua, on hallinnon oikeusperiaatteiden, perus- ja ihmisoikeuksien sekä EU-oikeuden myötä kaventunut.<sup>271</sup> Puhtaasti tarkoituksenmukaisuuteen perustuvan vapaan harkinnan ala hallinnollisessa

<sup>266</sup> Mäenpää 2008: 143–144, 147.

<sup>267</sup> Mäenpää 2005: 519–520.

<sup>268</sup> Mäkinen 2004: 38, 40.

<sup>269</sup> Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 77.

<sup>270</sup> Tarkoituksenmukaisuusvalitusten käsittelyä hallinto-oikeudessa voidaan pitää jäänteenä ajalta, jolloin valitukset ensiasteessa käsitteli hallintoviranomainen. Mäkinen 2004: 112.

<sup>271</sup> Mäenpää 2005: 522–523.

päätöksenteossa on vähitellen menettämässä merkitystään, mikä heijastuu myös tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden välisen erottelun kiinnostavuuteen<sup>272</sup>

Tarkoituksenmukaisuuden ja lainmukaisuuden välinen ero hallinnollisessa päätöksenteossa on kysymys, joka koskee viranomaisen harkintavallan laajuutta ja oikeudellisia rajoja hallinnollisessa päätöksenteossa, harkintavaltaa rajoittavien oikeusperiaatteiden merkitystä päätöksenteossa sekä valitusperusteita ja valitusviranomaisen tutkimisvaltaa hallintoprosessissa.<sup>273</sup>

Tietyn ratkaisuongelman luokitteluun pääasiallisesti oikeus- tai tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi, vaikuttaa samalla muutoksenhakumenettelyn ylimmän instanssin toimivaltaan. Oikeuskysymysten osalta ylin muutoksenhakuaste on korkein hallinto-oikeus, kun taas pääasiassa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä koskevat asiat ratkaisee valtioneuvosto tai sen ministeriö (KHOL 2.2 §). Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten erottelu heijastuu kysymykseen siitä, käyttääkö päätösvaltaa poliittisesti vastuunalainen ministeriö asiantuntijoihin vai riippumaton korkein hallinto-oikeus.<sup>274</sup>

Normaalianalyttisen ajatussuunnan mukaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymykset on jaoteltava jokaisessa ongelmassa erikseen sen mukaan, onko tarve sallia muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen vai valtioneuvostoon ministeriöineen. Näin oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten erottelu kytkeytyy yksilön oikeus-suojan tarpeeseen. Argumentaatioanalyttisen mallin mukaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten jakoperusteena voidaan käyttää sitä, onko päätös tosiasiallisesti tehty lakia soveltaen vai tarkoituksenmukaisuutta harkiten. Oikeuskysymyksissä argumentteina käytetään lähinnä auktoriteettiargumentteja, kuten esimerkiksi lakia, ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä finalistisia, arvo- ja tavoitejärjestelmän avulla tavoitteisiin viittaavia, argumentteja.<sup>275</sup>

---

<sup>272</sup> Mäenpää 2008: 138.

<sup>273</sup> Mäenpää 2008: 137.

<sup>274</sup> Klami 1980: 11–12.

<sup>275</sup> Klami 1980: 14–17.

Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten erottelua voidaan lähestyä myös käsitteiden kautta. Laissa käytettyjen käsitteiden sisältämää harkinnanvaraisuutta voitaisiin eliminoida alentamalla käsitteiden abstraktiotasoa. Käsitteitä reformuloitaisiin abstraktiotasoa madaltavin säännöin, jotka eivät jättäisi harkinnanvaraa samalla tavalla kuin laissa käytetty käsite. Siten tietyt laissa käytetyt käsitteet voitaisiin ratkaisutoiminnassa ymmärtää, harkinnanvaraisuudestaan huolimatta, auktoriteettiargumentaatioon viittamalla.<sup>276</sup>

Tarkoituksenmukaisuuteen viittaavat normit voidaan siten muuntaa oikeuskysymyksiksi pääsemällä yksimielisyyteen siitä, että alemman abstraktiotason säännöt korvaavat auktoriteettiargumentteina laissa esiintyvät käsitteet, jotka alun perin viittaavat finalistiseen argumentaatioon. Siten soveltamisongelman luokittelu oikeus- tai tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi, voi jatkossa vaikuttaa siihen, minkälaisia argumentteja epävarmuustilanteissa käytetään. On kuitenkin muistettava, että auktoriteetti- ja finalistiset argumentit vaikuttavat sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuuskysymysten ratkaisuun.<sup>277</sup>

Oikeusteoreettisen ajattelun kehittymisen myötä tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden välinen erottelu, ja siten myös sen argumentatiivinen merkitys, on suhteellistunut. Nykyään puhutaankin harkintavallan asteikosta, jonka toisessa (teoreettisessa) ääripäässä ovat puhtaat laillisuuskysymykset ja toisessa (teoreettisessa) päässä puhtaasti tarkoituksenmukaisuuteen pyrkivät ratkaisut.<sup>278</sup>

Puhtaita tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä koskeva siirtosäännös (KHOL 2.2 §) otettiin lähes sanatarkasti myös uuteen, vuonna 2007 voimaan astuneeseen, lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Onko säännöksellä enää merkitystä vai onko se pelkkä *desuetudo*? Säännöksen juridinen merkitys vapaan harkinnan kaventumisen myötä on vähentynyt ja myös empiiriset havainnot siirtomenettelyn soveltamisen hiipumisesta<sup>279</sup> puoltavat *desuetudo* -vaihtoehtoa. Säännöstä ei kuitenkaan poistettu laista, ja sitä pide-

<sup>276</sup> Klami 1980: 18.

<sup>277</sup> Klami 1980: 19–20, 39.

<sup>278</sup> Mäenpää 2008: 137–138.

<sup>279</sup> Siirtomenettelyä ei ole tällä vuosituhanella sovellettu korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Se ei kuitenkaan tarkoita, että tuomiovalta olisi laajentanut reviiriään, vaan kysymys on siitä, että oikeudellisen sääntelyn lisääntyessä tarkoituksenmukaisuusvalituksen kohteeksi sopivan vapaan harkinnan ala on kaventunut. Mäenpää 2008: 140, 145.

tään nykyään osoituksena siitä, että tarkoituksenmukaisuusvalitus ei ole mahdollinen tai ainakaan realistinen oikeusturvakeino, sillä tarkoituksenmukaisuuden tutkiminen ei kuulu hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Valtiosääntöisestä siirtosäännös on merkityksellinen määrittäessään tuomiovallan ja toimeenpanovallan välistä rajanvetoa.<sup>280</sup>

Periaatteellisesti laillisuusvalituksen ja tarkoituksenmukaisuusvalituksen erot ovat tärkeitä. Kuitenkin valituksia tehdään harvoin pelkästään tarkoituksenmukaisuusperusteella, ja tällaiset valitukset myös menestyvät harvoin. Toisaalta laillisuusvalituksessakin voidaan kiinnittää huomiota harkintavallan käytön rajoihin eli arvioida sitä, onko viranomaisen käyttänyt harkintavaltaa oikeusperiaatteiden mukaisesti.<sup>281</sup> Oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisen kahtiajaon sijaan nykyään puhutaan pikemminkin harkinnan aste-eroista<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Mäenpää 2008: 139–142. Aikaisemmin siirtosäännös nähtiin päinvastoin osoituksena siitä, että tarkoituksenmukaisuusvalitus on mahdollinen. Mäenpää 2008: 141.

<sup>281</sup> Mäenpää 2003: 461. Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon vaatimukset ovat olleet myös laillisuusvalvonnassa ahkerassa käytössä. Mäenpää 2009: 1100.

<sup>282</sup> Mäkinen 2004: 39.

## 5. KUNNALLISVALITUKSET EMPIIRISESSÄ TARKASTELUSSA

### 5.1. Tutkimusmateriaali

Empiirisessä osuudessa tarkastelen kuntaliitoksiin liittyviä kunnallisvalituksia. Tarkoitus on selvittää kunnallisvalituksen asemaa vaikuttamiskeinona. Aineistonani ovat Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ratkaistut valitukset vuodelta 2008 sekä Vaasan hallinto-oikeudessa ratkaistut valitukset vuosilta 2008–2010. Tarkastelun kohteena ovat kunnallisvalitukset, jotka liittyvät suoraan kuntaliitoksiin sekä kunnallisvalitukset, joiden valitusperusteissa on kytkentä kuntaliitoksiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden alueella vuonna 2008 tällaisia kunnallisvalituksia on ollut 6 kappaletta. Vaasan hallinto-oikeuden alueella valituksia oli vuonna 2008 6 kappaletta, vuonna 2009 3 kappaletta sekä vuonna 2010 3 kappaletta. Tarkastelussa on siten Hämeenlinnan hallinto-oikeuden alueelta 6 oikeustapausta ja Vaasan hallinto-oikeuden alueelta 12 oikeustapausta. Yhteensä aineistonani on 18 kunnallisvalitusta. Näistä puhtaita kuntaliitosvalituksia, jotka liittyvät kunnanvaltuuston päätökseen hyväksyä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus ja esittää kuntajaon muutosta valtioneuvostolle, on 8 kappaletta. Loput 10 kappaletta ovat kunnallisvalituksia, joiden valitusperusteissa on kytkentä kuntaliitoksiin.

### 5.2. Valituskelpoisuus kuntaliitosvalituksissa

Puhtaat kuntaliitosvalitukset koskevat kunnanvaltuuston päätöstä hyväksyä kuntajakolain 8 §:n mukainen yhdistymissopimus sekä esitys valtioneuvostolle kuntajaon muuttamisesta. Kunnan valtioneuvostolle tekemä esitys kuntajaon muuttamisesta on valituskelpoinen ja siitä on kuntajakolaissa myös nimenomainen säännös (KJakoL 52 §). On siten selvää, että kaikissa kahdeksassa varsinaisessa kuntaliitosvalituksessa valitusenalainen päätös on valituskelpoinen.

Osa kunnallisvalituksista koskee erinäisiä kuntaliitoksiin liittyviä asioita, kuten kuntaliitoksen vaikutusta kaupungin virallisen ilmoituslehden valintaan, uuden kunnan nimestä järjestettävää kansanäänestystä, hallintojohtajan valintaa sekä koulun lakkauttamista ennen jo päätetyn kuntaliitoksen voimaantuloa. Päätökset ovat lopullisina asiaratkaisui-  
na valituskelpoisia.

Valtuuston päätökseen kansanäänestyksen toimittamisesta ei saa hakea muutosta valit-  
tamalla, mutta sen sijaan päätös, jolla valtuusto on hylännyt kansanäänestyksen toimit-  
tamista koskevan esityksen, on valituskelpoinen kunnallisvalituksen mukaisilla perus-  
teilla (KuntaL 90 §)<sup>283</sup>. Myös viran täyttämistä koskeva lopullinen päätös on valituskel-  
poinen<sup>284</sup>.

Kolme kunnallisvalitusta koskee jo toteutuneen liitoksen jälkeen hallinnon ja palvelujen  
järjestämissopimuksen noudattamista. Näissä kunnallisvalituksissa oli kysymys siitä,  
oliko urheiluseuran saama avustus sekä koulukuljetus yhdistymissopimusten mukaisia.  
Päätökset olivat valituskelpoisia. Yksi valitus koski kuntaliitossopimuksen noudattamis-  
ta kokonaisuudessaan, ilman asian yksilöintiä. Tämä valitus on jätetty hallinto-oikeuden  
toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta.

Neljä kunnallisvalitusta koskee lisäksi vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Ne on jä-  
tetty tutkimatta (KuntaL 91 §) ja yksi tällainen valitus on rauennut valituksen tehneen  
henkilön peruutettua valituksensa. Valmistelussa tapahtuneisiin virheisiin voidaan kyllä  
vedota tekemällä oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus sen jälkeen, kun asia on ratkaistu,  
jolloin valitus kohdistuu lopulliseen päätökseen<sup>285</sup>.

### 5.3. Valitusperusteet kuntaliitosvalituksissa

Kunnallisvalituksen valitusperusteet on säädetty kuntalain 90 §:ssä. Säännös on sillä  
tavoin tyhjentävä, että vain laillisuusperusteet voivat tulla kysymykseen. Kunnallisvali-

<sup>283</sup> Harjula & Prättälä 2007: 284–285.

<sup>284</sup> Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 555.

<sup>285</sup> Heuru 2001: 481.

tuksen voi tehdä seuraavin perustein: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; ja 3) päätös on muuten lainvastainen.<sup>286</sup>

### 5.3.1. Virheellinen järjestys

Päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä tarkoittaa sitä, että sen muodollinen sisältö on virheellinen. Mikä tahansa menettelyoikeudellinen virhe asian vireille tulosta päätöksen tekemiseen asti voi aiheuttaa sen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. On huomattava, että tämä valitusperuste ei koske lainkaan päätöksen aineellista sisältöä.<sup>287</sup>

Päätöksen syntymiseen virheellisessä järjestyksessä oli tutkimusaineiston 18 tapauksesta vedottu yhteensä kymmenessä tapauksessa. Aineistossa virheellisen järjestyksen muotoja olivat esteellisyys, puutteellinen tai virheellinen valmistelu sekä kokousmenettelyn virheet. Neljässä tapauksessa valituksen tehneet vetosivat samaan aikaan useampaan tai kaikkiin näihin virheellisen järjestyksen muotoihin. Vain yksi valitus hyväksyttiin.

#### *Esteellisyys*

Kuudessa tapauksessa valituksen tehneet katsoivat, että päätös on esteellisyyden vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Korpilahden kunta ja Jyväskylän kaupunki yhdistyivät vuonna 2009. Vajaan 5 000 asukkaan Korpilahden kunnan talous ylitti puitelain 9 §:n mukaisen kriisikuntarajan. Kunta aloitti kuntaliitosselvityksen tekemisen 84 000 asukkaan Jyväskylän kaupungin kanssa yhteisen maarajan puutteesta huolimatta. Maaraja syntyi Jyväskylän maalaiskunnan liittyttyä myös Jyväskylän kaupunkiin. Neuvotaantavassa kansanäänestyksessä 52 % äänestäneistä vastusti kuntaliitosta.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Heuru 2001: 471–473.

<sup>287</sup> Heuru 2001: 473.

<sup>288</sup> Leinamo 2010: 81.

Kunnanvaltuusto hyväksyi kuitenkin äänestyksen jälkeen Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin liittymissopimuksen. Liitospäätös syntyi Korpilahden kunnassa äänestystuloksella 19 puolesta, seitsemän vastaan ja yksi tyhjää. Muutoksenhakijoina olleista seitsemästä henkilöstä neljä oli äänestänyt itse liitosta vastaan ja yksi tyhjää.<sup>289</sup> Valituksen tehneet katsoivat kunnanvaltuuston puheenjohtajan olleen esteellinen sillä perusteella, että liittymissopimus turvaisi Vespuolen koulun säilyttämisen kautta puheenjohtajan tyttären aseman kunnan koululaitoksen palveluksessa<sup>290</sup>. Lisäksi he katsoivat puheenjohtajan olleen esteellinen markkinoituaan omistamiaan tontteja sillä perusteella, että alueella on Vespuolen kyläkoulu.

Valitus hylättiin, sillä päätös liittymissopimuksen hyväksymisestä ei koskenut kunnanvaltuuston puheenjohtajaa eikä hänen tyttärtään henkilökohtaisesti<sup>291</sup>. Puheenjohtaja ei ollut esteellinen myöskään toimiessaan kunnanhallituksessa, sillä päätöksestä ei ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen tyttärelleen<sup>292</sup>. Samalla perusteella valtuuston puheenjohtaja ei ollut esteellinen myöskään markkinoituaan tontteja kyläkoulun olemassaololla.

Neljän kunnan, Vammalan, Mouhijärven, Äetsän ja Punkalaitumen yhdistymisestä neuvoteltiin vuonna 2007. Neuvottelut etenivät nopeasti eikä mouhijärveläisten vaatimaa kansanäänestystä järjestetty. Mielipidekyselyssä punkalaitumelaiset suhtautuivat yhdistymiseen kriittisimmin. Liitos hyväksyttiin joulukuussa 2007 muissa kunnissa, mutta hylättiin Punkalaitumella. Punkalaitumen irtautumisen vuoksi muissa kunnissa äänestettiin liitoksesta uudelleen joulukuun lopussa. Kaikki hyväksyivät liitoksen ja siten 15 000 asukkaan Vammala, 5 000 asukkaan Äetsä sekä 3 000 asukkaan Mouhijärvi muodostivat uuden Sastamalan kaupungin vuoden 2009 alusta.<sup>293</sup>

<sup>289</sup> [www.korpilahtilehti.fi/index.php?tid=30](http://www.korpilahtilehti.fi/index.php?tid=30)

<sup>290</sup> Korpilahden kunnanvaltuusto päätti keväällä 2006 lakkauttaa Horkan, Saukkola–Sarvenperän ja Vespuolen koulut. Kuntaliitossopimuksessa kuitenkin sovittiin erikseen Vespuolen koulun toiminnan jatkamisesta, koska muutoin Päijänteen itäpuoliselle alueelle ei olisi jäänyt yhtään koulua. Sopimuksesta huolimatta liitoksen jälkeenkin Vespuolen kyläkoulun lakkauttamista on jo esitetty. Leinamo 2010: 84, 87.

<sup>291</sup> Kuntalain 52.1 §:n mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen läheistään. Valtuutettu oli esimerkiksi esteellinen osallistumaan päätöksentekoon asiassa, joka koski hänen puolison viran lakkauttamista. KHO 1994 A 16.

<sup>292</sup> Hallintolain 28.1, 3 §:n mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen (intressijäävi). Kovin vähäinen hyöty ei vielä muodosta esteellisyysperustetta. Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 321–322.

<sup>293</sup> Leinamo 2010: 90–91.



Liitoksesta tehtiin useita valituksia. Valittaja katsoi Äetsän kunnanjohtajan olleen esteellinen päättämään hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen hyväksymisestä kunnanvaltuustossa, koska sopimuksessa oli määräykset kunnanjohtajan asemasta uudessa kunnassa. Kunnanjohtaja oli asianosaisena esteellinen<sup>294</sup> ja valituksenalainen päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Hallinto-oikeus hyväksyi valituksen ja kumosi kunnanvaltuuston päätöksen. Tämä oli koko aineiston ainoa kokonaan hyväksytty valitus.

Mouhijärven kunnanvaltuuston päättäessä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen hyväksymisestä, koskien Mouhijärven, Punkalaitumen ja Äetsän kunnista sekä Vammalan kaupungista muodostettavaa Sastamalan kaupunkia, oli kunnanjohtaja ilmoittanut olevansa esteellinen käsittelemään asiaa siltä osin kuin siinä käsiteltiin kunnanjohtajan siirtämistä uuteen virkaan. Esteellisyyden todettuaan kunnanjohtaja siirtyi yleisön joukkoon eikä osallistunut asian käsittelyyn eikä käytyyn keskusteluun. Valittajat katsoivat kuitenkin, että kunnanjohtajan olisi tullut poistua istuntosalista kokonaan. Hallintolain 27.1 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Kunnanvaltuuston kokoukset ovat kuitenkin pääsääntöisesti julkisia (KuntaL 57.1 §), joten esteellisenkään viranhaltijan ei tarvitse poistua kokoussalista kokonaan, vaan riittää, että hän poistuu paikaltaan yleisölle varattuun tilaan<sup>295</sup>. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Äetsän kunnanvaltuusto päätti esittää valtioneuvostolle, että Mouhijärven ja Äetsän kunnista sekä Vammalan kaupungista muodostetaan uusi Sastamalan kaupunki. Punkalaidun oli jättäytynyt liitoksen ulkopuolelle, minkä vuoksi liitossopimusta oli valmisteltava uudelleen. Valituksen tehnyt katsoo, että kunnanjohtajat ovat esteellisinä käsitelleet ja valmistelleet hallinnon ja palvelujen järjestämissopimusta henkilöstön asemaa koskevan kohdan osalta. Kunnanjohtajien esteellisyys<sup>296</sup> oli kuitenkin todettu ja sopimukseen sisältyvä henkilöstön asemaa koskeva kohta oli alusta alkaen valmisteltu muusta sopi-

<sup>294</sup> Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen (HL 27.1 §). Virkamies on esteellinen jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen (osallisuusjävi) (HL 28.1, 1 §).

<sup>295</sup> Julkisessa valtuuston kokouksessa esteellinen kunnanjohtaja poistui omalta paikaltaan yleisölle varattuun tilaan, joten hänen jääminen valtuustosalin ei merkinnyt kiellettyä läsnäoloa. KHO 21.12.2007/3357.

<sup>296</sup> Kunnanjohtajat olivat asianosaisina esteellisiä (HL 28.1, 1 §).

muksesta erillään. Päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Laajentumaan pyrkineen noin 37 000 asukkaan Seinäjoen kaupungin ja kaupunkiseutuun tiiviisti kuuluneen 12 000 asukkaan Nurmon kunnan kuntaliitosta alettiin selvittää vuoden 2006 alussa. Myöhemmin keväällä kuntaliitoksen selvittämiseen tuli mukaan runsaan 5 500 asukkaan Ylistaron kunta. Liitoksessa painotettiin kaupungin kehittämistä seutu- ja maakuntakeskuksena. Kuntaliitoksesta järjestettiin neuvoa-antava kansanäänestys keväällä 2007. Ylistarossa liitosta kannatti 51 % äänestäneistä, mutta Nurmossa 63 % äänestäneistä vastusti yhdistymistä. Ylistarossa ja Seinäjoella liitos hyväksyttiin selvästi. Äänestystuloksesta ja nurmolaisten voimakkaasta vastustuksesta huolimatta yhdistyminen hyväksyttiin myös Nurmossa.<sup>297</sup> Liitospäätös syntyi lopulta yhden äänen enemmistöllä äänin 18–17<sup>298</sup>.

Nurmon kunnanvaltuuston päättäessä koulun lakkauttamisesta, oli asian käsittelyyn osallistunut virkaa toimittava hallintojohtaja, joka oli säilytettävän koulun virasta vapaa johtajaopettaja. Lakkautuspäätöstä tehtäessä oli jo päätetty Nurmon ja Seinäjoen yhdistymisestä. Valittajat katsoivat hallintojohtajan olleen esteellinen asiassa. Hallintojohtajan tuleva asema uudessa Seinäjoen kaupungissa oli ratkaistu jo ennen kuin hänet oli määrätty valmistelemaan koulun lakkauttamisasiaa, joten hänelle ei ollut odotettavissa päätöksestä erityistä hyötyä tai vahinkoa<sup>299</sup>. Hallintojohtaja ei ollut esteellinen ja hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Toisessa tapauksessa valituksen tehneet katsoivat saman hallintojohtajan esteellisenä osallistuneen valmisteluun hallintojohtajan valinnasta. Valituksen tehneet olivat valtuutettuja ja kunnan itsenäisyyttä puolustavan kansanliikkeen jäseniä. Hallinto-oikeus katsoi, että hallintojohtaja on pyytäessään Suomen Kuntaliiton lakimiehiltä kannanottoa asiassa, toiminut omassa asiassaan yksityisenä viranhakijana. Hallintojohtaja ei siten

---

<sup>297</sup> Leinamo 2010: 107–108.

<sup>298</sup> [www.kuntalehti.fi/default.asp?sc=3936&sa=86644](http://www.kuntalehti.fi/default.asp?sc=3936&sa=86644)

<sup>299</sup> Hallintolain 28.1, 3 §:n mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen.

osallistunut asian valmisteluun kunnan viranhaltijana eikä näin ollen toiminut esteellisenä (HL 27.1 §, HL 28.1, 1 §).

### *Valmisteluvirhe*

Niin ikään kuudessa tapauksessa valituksen tehneet katsoivat päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä puutteellisen tai virheellisen valmistelun vuoksi<sup>300</sup>. Liittymistapauksissa valittajat katsoivat, että valmisteluvaiheessa olisi tullut selvittää toisia suuntautumisvaihtoehtoja ja kunnan itsenäisenä säilyttämistä. Puutteita tai virheitä valmistelussa nähtiin yhdistymisavustuksen määrässä ja kohdentamisessa, taloudellisen tilanteen ja väestörakenteen kuvaamisessa sekä yleisesti liitosasian valmistelun katsottiin olleen puutteellista. Mäntän kaupunginjohtajan mukaan liitoksen valmistelu Vilppulan kunnan kanssa oli puutteellista etenkin siltä osin, kuin valmistelun yhteydessä käsiteltiin hänen asemaa ja tehtäviä uudessa kunnassa.

Vajaan 8 000 asukkaan Kauhava, 5 000 asukkaan Alahärmä, 3 000 asukkaan Ylihärmä ja sekä runsaan 2 000 asukkaan Korttesjärvi yhdistyivät Kauhavaksi vuoden 2009 alusta. Uuden kaupungin syntyvaiheessa kiisteltiin kunnan nimestä.<sup>301</sup> Muutoksenhalijat katsoivat, että uuden Kauhavan nimipäätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä puutteellisten ja virheellisten tietojen vuoksi. Lisäksi toisessa tapauksessa valittajat katsoivat Nurmon kunnan hallintojohtajan valinnan yhteydessä kunnanhallituksen perusteluiden olleen virheellisiä.

Valtuustolla on oikeus harkintansa mukaan päättää, onko sillä ollut käytettävissään asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. Kunnanvaltuuston toimivaltaan kuuluu harkita päätöksenteon perusteeksi tarvitsemansa selvitykset. Kaikissa näissä tapauksissa hallinto-oikeus katsoi, että päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä valmisteluvirheen vuoksi.

---

<sup>300</sup> Kuntalain 23.1 §:n mukaan kunnanhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta. Kunnanhallituksen on valmisteltava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä, taikka jotka tilapäinen valiokunta tai tarkastuslautakunta on valmistellut (KuntaL 53.1 §).

<sup>301</sup> Leinamo 2010: 90.

*Kokousmenettelyn virhe*

Lisäksi kolmessa oikeustapauksessa vedottiin kokousmenettelyn virheisiin, minkä vuoksi valittajat katsoivat päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä. Kokousmenettelyn virheissä vedottiin kunnanhallituksen kokouksen työjärjestyksen hyväksymismenettelyyn, jossa Korpilahden kunnanjohtaja ja enemmistö kunnanhallituksen jäsenistä toivat Korpilahden ja Jyväskylän välisen kuntaliitosasian esityslistan ulkopuolelta kunnanhallituksen käsittelyyn. Kunnan hallintosäännön määräykset huomioon ottaen kunnanhallitus on voinut hyväksyä otettavaksi kokouksen työjärjestykseen ylimääräisenä asiana kunnanjohtajan ehdotuksen. Valtuuston päätös ei siten työjärjestyksen hyväksymismenettelyn johdosta ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Jurvan kunnan ja Kurikan kaupungin yhdistymistä koskevassa tapauksessa vedotaan useisiin menettelyvirheisiin. Noin 4 400 asukkaan Jurvan kunta ja runsaan 10 000 asukkaan Kurikan kaupunki yhdistyivät vuoden 2009 alusta. Neuvotteluja Kurikan kanssa käytiin jo syksyllä 2006, mutta ne keskeytettiin tuloksettomina. Jurva aloitti neuvottelut toisen naapurinkunnan, Ilmajoen kanssa, mutta ne eivät johtaneet tulokseen. Tässä tilanteessa jurvalaiset päätyivät jatkamaan neuvotteluja Kurikan kanssa ja liitos hyväksyttiin nopeasti vielä vuoden 2007 joulukuussa. Yhdistymisellä pyrittiin alueellisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti toimivan kokonaisuuden muodostamiseen palvelujen järjestämisen edellytysten parantamiseksi.<sup>302</sup>

Valituksen tehneen mukaan Jurvan kunnanvaltuuston kokous oli kokoonpanoltaan laitton asiantuntijana toimineen tilintarkastajan osallistumisen vuoksi. Lisäksi kokousta ei valittajan mukaan jatkettu sen jälkeen, kun liitosasian pöydällepano oli kaatunut äänestyksessä, vaan puheenjohtaja oli ilmoittanut valtuuston hyväksyneen kunnanhallituksen esityksen. Pöytäkirjan mukaan puheenjohtaja oli julistanut keskustelun päättyneeksi asian käsittelyn siirtämisen osalta. Vielä valittaja katsoo, että kunnanhallituksella ei ollut valtuuksia tuoda kuntaliitosasiaa valtuuston käsittelyyn eikä valtuustolla ollut oikeutta päättää asiasta. Valtuuston kokoukset ovat pääsääntöisesti julkisia (KuntaL 57.1 §), joten hallinto-oikeus on katsonut, että valtuuston kokous ei asiantuntijan läsnäolon joh-

---

<sup>302</sup> Leinamo 2010: 62–63.

dosta syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Valtuuston päätös ei muutoinkaan valituksessa esitetyin perustein ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Jurvan kunnan ja Kurikan kaupungin yhdistymisessä vedotaan kokousmenettelyn virheeseen myös Kurikan kaupunginvaltuuston päätöksen osalta. Kurikan kaupunginvaltuuston puheenjohtaja oli käyttänyt kokouksen käynnissä ollessa puheenvuoron, jossa kertoi olevansa tehdynt liitospäätöksen kannalla. Valituksen tehneen valtuutetun mukaan valtuuston jäsenillä ei ollut mahdollisuutta vastata tähän puheenvuoroon. Hallinto-oikeus on katsonut, että valtuuston puheenjohtajan käyttämä puheenvuoro oli tarkoitettu kokouksen ja vuoden päätöspuheenvuoroksi, vaikka siinä oli viitattu kaupunginvaltuuston aikaisemmin tekemään päätökseen. Näin ollen päätös ei tällä perusteella ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

### 5.3.2. Toimivallan ylitys

Toimivallan ylitys valitusperusteena sisältää sen, että päätös on aineellisoikeudellisesti lainvastainen. Toimivalta ylittyy aina päätöksen sisällön ollessa oikeusjärjestyksen vastainen. Tämä valitusperuste on kuitenkin erikseen mainittu, ja sillä on nähtävästi haluttu korostaa kunnan viranomaisten toimivallan ja kunnan toimialan rajoja. Toimivallan ylittäminen voi tapahtua siten, että päätös ei kuulu kunnan toimialaan tai toimivalta päätöksen tekemiseen on kunnan muulla viranomaisella. Hallintolainkäytössä toimivallan ylityksenä pidetään myös niin sanottua harkintavallan väärinkäyttöä. Se voidaan lukea myös kolmannen valitusperusteen ”muu lainvastaisuus” alle. Tässä tutkimuksessa, kuten hallintolainkäytössäkin, harkintavallan väärinkäyttö katsotaan toimivallan ylitykseksi. Harkintavallan väärinkäyttö tarkoittaa sitä, että päätös on tehty toisessa tarkoituksessa kuin mihin toimivalta on viranomaiselle annettu.<sup>303</sup>

Tutkimusaineistossa toimivallan ylittämistä oli käytetty valitusperusteena kymmenessä oikeustapauksessa. Kaikissa tapauksissa valituksen tehneet vetosivat toimivallan ylittämiseen harkintavallan väärinkäytön vuoksi.

---

<sup>303</sup> Heuru 2001: 473; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 542.

Mäntän ja Vilppulan yhdistymisestä keskusteltiin 2000-luvun alussa, mutta vasta palvelutuotannon yhteistyön kautta kunnat olivat valmiita yhdistymään vuoden 2009 alusta. Kuntaliitoksella haluttiin turvata toimivat peruspalvelut koko kaupungin alueella. Väkiluvultaan kunnat olivat melko tasaveroisia: Mäntässä oli noin 6 500 ja Vilppulassa 5 400 asukasta. Liitosneuvottelujen jälkeen väkiluku on vähentynyt siten, että Mänttä-Vilppulassa on noin 11 500 asukasta.<sup>304</sup>

Mäntän ja Vilppulan liitoksessa valituksen tehnyt Mäntän kaupunginjohtaja katsoi Mäntän kaupungin viranomaisten ylittäneen toimivaltansa harkintavallan väärinkäytön vuoksi päättäessään kuntaliitoksen toteuttamistavasta ja kaupunginjohtajan sijoittamisesta palvelussuhteeseen uudessa kunnassa. Valittajan mukaan liitos olisi pitänyt toteuttaa liittämällä Vilppula pienempänä kuntana suurempaan Mänttään tai lakkauttamalla molemmat kunnat ja perustamalla kokonaan uusi kunta.

Muutoksenhakija katsoo, että liitoksen toteuttamistavan valinta ei ole perustunut puolueettomiin ja asiallisiin perusteisiin vaan se on valittu vain suuremman, lakkaavan Mäntän kaupungin kaupunginjohtajan syrjäyttämiseksi. Siten valittajan mukaan kuntaliitoksen toteuttamistavan valinta on osoitus harkintavallan väärinkäytöstä. Yhdistyvät kunnat voivat sopia kuntaliitoksen toteuttamistavasta parhaaksi katsomallaan tavalla (KJakoL 8 §). Näin ollen, ja ottaen huomioon vielä kuntien väestötiedot ja historiallista kehitystä koskevat tiedot, hallinto-oikeus katsoo, että liitos on voitu toteuttaa sovitulla tavalla. Valtuusto ei siten hallinto-oikeuden mukaan ole käyttänyt harkintavaltaansa väärin hyväksyessään liitoksen toteuttamistapaa koskevan sopimuskohtan.

Lakkaavan Mäntän kaupungin kaupunginjohtajan mukaan hänet olisi tullut nimetä uuden kunnan apulaiskaupunginjohtajaksi. Päättäjät eivät kuitenkaan arvioineet apulaiskaupunginjohtajan virkaa tarpeelliseksi ja Mäntän kaupunginjohtajalle tarjottiin kunnan lakimiehen työsopimussuhteista tehtävää. Yhdistyvien kuntien ongelmat henkilöjärjestyksessä eivät estä kuntaliitoksen toteutumista, mutta henkilösuhteiden tulehtuminen vaikuttaa ilmapiiriin.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Leinamo 2010: 62–63, 67.

<sup>305</sup> [www.ksml.fi/mielipide/artikkelit/tuskia-mantta-vilppulassa/257463](http://www.ksml.fi/mielipide/artikkelit/tuskia-mantta-vilppulassa/257463). Mäntän kaupunginjohtaja oli tehnyt oikaisuvaatimuksen päätöksestä siirtää hänet kaupunginlakimiehen työsopimussuhteeseen toimeen.

Hallinto-oikeus katsoi, että yhdistyvät kunnat ovat voineet harkintansa mukaan päättää, että uudessa kunnassa on vain yksi kaupunginjohtajan virka. Muutoksenhakijalle on voitu päättää perustaa soveltuva<sup>306</sup> palvelussuhde uudessa kunnassa (KJakoL 30 §). Valituksen tehnyt itse katsoo, että kuntajakolain pykälä mahdollistaa pätevän ja kokeneen viranhaltijan syrjäyttämisen yhdistymisen toteuttamistavan valinnan kautta. Hallinto-oikeuden mukaan kaupunginvaltuusto ei ole käyttänyt harkintavaltaansa väärin eikä siten ylittänyt toimivaltaansa hyväksyessään hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen siltä osin kuin siinä on ollut kysymys valituksen tehneen sijoittamisesta uuden kunnan palvelussuhteeseen.

Kolmessa tapauksessa valittajat katsoivat valtuuston käyttäneen harkintavaltaa väärin sen päättäessä yhdistymissopimuksen hyväksymisestä. Mouhijärven, Äetsän ja Vammalan liitoksessa valittaja katsoi sopimuksen olleen puutteellinen kuntien yhteistyön ja palvelujen saatavuuden ja laadun sekä henkilöstövoimavarojen kehittämisen osalta. Himangan ja Kalajoen liitoksessa muutoksenhakijat katsoivat, että aluehallinnollisista palveluista ei ollut annettu kuntalaisille tarpeeksi tietoa. Jurvan ja Kurikan liitoksessa valituksen tehnyt totesi tarkemmin erittelemättä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen olleen puutteellinen ja lainvastainen.

Kaikissa tapauksissa valtuusto on voinut harkintansa mukaan hyväksyä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen eikä ole tullut esille, että sopimukset liiteasiakirjoineen olisivat sisältäneet lainvastaisia määräyksiä. Valtuustot eivät olleet käyttäneet harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan on ollut käytettävissä.

Kuntajakolain 31 § rajoittaa kuntajaon muutoksessa lakkaavan kunnan päätösvaltaa asioissa, jotka muutoksen jälkeen kuuluvat toisen kunnan viranomaiselle ja voidaan siirtää sille. Nurmon kunta oli lakkauttanut koulun juuri ennen yhdistymistä Seinäjoen

---

Kaupunginhallitus hylkäsi oikaisuvaatimuksen. <http://kaupunki.manttilppula.fi/dynastia/kokous/KOKOUS-150-15.HTM>. Kaupunginjohtaja oli muutama vuosi aikaisemmin erotettu virastaan luottamuspuolan perusteella. Hallinto-oikeus kumosi erottamisen osittain lainvastaisena ja virheellisessä järjestyksessä syntyneenä. [www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2005/05/366072/hallinto-oikeus-kumosi-kaupunginjohtajan-erottamisen](http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2005/05/366072/hallinto-oikeus-kumosi-kaupunginjohtajan-erottamisen)

<sup>306</sup> Muutoksenhakija katsoo, että kaupunginlakimiehen tehtävä ei ole hänen tausta ja kokemus huomioon ottaen sellainen soveltuva tehtävä, jota säännöksellä esitöidenkin mukaan tarkoitettaisiin.

kaupunkiin. Lakkauttamispäätös oli yhdistymissopimuksen tavoitteiden<sup>307</sup> mukainen. Kunnanvaltuusto ei ollut ylittänyt toimivaltaansa, sillä kuntajakolain tarkoituksena ei ollut jähmettää kunnan päätöksentekoa yhdistymissopimuksen allekirjoittamisen ja yhdistymisen väliseksi ajaksi, vaan estää lakkaavaa kuntaa siirtämästä kohtuuttomia vastuuta uudelle kunnalle.

Nurmon kunnanvaltuusto oli valinnut määräaikaiseen hallintojohtajan virkaan kelpoisuusvaatimuksia täyttämättömän henkilön. Henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, kun kunta erityisestä syystä niin päättää (Viranhaltijalaki 6.2 §). Kuntaliitos Seinäjoen kaupungin kanssa seuraavan vuoden alusta on ollut tällainen erityinen syy eikä valtuusto ollut ylittänyt toimivaltaansa.

Alahärmän, Ylihärmän, Korttesjärven ja Kauhavan liitoksessa sekä Himangan ja Kalajoen liitoksessa valituksen tehneet katsoivat kunnanvaltuuston käyttäneen harkintavaltaansa väärin päättäessään olla toimittamatta kunnallista kansanäänestystä. Lisäksi valituksen tehnyt urheiluseura on katsonut Seinäjoen kaupungin toimineen Peräseinäjoen ja Seinäjoen välisen yhdistymissopimuksen vastaisesti ja ylittäneen toimivaltansa päättäessään urheiluseuralle myönnettävän avustuksen suuruudesta. Peräseinäjoki ja Seinäjoki olivat yhdistyneet vuoden 2005 alusta<sup>308</sup>. Valitukset hylättiin.

Kokkola, Lohtaja, Kälviä ja Ullava yhdistyivät vuoden 2009 alusta uudeksi Kokkolan kaupungiksi. Yhdistymisessä painotettiin Kokkolan kehittymistä seutu- ja maakuntakeskuksena, mutta aiempien kuntien erityispiirteiden huomioonottaminen nostettiin yhdistymissopimuksessa myös esiin.<sup>309</sup> Valituksen tehnyt katsoi Kokkolan kaupunginvaltuuston käyttäneen harkintavaltaansa väärin päättäessään ilmoitusten tiedoksi saattamista koskevasta menettelystä. Yhdistymisen jälkeen kälviäläinen paikallislehti oli Kokkolan kaupunginvaltuuston päätöksellä jätetty valitsematta viralliseksi ilmoituslehdeksi. Valituksen tehnyt toimii valitsematta jääneen lehden päätoimittajana.

---

<sup>307</sup> Liitossopimuksessa alakoulun lakkauttamisrajaksi kirjattiin 20 oppilasta. Tavoitteeksi otettiin siirtymisen vähintään kolmeopettajaisiin kouluihin. Leinamo 2010: 109.

<sup>308</sup> Leinamo 2010: 26.

<sup>309</sup> Leinamo 2010: 105–106, 108.



Jurvan ja Kurikan kuntaliitokseen liittyen valittajan mukaan Kurikan kaupungin sivistyslautakunta oli ylittänyt toimivaltansa päättäessään lakkauttaa koulukuljetuksen, josta Jurvan kunnanvaltuusto oli ennen liitosta päättänyt. Nurmon kunnanvaltuusto oli muutoksenhakijoiden mukaan ylittänyt toimivallan harkintavallan väärinkäytön vuoksi jättämällä huomioimatta lasten edun koulun lakkauttamisasiassa. Kaikki valitukset hylättiin.

Kaikissa tapauksissa, joissa vedottiin toimivallan ylittämiseen, vedottiin myös valitusperusteeseen ”muu lainvastaisuus”. Vaikka myös toimivalta ylittyy aina, jos päätös on lainvastainen, on näissä tapauksissa vedottu erikseen toimivallan ylittämiseen. Muulle lainvastaisuudelle on esitetty muita perusteluja kuin toimivallan ylittäminen.

Kaikki aineistossa olleet harkintavallan väärinkäytön perusteella tehdyt valitukset on hylätty. Hallinto-oikeuksien ratkaisuihin tämä ilmaistaan seuraavasti: ”Valtuusto ei ole asiakirjojen mukaan käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan on ollut käytettävissä. Valtuuston päätös ei mene sen toimivaltaa ulomaksi eikä ole muutoinkaan valituksessa esitetyistä syistä lainvastainen.”. Tästä ilmenee myös toimivallan ylittämisen ja muun lainvastaisuuden suhde valitusperusteina.

### 5.3.3. Muu lainvastaisuus

Päätöksen muuhun lainvastaisuuteen on tutkituissa 18 tapauksessa vedottu peräti 14 tapauksessa. Korpilahden kunnanvaltuusto on voinut aikaisemmin hyväksytystä säästöohjelmasta ja neuvoa-antavan kansanäänestyksen liitosta vastustavasta tuloksesta huolimatta päättää hyväksyä yhdistymissopimuksen. Myös Nurmon kunnanvaltuuston päätös valita kelpoisuusehdot täyttämätön henkilö määräaikaan hallintojohtajan virkasuhteeseen täytti viranhaltijalain vaatimukset. Tuleva kuntaliitos oli erityinen syy, jonka nojalla kelpoisuusvaatimuksista voitiin poiketa.

Kuntajakolain 2 §:ssä on lueteltu kuntajaon kehittämisen tavoitteet. Säännöksellä kuntajaon kehittämisen tavoitteista on tarkoitus ohjata kuntia niiden valmistellessa kuntajaon

muutoksia<sup>310</sup>. Kuntajaon kehittämisen yleisluonteiset tavoitteet on erotettu kuntajaon muuttamisen oikeudellisista edellytyksistä, joista säädetään kuntajakolain 4 §:ssä. Kaikkien kuntajaon kehittämisen tavoitteiden ei ole täytyttävä yksittäisessä muutostilanteessa, vaan ne antavat yleisempiä suuntaviivoja kunnille sekä valtioneuvoston ja ministeriön muutoksia koskevalle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle.<sup>311</sup>

Kaksi valitusta koski juuri kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten täyttymistä. Toinen tapaus koski Korpilahden ja Jyväskylän kuntaliitosta. Valituksen tehneiden mukaan Korpilahden kunnanvaltuuston kuntaliitospäätös oli lainvastainen yhteisen kuntarajan puuttumisen vuoksi. Toisessa tapauksessa valittaja katsoi, että Mouhijärven, Äetsän ja Vammalan kuntaliitoksen muodostama uusi kaupunki ei ole toiminnallinen kokonaisuus. Kuntajaon muuttamisesta päättää valtioneuvosto (KJakoL 21 §), joten valitusperusteilla, jotka koskevat kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten täyttymistä, ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa kuntaliitossopimuksen hyväksymispäätöksen lainmukaisuutta.

Mäntän ja Vilppulan liitoksessa lakanneen Mäntän kaupunginjohtaja on valituksessaan katsonut, että valtuuston päätös yhdistymissopimuksen hyväksymisestä on hallinnon oikeussuojaperiaatteiden (HL 6 §) vastainen eikä sitä ole riittävästi perusteltu (HL 45 §). Valittajan mukaan häntä ei objektiviteettiperiaatteen mukaan saa hyllyttää tehtävästään kuntaliitoksen yhteydessä, ja on suhteellisuusperiaatteen vastaista, että hänelle ei ole haluttu löytää uudessa kunnassa asianmukaista tehtävää. Lisäksi häntä ei ole kohdeltu yhdenvertaisesti toisen yhdistyvän kunnan kunnanjohtajan kanssa. Hallinto-oikeus katsoi, että päätös ei ollut lainvastainen.

Kokkolan, Lohtajan, Ullavan ja Kälviän liitoksen jälkeen aikaisemmin virallisena ilmoituslehtenä toiminut paikallislehti jäi virallisten ilmoituslehtien ulkopuolelle. Valittajana olleen, valitsematta jääneen lehden päätoimittajan, mukaan päätös oli puitelain vastainen, sillä hän katsoi, että lakanneen kunnan päätökset ilmoituslehdestä tulee pitää voimassa vähintään kolme vuotta. Kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarvittaessa muulla kunnan päättämällä taval-

---

<sup>310</sup> HE 125/2009 vp s. 48.

<sup>311</sup> HE 125/2009 vp s. 35.

la (KuntaL 64 §). Tästä muusta tavasta kunta voi päättää harkintansa mukaan. Päätös ei ollut kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain vastainen.<sup>312</sup>

Viidessä tapauksessa valittajat ovat katsoneet, että kuntalaisia ja henkilökuntaa ei ole kuultu, heille ei ole varattu mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa, tiedottaminen on ollut puutteellista ja päätös hyvän hallinnon vastainen. Kaikissa tapauksissa kunnan on katsottu täyttäneen lain vaatimukset ja valitukset on hylätty. Tällaisten yleispiirteisten valitusperusteiden suuri määrä kertonee valittajien tyytymättömyydestä liitospäätöstä kohtaan.

Kurikan ja Jurvan liitoksesta muun muassa puutteellisen ja virheellisen valmistelun vuoksi valittanut kertoo kokevansa, että kuntalain mukainen tiedottamisvelvoite on helppo muodollisesti täyttää. Vaikka asiaa ei arvioitaisi oikeudellisesti, hän katsoo harjoitetusta politiikasta tulleen liitosta ajaneille kuitenkin poliittisen tuomion. Hänen mukaan elinvoimaisen kunnan edellytys on kuntalaisten tyytyväisyys päätöksentekoa ja tiedottamista kohtaan.

Kolmessa tapauksessa valittajat vetosivat valituksessaan siihen, että kunta ei ole noudattanut yhdistymissopimusta. Kuntajakolain 9 §:n mukaan sopimusta on noudatettava kolme vuotta (aikaisemmin viisi vuotta), jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdottomaksi.

Valituksen tehneen urheiluseuran mukaan Seinäjoen kaupunki ei ollut noudattanut Seinäjoen ja Peräseinäjoen välistä yhdistymissopimusta päättäessään urheiluseuran avustuksesta. Peräseinäjoen kunnan seuralle myöntämä avustus oli aikaisempina vuosina ollut merkittävästi Seinäjoen kaupungin myöntämää avustusta suurempi. Sopimuksessa ei kuitenkaan ollut sovittu avustusten suuruudesta vaan avustusten myöntämisen yleisistä linjoista. Päätös ei ollut yhdistymissopimuksen eikä lainvastainen.

---

<sup>312</sup> KHO:lle 16.3.2011 antamassaan vastaselityksessä muutoksenhakija katsoo edelleen, että asiassa tulee noudattaa ensisijaisesti puitelakia eikä kuntalakia. Muutoksenhakijan mukaan lehti saatettiin syrjäyttää virallisten ilmoituslehtien joukosta sen kuntaliitoksesta kriittiseen sävyyn kirjoittamien artikkeleiden vuoksi.

Toisessa tapauksessa valituksen tehneen mukaan Kurikan kaupungin sivistyslautakunta ei ollut noudattanut Jurvan ja Kurikan välistä yhdistymissopimusta päättäessään koulukuljetuksen lakkauttamisesta. Sopimuksessa ei kuitenkaan ollut sovittu koulukuljetuksen järjestämisestä eikä siitä ollut johdettavissa velvoitetta kuljetuksen järjestämiseen. Päätös ei ollut yhdistymissopimuksen eikä lainvastainen.<sup>313</sup>

Jurvan ja Kurikan välisessä hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa oli sovittu sen sitovan yhdistyviä kuntia viisi vuotta, voimassa olleen lain kolmen vuoden määräajasta huolimatta. Sopimus oli tältä osin lainvastainen ja hallinto-oikeus kumosi päätöksen sopimuksen hyväksymisestä. Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että sopimuksen määräaika ei ole kuntaliitoksessa niin olennainen asia, että päätös kuntajaon muuttamista koskevasta esityksestä olisi ollut kumottava.

Kuntien yhdistymispäätöksen jälkeen lakkaavan kunnan viranomainen ei saa tehdä päätöksiä, jotka merkittävästi sitoisivat uutta kuntaa ja jotka olisivat yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaisia (KJakoL 31 §). Nurmon kunnanvaltuuston yhdistymissopimuksen periaatteiden mukaisesti tekemä päätös koulun lakkauttamisesta ei ollut yhdistymissopimuksen eikä kuntajakolain vastainen.

Kaksi lainmukaisuusperusteella tehtyä valitusta jätettiin tutkimatta. Toisessa luottamustehtävästä vankeusrangaistuksen vuoksi erotettu Keuruun kaupunginvaltuutettu oli vaatinut valtioneuvostolle perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien järjestämisestä annetun lisäselvityksen kumoamista lainvastaisena. Päätös koski vain valmistelua (KuntaL 91 §), joten hallinto-oikeus poisti päätökseen liitetyn valitusosoituksen ja jätti valituksen tutkimatta.

Järvi-Pohjanmaan perusturvalautakunnan päätös merkitä tiedoksi valtuustoaloite terveyspalvelujen järjestämisestä kuntaliitossopimuksen mukaisesti ei sisältänyt asiaratkaisua

---

<sup>313</sup> Yhdistymissopimuksella on kuitenkin merkitystä. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi kaupungin hallituksen päätöksen kyläkoulun lakkauttamisesta yhdistymissopimuksen vastaisena. Hauhon, Hämeenlinnan, Kalvolan, Lammin, Rengon ja Tuuloksen yhdistymissopimuksen mukaan lähipalvelut tuotetaan uudessa kunnassa sopimusajan, eli vuoden 2011 loppuun, pääosin samalla palveluverkolla kuin vuonna 2007. Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi Hämeenlinnan kaupungin hallituksen päätöksen kyläkoulun lakkauttamisesta olevan kuntajakolain 9.1 §:n nojalla sitovana noudatettavan yhdistymissopimuksen vastainen ja kumosi päätöksen lainvastaisena. HAO 28.2.2011 11/0124/3.

ja valitus jätettiin tutkimatta (KuntaL 91 §). Samassa tapauksessa hallinto-oikeus jätti valittajien vaatimuksen koskien Alajärven kaupungin ja Lehtimäen kunnan kuntaliitos-sopimuksen noudattamista hallinto-oikeuden toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta.

#### 5.3.4. Tarkoituksenmukaisuus

Aineiston oikeustapauksissa oli valitettu kunnallisvalituksin tarkoituksenmukaisuusperusteella viisi kertaa. Pelkästään tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtyjä valituksia ei aineistossa kuitenkaan ollut vaan kaikissa valituksissa oli valitettu myös laillisuusperustein.

Mäntän ja Vilppulan liitoksessa lakkaavan Mäntän kaupunginjohtaja valitti muun muassa liitoksen toteuttamistavasta, jossa hieman suurempi Mäntän kaupunki lakkasi ja yhdistyi pienempään Vilppulan kuntaan. Hallinto-oikeus katsoi kuntien voineen harkintansa mukaan päättää liitoksen toteuttamistavasta.

Tarkoituksenmukaisuusperusteina valittajat käyttivät myös muun muassa kaunista luontoa, hyviä palveluja ja liikenneyhteyksiä, kuntien asukaslukuja ja tunnettuutta, laadukasta opetusta ja toimivia opetustiloja sekä sitä, että liitos ei täyttänyt puitelain väestöpohjvaatimusta. Lisäksi käytettiin perusteena sitä, että liitoksesta järjestetyn kansanäänestys-tulos oli liitosta vastaan. Kunnallinen kansanäänestys (KuntaL 30 §) on kuitenkin neuvoa-antava ja tuloksen noudattaminen on valtuuston harkinnassa.

#### 5.4. Valitusten menestyminen ja valittajan intressi

Kaikista 18 valituksesta ainoastaan yksi on hyväksytty. Hyväksytty valitus koski kunnanjohtajan esteellisyyttä valtuustossa käsiteltäessä hänen siirtymistään uuden kunnan virkaan. Hyväksytyssä valituksessa valitusperusteena on ainoastaan päätöksen syntyminen virheellisessä esteellisyyden vuoksi. Kaikissa muissa tutkituissa valituksissa on vedottu samaan aikaan useaan valitusperusteeseen. Nämä 12 valitusta on hylätty.

Yksi Jurvan ja Kurikan liitosta koskeva valitus on hyväksytty osittain. Hallinto-oikeus kumosi Kurikan kaupunginvaltuuston päätöksen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen ja järjestämissuunnitelman hyväksymisestä sopimuksen määräajan lainvastaisuuden vuoksi. Sopimuksessa sen oli sovittu sitovan kuntia viisi vuotta, voimassa olleen kuntajakolain kolmen vuoden määräajasta huolimatta. Hallinto-oikeus kuitenkin hylkäsi valituksen kuntajaon muuttamista koskevan esityksen kumoamisesta.

Lisäksi kolme valitusta, jotka koskivat vain valmistelua ja täytäntöönpanoa, on jätetty tutkimatta (KuntaL 91 §) ja yksi valitus raukesi valittajan peruuttettua valituksensa. Rauennut valitus koski Ilmajoen kunnanvaltuuston päätöstä antaa lausunto valtioneuvostolle tehdystä esityksestä koskien Ilmajoen kunnan osan liittämistä Seinäjoen kaupunkiin. Päätös lausunnon antamisesta on vain valmistelua eikä siihen voida hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan saa hakea muutosta valittamalla (KJakoL 53.3 §).

Valituksista 15 on valvontavalituksia ja kolme asianosaisvalitusta. Kuntaliitospäätökset sekä liitoksiin liittyvät päätökset eivät ole luonteeltaan sellaisia yksityiseen kohdistettuja päätöksiä, että asianosaisvalituksia tehtäisiin samassa määrin kuin muissa asiaryhmissä<sup>314</sup>. Sen sijaan päätöksistä on valitettu kunnan jäsenenä, intressinä kunnan toiminnan valvonta. Asianosaisena valituksen on tehnyt kaupunginjohtaja, jonka tehtävään uudessa kunnassa yhdistymissopimus vaikutti. Toisen asianosaisvalituksen on tehnyt urheiluseura, joka katsoi saamansa avustuksen olevan yhdistymissopimuksen periaatteiden vastainen. Lisäksi Ähtärin kaupunginvaltuutettu halusi muuttaa valtuuston päätöstä valtioneuvostolle annetusta kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanosuunnitelmaa ja selvitystä koskevasta vastauksesta siten, että pöytäkirjaan liitetään hänen eriävä mielipide. Valtuutettu valitti omassa intressissään asianosaisena. Valitus jätettiin vain valmistelua koskevana tutkimatta (KuntaL 91 §).

---

<sup>314</sup> KHO:ssa vuonna 1990 ratkaistuista kunnallisvalituksista 51 % oli asianosaisvalituksia ja 49 % valvontavalituksia. Kunnanvaltuuston päätöksistä valitettaessa 91 % valituksista oli tehty kunnan jäsenenä. Vuonna 2000 KHO:ssa ratkaistuista kunnallisvalituksista 71 % oli asianosaisvalituksia ja 29 % valvontavalituksia. Valtuuston päätöksistä valitettaessa 89 % oli tehty kunnan jäsenen intressissä. Kallio 2003: 34, 40.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuntaliitosten yhteydessä julkisuuteen nousevat väittelyt kuntien nimistä sekä liitoskuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa yhdistymisen jälkeen. Vähemmän keskustellaan kunnallisten palvelujen yhteensovittamisesta, tuotantotavoista tai palvelurakenteiden muutoksen merkityksestä kuntalaisten arkipäivässä.<sup>315</sup> Kuntaliitoksen hyötyjä ja haittoja on vaikea osoittaa luotettavasti. Kuntaliitos onkin jännitteinen asia ja niihin suhtaudutaan tunteenomaisesti, mikä synnyttää valituksia.

Kunnallisvalituksen *actio popularis* – luonne takaa kunnan jäsenille laajan oikeuden valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. Kunnallisvalituksen voi siten tehdä vain laillisuusperusteella. Aineiston kunnallisvalituksissa oli tyypillisesti vedottu samaan aikaan useisiin laillisuusperusteisiin sekä myös tarkoituksenmukaisuusperusteisiin. Valittajat saattoivat vastustaa kuntaliitosta ja etsiä valitukselleen laillisuusperusteita. Usein vedottiinkin hyvin yleispiirteisesti siihen, että päätös kuntaliitoksen hyväksymisestä on hyvän hallinnon vastainen tai valmistelu on ollut puutteellista. Muutoksenhakijat kokivat, että kuntalaisilla ei ollut mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa. Valituksissa ihmeteltiin valmistelun kiireellisyyttä ja liitoksen nopeaa aikataulua. Tällaiset kysymykset ovat kuitenkin pitkälti valtuuston harkinnassa eikä niihin vedoten kunnallisvalitus ilman laillisuusvirhettä menesty.

Valituksissa vedottiin myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, mikä saattaa kertoa valittajien aidosta tietämättömyydestä kunnallisvalituksen valitusperusteita kohtaan. Tarkoituksenmukaisuusperusteisiin vetoaminen saattaa kertoa myös halusta jatkaa asian käsittelyä oikeusteitse. Kuntien omien päätöksentekijöiden, kuten vähemmistöön jääneiden luottamushenkilöiden, onkin syytetty jatkaneen poliittista taistelua oikeudessa ja siten viivyttäneen päätösten täytäntöönpanoa<sup>316</sup>. Aineiston 18 tapauksesta kahdeksassa oli valittajina valtuutettuja, varavaltuutettuja tai kunnallisvaaliehdokkaita. Kuitenkin kunnallisilla luottamushenkilöillä tulee kunnan jäsenenä olla yhtäläinen valitusoikeus muiden kunnan jäsenten kanssa. Lainsäädännöllä ei liene mahdollista kitkeä pois politiikan jatkamista oikeusteitse.

---

<sup>315</sup> Niemelä 2008: 50.

<sup>316</sup> Mäkinen 2004: 117.

Kunnan intressissä on saada päätetyt asiat toteutettua ja kuntalaisen intressissä on saada osallistua ja vaikuttaa itselle tärkeisiin asioihin. Tavoitteena on osallistuminen ensias-teen hallinnossa ja valitusteitse vaikuttamisen tulisi olla viimeinen vaikuttamis- ja valvontakeino. Kuntajakolaki on kehitetty siten, että kuntaliitosasioissa kuntalaisten osal- listuminen tapahtuisi aiempaa aikaisemmassa vaiheessa ja myös kuntalaki mahdollistaa kuntalaisten osallistumisen. Valituksen tehneet ovat saattaneet kokea kuntalaisten tul- leen sivuutetuiksi asian valmistelussa ja ovat turvautuneet valitukseen. Kunnallisvalitus ei kuitenkaan menesty ilman laillisuusvirhettä. Kuntalaisen valvontaoikeus toteutuisikin parhaiten ennakkollisena osallistumisena. Voisiko osallistumalla vaikuttaa enemmän kuin valittamalla?



## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis (1978). *Mitä lainoppi on?* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Aarnio, Aulis (1997). Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta: Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista, 35–56. Toim. Juha Häyhä. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne E. Niemi (2009). *Kuntalaki. 4. uudistettu painos.* Helsinki: WSOYpro.
- Harju, Aaro (2007). Kansa ja valta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 35: 2, 247–251.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. 7. uudistettu painos.* Helsinki: Talentum.
- Haveri, Arto & Kaija Majoinen (2000). *Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät?* Suomen Kuntaliitto Acta nro 123. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heuru, Kauko (2001). *Kuntalaki käytännössä.* Helsinki: Edita.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Rynänen (2001). *Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet.* Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Rynänen (2008). *Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet.* Helsinki: Edita.
- Husa, Jaakko (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta.* Acta Universitatis Lapponiensis 4. Tampere: Finnpublishers.

- Häyhä, Juha (1997). Johdanto. Teoksessa: Minun metodini, 15–34. Toim. Juha Häyhä. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Jyränki, Antero (1997). Toiset työt, toiset metodit. Teoksessa: Minun metodini, 74–89. Toim. Juha Häyhä. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Kallio, Mirka (2003). Kunnallisvalitusinstituution funktiot: Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 3.
- Katajamäki, Hannu, Juha Koponen & Ilkka Saari (1979). Kuntaliitosten vaikutuksia: Yhteenveto ja johtopäätökset. Itä-Suomen instituutin kuntaliitostutkimuksista. Itä-Suomen instituutin julkaisusarja B:33. Mikkeli.
- Klami, Hannu Tapani (1980). Rakennuslupa / poikkeuslupa; oikeuskysymys / tarkoituksenmukaisuuskysymys: Jaottelujen teoreettista taustaa. Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 13: 5–48.
- Kultalahti, Jukka (2010). Empiirinen metodi oikeudellisen tulkinnan apuvälineenä. Teoksessa: Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus, 15–43. Toim. Anssi Keinänen, Mia Kilpeläinen & Ulla Väättänen. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26.
- Laamanen, Elina (2007). Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 35: 4, 408–410.
- Laurila, Hannu (2006). Tehokas kunta- ja palvelurakennemuutos. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 34: 1, 54–63.
- Leinamo, Kari (2010). Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista: Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua. Levón-instituutin tutkimuksia 131. Vaasan yliopisto.

- Matikainen, Tanja (2009). Kunnan ja valtion yhteinen vastuu terveystalouden järjestämisestä ja rahoituksesta. Julkisoikeuden lisensiaattitutkimus. Vaasan yliopisto.
- Meklin, Pentti (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa: Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat, 31–50. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Meriläinen, Juhani (2006). Kunnaksi toiminnallinen kokonaisuus. Teoksessa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, 76–89. Toim. Helinä Hirvikorpi. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Mykkänen, Antti & Pertti Rauhio (2006). Hallituksen painava ponnistus. Teoksessa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, 31–39. Toim. Helinä Hirvikorpi. Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Myllymäki, Arvo (2007). Kunta- ja palvelurakennemuutos – tavoiteohjelman muuntaminen päätöksenteoksi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 35: 2, 243–246.
- Mäenpää, Olli (2000). Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.
- Mäenpää, Olli (2005). Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOYpro.
- Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli (2008). Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon rajapyykki? Teoksessa: Demokraattisen oikeuden ehdot: Kritiikki, politiikka, kulttuuri: Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja, 137–147. Toim. Samuli Hurri. Helsinki: Tutkijaliitto.

Mäenpää, Olli (2009). Laillisuusvalvonnan haasteet. *Lakimies* 107: 7–8, 1094–1105.

Mäkinen, Eija (2001). Hallintosopimusten sääntelytarpeesta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2001.

Mäkinen, Eija (2004). Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere: Finnpublishers Oy.

Mäkinen, Eija (2010). Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Helsinki: Edita.

Niemelä, Mikko (2008). Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 102.

Niemivuo, Matti (1998). Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Oikeusministeriö (2011). Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Saatavissa 7.2.2011: [http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIpptpe=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=OMML%204\\_2011%20Prosessity%C3%B6ryhm%C3%A4n\\_mietint%C3%B6\\_322%20s.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1296725261719&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf](http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIpptpe=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=OMML%204_2011%20Prosessity%C3%B6ryhm%C3%A4n_mietint%C3%B6_322%20s.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1296725261719&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf)

Pihlajaniemi, Toivo (1998). Kuntajakolaki selityksin. Helsinki: Edita.

- Pyy, Ilkka (2007). Kunta- ja palvelurakennemuutos – edistystä? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 35: 1, 111–116.
- Riikonen, Olli (2006). Suuruus ei ole etu. Teoksessa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, 65–75. Toim. Helinä Hirvikorpi. Kunnallisuuden kehittämissäätiö.
- Ryynänen, Aimo & Christa Salovaara (2002). Kokeilusta käytännöksi – osallisuushankkeen selonteon taustaraportti. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Ryynänen, Aimo & Heikki Telakivi (2006). Eurooppalainen mallikunta. Helsinki: Edita.
- Rönkkö, Pentti (2006). Peruspalvelujen rahoitusongelmien ratkaisu vai uusi ongelma – kunta- ja palvelurakennemuutoksen etukäteisarviointi. Teoksessa: Kuntarakenteita etsimässä: Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista: Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006, 56–85. Tampere: Kunnallistutkimuksia.
- Sallinen, Sini (2007). Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 1212. Tampere: Tampere University Press.
- Siitari-Vanne, Eija (2005). Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 265.
- Siltala, Raimo (2001). Johdatus oikeusteoriaan. Forum iuris: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Sisäasiainministeriö (2006). Kunta- ja palvelurakennemuutos – I-vaiheen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 54/2006. Saatavissa 12.10.2010: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3D15803552034A06C225724A0046DD4C/\\$file/542006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3D15803552034A06C225724A0046DD4C/$file/542006.pdf)

Sutela, Marja (2000). Suora kansanvalta kunnassa: Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Syrjänen, Olavi (2005). Osallistuminen, muutoksenhaku ja vuorovaikutus kaavoituksessa. Helsinki: Rakennustieto.

Vahermo, Martti (toim.) (2004). Toimiva kunta. Helsinki: Kuntakoulutus.

Vakkuri, Jarmo (2009). Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa: Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat, 11–30. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

### **Virallislähteet**

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HaVM 11/2000 vp. Hallintovaliokunnan mietintö uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.

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

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

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

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi.

HE 160/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valti-onosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 9 §:n kumoamisesta.

VNS 3/2002 vp. Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä.

VNS 9/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

### **Oikeustapaukset**

KHO 1994 A 16.

KHO 21.12.2007/3357

KHO 27.1.2009/179 (FINLEX)

HAO 14.2.2008 08/0089/3

HAO 28.3.2008 08/0158/3

HAO 9.5.2008 08/0263/3

HAO 26.5.2008 08/0303/3

HAO 13.6.2008 08/0370/3

HAO 13.6.2008 08/0372/3

HAO 13.6.2008 08/0373/3

HAO 18.6.2008 08/0390/3

HAO 18.6.2008 08/0391/3

HAO 27.6.2008 08/0415/3

HAO 10.9.2008 08/0542/3

HAO 6.10.2008 08/0571/3

HAO 19.3.2009 09/0129/3

HAO 22.4.2009 09/0209/3

HAO 8.9.2009 09/0461/3

HAO 30.11.2010 10/0678/3

HAO 30.11.2010 10/0679/3

HAO 2.2.2011 11/0035/3

HAO 28.2.2011 11/0124/3