

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Kaisa Eerola

**KUNTALAISEN OSALLISTUMINEN JA OIKEUSTURVA KUNTALIITOKSEN
YHTEYDESSÄ**

Kuntarakennelain sekä vuosien 1995 ja 2015 kuntalakien mukaisesti

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2016

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimusongelma	10
1.3. Tutkielman oikeudenala	10
1.4. Tutkimusmenetelmät	11
1.5. Oikeuslähteet	11
2. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO	13
2.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite	13
2.1. Kunnallinen itsehallinto lainsäädännössä	14
3. KUNTALAISEN OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN	16
3.1. Kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen käsitteenä	16
3.2. Kuntalaisen osallistuminen ja vaikuttaminen lainsäädännössä	17
3.2.1. Kunnan jäsenen määritelmä	19
3.2.2. Äänioikeus ja äänestysoikeus	21
3.2.3. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	22
3.2.4. Aloiteoikeus	25
3.2.5. Tiedottaminen	26
3.2.6. Kunnallinen kansanäänestys	28
3.2.7. Kansanäänestysaloite	31
3.2.8. Uuden kuntalain mukaiset vaikuttamistoimielimet	33
4. KUNTALAISEN OIKEUSTURVA	34
4.1. Kunnallishallinnon muutoksenhakekeinot	34
4.1.1. Oikaisuvaatimus	36

4.1.2. Kunnallisvalitus	38
4.1.3. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus	41
4.1.4. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus	41
4.1.5. Jatkovalitus	42
5. KUNTALIITOS	43
5.1. Itsehallinto ja kuntaliitos	43
5.2. Kuntalaisen osallistuminen ja kuntaliitos	44
5.3. Kuntajaotuksen muuttaminen	45
5.3.1. Kuntajako	47
5.3.2. Kuntajaon määritelmät	48
5.3.3. Kuntajaon muuttamisen edellytykset	48
6. KUNTALIITOS JA KUNTALAISEN OSALLISTUMINEN	52
6.1. Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu	52
6.1.1. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	53
6.1.2. Tiedottaminen	54
6.1.3. Kunnallinen kansanäänestys	54
6.1.4. Kansanäänestysaloite	58
6.1.5. Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen	59
6.1.6. Kuulutusmenettely	60
6.2. Vireillepano ja valmistelu siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan	60
6.3. Erityinen kuntajakoselvitys	64
6.4. Kuntajaon muuttamisesta päättäminen	66
7. KUNTALIITOS JA KUNTALAISEN OIKEUSTURVA	69
7.1. Muutoksenhaku valtuuston päätökseen kuntajaon muutosesityksestä	70
7.2. Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen	73
7.3. Erityinen valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä	76
7.4. Muutoksenhakukiellot	77

8. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	78
LÄHDELUETTELO	84

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

- Taulukko 1. Kuntaliitoksia koskevat neuvoa-antavat kansanäänestykset 1991–2011
(Oikeusministeriö 2015.) 57
- Taulukko 2. Kuntalaisten valtuuston kuntaliitospäätöksistä tekemät valitukset 2004–
2012 (Hallinto-oikeuksien ratkaisut 2004–2012.) 72
- Taulukko 3. Kuntalaisten valitukset valtioneuvoston tai ministeriön kunta- ja osakunta-
liitospäätöksistä 2000–2013 (Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut 2000–2013.) 76

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

Kaisa Eerola

Pro gradu -tutkielma:

Kuntalaisen osallistuminen ja oikeusturva kuntaliitoksen yhteydessä: Kuntarakennelain sekä vuosien 1995 ja 2015 kuntalakien mukaisesti

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Eija Mäkinen

Valmistumisvuosi:

2015

Sivumäärä: 92

TIIVISTELMÄ:

Kuntaliitoksia on toteutettu Suomessa kiihtyvään tahtiin, kuntien lukumäärä on vähentynyt 431 kunnasta 313 kuntaan vuosina 2007–2016, eli noin neljänneksellä. Kuntaliitokset koskettavat aina myös yhdistymisalueen kuntien jäseniä ja herättävät monesti voimakkaitakin mielipiteitä. Mielipidekartoitukset osoittavat, että ainakin oman kunnan mahdolliseen kuntaliitokseen suhtaudutaan usein kielteisesti. Kuntien toimintaympäristön muutokset kuitenkin edellyttävät kunta- ja palvelurakenteen muuttamista myös tulevaisuudessa, joten kuntaliitoksilta ei todennäköisesti välttyä myöskään vastaisuudessa.

Tutkielmani lähtökohtana on kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksien ja muutoksenhakukeinojen kartoittaminen kuntaliitostilanteessa. Tutkielmani on julkioikeudellinen ja kuuluu hallinto-oikeuden alalla erityisesti kunnallisoikeuden piiriin. Tutkimukseni on vahvasti oikeusdogmaattinen, koska tulen selvittämään siinä millainen voimassa olevan oikeuden sisältö on suhteessa kuntalaisen oikeudelliseen asemaan kuntaliitoksen yhteydessä. Tutkielmassani käytetyt oikeuslähteet painottuvat erityisesti kuntalaisen asemaan vaikuttavaan lainsäädäntöön, mutta myös lainvalmisteluaineistolla, oikeuskäytännöllä ja oikeustieteellä on merkittävä rooli tutkimuksessani.

Käsittelen aluksi tutkielmassani kunnallisen itsehallinnon asemaa, kuntalaisen yleisiä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä muutoksenhakukeinoja. Kunnan asukkaiden suorista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista säädetään kuntalaissa (410/2015). Koska osaa uuden kuntalain säädöksistä sovelletaan vasta 1.6.2017 lähtien, tarkastelen tutkielmassani myös edellistä kuntalakia (365/1995) ja sitä, miten säädökset ovat uudistuksen myötä muuttuneet. Kuntalaissa säädetään myös muutoksenhausta kunnan viranomaisen päätökseen.

Kuntajalon perusteista säädetään kuntarakennelaila (1698/2009), missä on säädetty erityisesti kuntalaisen osallistumisesta ja oikeusturvasta kuntaliitoksen yhteydessä. Lain mukaan kuntaliitoksen valmistelussa kunkin kunnan velvollisuutena on huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Erityispiirteinä osakuntaliitoksissa on, että osakuntaliitoksen vireillepano voidaan periaatteessa saada vireille ilman valtuuston myötämielistä suhtautumista, myös kunnan jäsenen esityksestä. Myös erityinen kuntajakoselvitys voidaan kunnan ja ministeriön esitysten lisäksi määrätä suoritettavaksi mikäli kunnan asukkaat tekevät siitä esityksen. Kuntalainen voi kuntarakennelain mukaisesti hakea muutosta valtuuston kuntajalon muutosesitykseen, sekä valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen muutosesityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Vaikka kuntalaisella on useita vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia sekä mahdollisuuksia muutoksenhakuun kuntaliitoksen yhteydessä, on niiden käytännön vaikuttavuus kyseenalaista. Kunta on kuntalaisiansa varten, joten herää kysymys siitä ovatko kuntalaisten suorat osallistumismahdollisuudet ja oikeusturva kuntaliitoksen yhteydessä riittävä, etenkin ottaen huomioon kuntalaisten lisääntynyt kielteisyyttä kuntaliitoksia kohtaan.

AVAINSANAT: kuntaliitokset, kuntalaiset, kuntajako, osallistuminen, oikeusturva

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta

Kuntaliitoksista on tullut tuttu ja jatkuvasti ajankohtainen ilmiö viime vuosina. Tuoreimpia kuntaliitoksia ovat vuoden 2016 alussa toteutuneet neljä kuntaliitosta: Säkylä ja Köyliö, Hollola ja Hämeenkoski, Lahti ja Nastola sekä Kurikka ja Jalasjärvi. Vuonna 2017 toteutuu näillä näkymin kaksi kuntaliitosta; Eurajoki ja Luvia sekä Kuopion ja Juankosken liitos. Yhdeksän viime vuoden aikana, 2007–2016, Suomessa on toteutunut 75 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä on vähentynyt tänä aikana 119 kunnalla eli noin neljänneksellä. Vuonna 2006 Suomessa oli Ahvenanmaa mukaan lukien yhteensä 431 kuntaa ja vuonna 2016, kuntia on enää 313, joista 16 kuntaa sijaitsee Ahvenanmaalla.¹ Muutokset kuntajaossa eivät kuitenkaan ole ainoastaan 2000-luvun ilmiö, vaan kuntajaon muotoutuminen nykyiseen määrään on pitkän historiallisen kehityksen tulos. Ensimmäisen kuntajakosuuntauksessa pyrkimyksenä oli kuntakoon pienentäminen, joka jatkui aina 1940-luvun alkuun saakka. Toisessa kuntajaon kehityksen vaiheessa kuntia on puolestaan jakamisen sijasta pyritty yhdistämään suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Uusia kuntia on perustettu yhdistämällä yksi tai useampi maalaiskunta lähikaupunkiin tai -kauppalaan, sekä perustamalla kuntien alueista uusi kunta. Vuonna 1940 kuntien lukumäärä oli 602, joka laski vuoteen 1950 mennessä 547. Lukuisten 1960–1970 - luvuilla toteutettujen yhdistymisten myötä määrä laski jälleen, ja vuonna 1980 kuntien lukumäärä oli enää 464.² Kuntaliitokset olivat vähäisempiä 1980–1990-luvuilla, kunnes 2000-luvulla koitti jälleen yhdistymisien uusi aalto, jolloin kuntien määrä on vähentynyt voimakkaasti. Erityisesti vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakennemuutos ja vuonna 2011 käynnistynyt kuntauudistus ovat vähentäneet kuntien määrää. Vuosina 2005–2015 Suomessa onkin tehty 82 kuntaliitosta, joissa on ollut mukana 208 kuntaa.³

Kuntaliitto teki vuonna 2011 ARTTU-kuntalaiskyselyn, jonka mukaan valtaosa kuntalaisista ei kannata kuntaliitoksia. Kyselyyn vastanneista kuntalaisista nimittäin vain runsas neljännes kannatti kuntien yhdistämistä kuntaliitoksilla suuremmiksi yksiköiksi.

¹ Suomen kuntaliitto 2016

² Niemivuo 1997: 499

³ Valtiovarainministeriö 2016

Kuntaliiton tekemään kuntalaiskyselyyn vastasi noin 11 000 kuntalaista 40 eri kunnassa. Kielteisyys kuntaliitoksia kohtaan oli lisääntynyt eniten niissä kunnissa, joissa toteutettiin kuntaliitos vuoden 2009 alussa. Kyselyn tuloksia voidaan tulkita siten, että kuntalaiset eivät enää halua lisää kuntaliitoksia. Vajaa kolmasosa vastaajista piti oman kunnan itsenäisyyttä jopa niin tärkeää, että he olivat valmiita tinkimään palveluista ja hyväksymään verojen korottamisen. Kielteisyys liitoksiin oli kasvanut melko systemaattisesti vuodesta 2008 kaikissa tarkastelluista ryhmissä, mutta tutkimuskuntien joukossa oli kuitenkin myös muutamia kuntia, joissa kuntalaiset suhtautuvat ainakin varovaisen myönteisesti oman kunnan liittämiseen toiseen tai toisiin kuntiin.⁴ Kuntaliitoskysymys on ollut myös mukana Ilmapuntari-tutkimussarjan lähes kaikissa osissa. Suhtautuminen kuntaliitoksia kohtaan jakaa niidenkin mukaan kansaa, ja suhtautumisessa käy ilmi pieni ero siinä, arvioidaanko asiaa yleensä vai oman kunnan osalta. Vuonna 2013 43 % suomalaisesta suhtautui vähintäänkin melko myönteisesti yleisesti kuntaliitoksiin maassamme. Oman asuinkunnan yhdistymistä suuremmaksi kokonaisuudeksi naapurikunnan tai -kuntien kanssa kannatti kuitenkin vain 38 % kansalaisista. Kuntaliitoksen vastustajien osuus omaa asuinkuntaa koskien nousi kyseisessä tutkimuksessa vajaan 31 %, mutta kuntaliitosten kannattaminen yleisesti lisääntyi aavistuksen vuodesta 2012. Oman kotikunnan osalta liitoksen kannattajien sekä vastustajien määrä vähentyi ja neutraali suhtautuminen yleistyi, mikä tarkoittaa sitä, että aiempaa suurempi osa väestöstä häilyy myönteisen ja kielteisen suhtautumisen välimaastossa.⁵

Kuntalaisen mielipiteet eivät ole ollenkaan yhdentekeviä, vaan kuntalaisella on kunnassa monta erilaista roolia. Hän on niin kunnan erilaisten toimintojen asiakas sekä kunnallisten palvelujen käyttäjä, kuin myös kyseisten kunnallisten toimintojen rahoittaja maksamiensa verojen ja maksujen kautta. Hän on samalla myös osallinen ja päättäjä, jonka vastuulla järjestelmän toimintakyky on. Kysymys kansalaisen asemasta, oikeuksista ja vaikutusmahdollisuuksista on siten aina ajankohtainen. Aihe on keskeinen myös siksi, että kuntien toiminnan on perustuttava kansanvaltaiseen asukkaiden omavastuiseen itsehallintoon, mikä on periaate, joka toteutuu konkreettisesti parhaiten kunnallisen itsehallinnon muodossa.⁶ Suomen jakaantumisesta kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua

⁴ Suomen kuntaliitto 2012

⁵ Kunnallisan alan kehittämistäitiö 2013: 25–26

⁶ Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 41

kunnan asukkaiden itsehallintoon, säädetään Suomen perustuslain (PL 731/1999) 121 §:ssä. Kuntalaisten osallistumisoikeudesta ja kunnallisesta itsehallinnosta säädetään puolestaan kuntalaissa (KuntaL 410/2015). Kuntalain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. (KuntaL 1 §.) Kuntalaisten osallistumisoikeudesta säädetään kuntalain pykälissä, jotka koskevat äänioikeutta ja äänestys-oikeutta, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, aloiteoikeutta, viestintää, kunnallista kansanäänestystä, kansanäänestysaloitetta, nuorisovaltuustoa, sekä vanhus- ja vammaisneuvostoja. (KuntaL 20–29 §.)

Tutkielmani tavoitteena on selvittää miten kuntalaisen osallistuminen ja muutoksenhaku ilmenevät kuntaliitoksen yhteydessä. Kuntalaiskyselyiden perusteella iso osa kuntalaisista ei kannata kuntaliitoksia, ja silti kuntaliitoksista on tullut osa kuntalaisten elämää. Kuntien toimintaympäristön muutokset edellyttävät kunta- ja palvelurakenteen muuttamista myös tulevaisuudessa, joten kuntaliitoksilta ei todennäköisesti vältytä myöskään vastaisuudessa. Kuntien toimintaympäristö muuttuu lähivuosikymmeninä muun muassa väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun sekä sisäisen muuttoliikenteen myötä. Muutoksia aiheuttavat myös henkilöstön eläkkeelle siirtyminen, työvoiman niukkuus sekä julkisen talouden paineet.⁷ Näihin tulevaisuuden haasteisiin pyritään vastaamaan vahvistamalla kunta- ja palvelurakennetta, mikä on käytännössä tapahtunut yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin.⁸ Kyseisiä kuntien toimia on ohjattu kuntajakolailta ja sen muutoksilla.⁹ Kuntajaon muuttamisesta säädettiin 1.7.2013 saakka vuonna 2010 voimaan tulleella kuntajakolailta, joka puolestaan korvasi vuoden 1997 kuntajakolain. 1.7.2013 kuntajakolain nimike muutettiin kuntarakenneliksi (1698/2009).¹⁰

⁷ HE 155/2006 vp s.7.

⁸ Emt. 77

⁹ Harjula & Prättälä 2012: 19

¹⁰ Myllymäki 2013

1.2. Tutkimusongelma

Johdannossa käsittelemäni ristiriita tämän hetkisen kuntaliitosaallon ja kuntalaisten mielipiteiden välillä tekee kuntalaisen riittävästä osallistumis- ja valitusmahdollisuuksista kuntaliitoksen yhteydessä erityisen tärkeää. Kunta- ja palvelurakenteet ovat muutoksen kohteena, ja näillä muutoksilla on vaikutusta myös kunnalliseen itsehallintoon. Tutkimusongelmani kysymyksenä on: mikä on kuntalaisen oikeudellinen asema kuntaliitoksen yhteydessä? Tutkielmani lähtökohtana on kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksien ja muutoksenhakukeinojen kartoittaminen kuntaliitostilanteessa. Aloitan tutkielmani tarkastelemalla kunnallisen itsehallinnon ja kuntalaisen yleisen osallistumisoikeuden oikeudellista pohjaa. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan kuntarakennelain mukaisia kuntalaisen osallistumistapoja sekä valitusmahdollisuuksia. Pyrin havainnollistamaan käytännön tilannetta tilastojen ja esimerkkien avulla.

1.3. Tutkielman oikeudenala

Useimmissa kehittyneissä roomanis-germaanisissa oikeuskulttuureissa oikeusjärjestys jaetaan kahteen: julkis- ja yksityisoikeuteen, oikeusjärjestyksen kahteen perusosa-alueeseen. Julkisoikeus puolestaan jaetaan valtio-oikeuteen, rikosoikeuteen ja prosessioikeuteen. Valtio-oikeus voidaan edelleen jakaa valtiosääntöoikeuteen sekä hallinto-oikeuteen.¹¹ Tutkimukseni kuuluu valtio-oikeuden piiriin, hallinto-oikeuden osaluueelle. Hallinto-oikeus voidaan luonnehtia oikeusjärjestyksen julkishallintoa koskevaksi alueeksi. Kyseisen oikeudenalan pääosan muodostavat julkishallintoa koskevat oikeusnormit ja hallinto-oikeudelliset suhteet.¹² Hallinto-oikeuden alalla tutkimukseni kuuluu erityisesti kunnallisoikeuden piiriin. Kunnallisoikeus on hallinto-oikeuden alaan kuuluva erityinen oikeudenala, johon sisältyvät yleiset säännökset kunnallishallinnosta ja sen toiminnasta.¹³

¹¹ Husa 1995: 1-2

¹² Niemivuo 1997: 203

¹³ Emt. 440

1.4. Tutkimusmenetelmät

Käytettävissä olevia oikeudellisia tutkimusmenetelmiä ovat lainoppi, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusfilosofia ja vertaileva oikeustiede. Tutkimusmenetelmien välinen rajanveto ei ole yksiselitteistä, vaan tutkimuksessa voidaan yhdistellä niitä ja liikkua niiden välimaastossa. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on suurimmassa roolissa oikeudellisessa tutkimuksessa. Oikeusdogmatiikan keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa.¹⁴ Tutkimukseni on vahvasti oikeusdogmaattinen, koska tulen selvittämään siinä millainen voimassa olevan oikeuden sisältö on suhteessa kuntalaisen oikeudelliseen asemaan kunta-liitoksen yhteydessä. Tarkoitukseni on antaa vastaus kysymykseen, kuinka todellisessa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan.

1.5. Oikeuslähteet

Oikeudellinen ratkaisutoiminta ja oikeustiede perustuvat oikeuslähteisiin sekä niiden asianmukaiseen käyttöön. Oikeuslähde on juridisen päätöksenteon perustana niin viranomaisten toiminnassa sekä tuomioistuimissa, kuin myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa.¹⁵ Tämä pätee myös omaan tutkimukseeni. Oikeuslähteet jakautuvat velvoittaviin ja ei-velvoittaviin lähteisiin. Vahvasti tai heikosti velvoittavat oikeuslähteet ovat luonteeltaan sitovia. Tällaisia oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset ja yleiset oikeudelliset periaatteet. Lainsäädännössä tärkeimpiä ovat perustuslaki ja eduskunnan säätämät tavalliset lait. Kansainvälisistä sopimuksista puolestaan keskeisimpiä ovat ihmisoikeuksia koskevat sopimukset. Oikeudellisilla periaatteilla taas viitataan esimerkiksi sellaisiin periaatteisiin, jotka ohjaavat ylimpien valtioelinten keskinäisiä suhteita tai rajoittavat harkintavaltaa hallinnossa.¹⁶ Tutkielmassani käytetyt oikeuslähteet painottuvat erityisesti kuntalaisen asemaan vaikuttavaan lainsäädäntöön.

¹⁴ Husa, Mutanen & Pohjalainen 2001: 13–17

¹⁵ Eduskunta 2016

¹⁶ Husa & Pohjolainen 2008: 16

Ei-velvoittavia, eli sallittuja oikeuslähteitä ovat vakiintunut oikeuskäytäntö, lainvalmisteluaineisto, vakiintunut viranomaiskäytäntö sekä oikeustiede. Vakiintuneita oikeuskäytäntöjä ovat esimerkiksi KHO:n, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännöt. Lainvalmisteluaineistolla puolestaan viitataan erityisesti eduskunnan valiokuntien lausuntoihin sekä mietintöihin ja hallituksen esitysten perusteluihin. Myös vakiintuneesta hallintokäytännöstä voi tulla oikeuslähde silloin, kun viranomainen noudattaa toiminnassaan tiettyä tulkintalinjaa. Oikeustiede voi myös joskus täydentää oikeuslähteitä, tilanteissa joissa nämä eivät vielä anna riittävästi viitteitä ratkaisua varten.¹⁷ Lainvalmisteluaineistolla, oikeuskäytännöllä ja oikeustieteellä tulee olemaan myös merkittävä rooli tutkimuksessani. Lisäksi tulen käyttämään jonkin verran muuta aineistoa, johon peilaan varsinaisia oikeuslähteitä.

¹⁷ Husa & Pohjolainen 2008: 16

2. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

2.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite

Kunnallinen itsehallinto on oikeudellinen käsite, joka kuvaa tilannetta jossa paikalliset yhdyskunnat ja alueelliset yhteisöt päättävät sekä huolehtivat oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisäpuolella omista asioistaan. Kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen peruskonstruktio on erilaisista tulkinnoista huolimatta samantapainen kaikissa länsimaissa, ja kunnallista itsehallintoa pidetäänkin yhtenä eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuutena. Kunnallista itsehallintoa tai paikallista poliittista itsemääräämisoikeutta esiintyy myös Euroopan ulkopuolella, mutta järjestelmän juuret löytyvät kuitenkin Euroopasta. Suomessa on useimmista muista maista poiketen vain yksi varsinainen itsehallinnon taso, kunta.¹⁸ Suomi on kunnallisvaltio, jossa kaksi kolmasosaa julkisesta palvelutuotannosta on kunnallisen itsehallinnon hoidossa. Itsehallintoperusteisesti toimivat kunnat nojaavat periaatteessa parempaan kansalaisvaikuttamiseen, koska päätöksenteko toteuttaa tällöin läheisyysperiaatetta.¹⁹

Suomessa kunnilla on perustuslaissa turvattu itsehallinto, mikä tarkoittaa sitä, että kunnat ovat valtioon nähden itsenäisiä. Kunnallinen itsehallinto on kunnan asukkaiden itsehallintoa, minkä seurauksena hallinto on järjestetty kansanvaltaisille perusteille. Kuntien hallintoa hoidetaan siten valtion lainsäädännön rajoissa, mutta kunnilla on oikeus tiettyyn taloudelliseen itsenäisyyteen.²⁰ Itsehallinto on hallinto-organisaation muoto, jossa hallinnon hajauttaminen (desentralisaatio) on toteutettu mahdollisimman laajasti, ja sille on ominaista, että itsehallintoyhdyskunnalla on oikeus hoitaa omien toimielintensä avulla sille kuuluvia tehtäviä, lainsäädännön rajoissa. Olennaisinta itsehallinnossa on, että yhdyskunta hoitaa itse omaa hallintoansa.²¹ Käytännössä kunnallisen itsehallinnon riippuvuus valtiosta on kuitenkin ajan saatossa kasvanut, ja valtion taholta määrätään yhä suuremmissa määrin niin kuntien tehtävistä kuin tuloperustastakin.²²

¹⁸ Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 17

¹⁹ Ryyänen 2004: 41

²⁰ Niemivuo 1997: 388

²¹ Emt. 253

²² Ryyänen 2004: 41

Oikeus itsehallintoon sitoo yhteen kaikki ne erilaiset rakenneosat, joista kunta kokonaisuutena muodostuu, sekä antaa tälle kokonaisuudelle toimintakyvyn ja määrittelee sen rajat. Kunnat ovat alueyhteisöjä siinä mielessä, että niillä on sekä maantieteelliset että kulttuurilliset ominaisuutensa, mutta ne ovat myös poliittisia yhteisöjä, jotka itsehallintonsa ja kansanvaltaisen organisaationsa kautta pyrkivät kohti omia tavoitteitaan. Kunnat ovat myös käytännön elämänmenoon osallistuvia palvelulaitoksia ja hallintoyksiköitä, jotka huolehtivat monista keskeisistä yhteiskunnallisista tehtävistä.²³ Käytännössä myös kuntalaisten omakohtainen kiinnostus ja vastuunottohalukkuus ovat keskeisiä reunaehtoja kunnallisen itsehallinnon toimintakyvyn kannalta.²⁴

2.2. Kunnallinen itsehallinto lainsäädännössä

Kunnallinen itsehallinto kirjattiin perustuslakiin vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettäessä, mutta oikeudellisena käsitteenä se on tunnettu jo tätä aiemminkin. Valmisteltaessa ensimmäisiä kunnallissäädöksiä 1850- ja 1870-luvuilla, itsehallintoa korostettiin vielä lähinnä oikeutena kuntien omien tehtävien hoitamiseen, eikä niinkään riippumattomuutena valtion keskushallintoon nähden. Vuoteen 2000 asti kunnallisesta itsehallinnosta säädettiin Suomen hallitusmuodon (94/1919) 50 ja 51 §:ssä.²⁵ Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000, ja sillä kumottiin muun muassa kyseinen hallitusmuoto. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua sen asukkaiden itsehallintoon.²⁶ Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kuntien tehtävistä tulee säätää lailla. Säännös takaa kunnille myös verotusoikeuden. Kyseinen säännös on kunnallisoikeuden kannalta keskeisin, ja on perusta kuntien vallalle oikeudellisessa mielessä. Näin ollen se muodostaa kunnille tietynlaisen valtiosääntöoikeudellisen statuksen, joka erottaa kunnat valtiokokonaisuudesta organisaationa.²⁷ Perustuslain kuntien hallintoa koskevien säännöksiä lähtökohtana on, ettei laissa tule säätää enempää kuin on välttämättöntä, ja, että kunnille täytyy jäädä mahdollisuus ottaa paikalliset olosuhteet huomioon

²³ Heuru, Mennola & Ryyänänen 2008: 17

²⁴ Ryyänänen 2004: 42

²⁵ Niemivuo 1997: 391

²⁶ Harjula & Prättälä 2012: 31

²⁷ Husa & Pohjolainen 2008: 270

toiminnassaan.²⁸ Tarkemmin kunnallisesta itsehallinnosta säädetään kuntalaissa, jonka 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi kunnan toiminnassa (KuntaL 410/2015 1 §).

Kansallisten säädösten lisäksi kuntien oikeudelliseen perusasemaan vaikuttaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (1985), joka on Euroopan neuvostossa laadittu yleisluontoinen kansainvälinen sopimus. Suomi on ratifioinut tämän kansainvälisen sopimuksen vuonna 1991 (SopS 66/1991). Kyseisen peruskirjan tavoitteena on vahvistaa kunnallisen itsehallinnon edellytyksiä jäsenvaltioissa, ja yhden peruskirjan keskeisimmän velvoitteen mukaan valtioiden on taattava paikalliselle itsehallinnolle poliittinen, hallinnollinen sekä taloudellinen riippumattomuus. Peruskirjan 3 artiklassa paikallinen itsehallinto määritellään siten, että sillä tarkoitetaan paikallisten viranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä sekä hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Kantavina ajatuksina ovat, että kunnalla tulisi olla todellista päätösvaltaa ja, että sen toimivalta olisi suhteellisen yleistä ja laajaa. Kyseiset ajatukset takaavat kunnallisen itsehallinnon eurooppalaisen oikeudellisen ytimen, mutta ne edellyttävät samalla myös riittäviä taloudellisia voimavaroja ja valtaa päättää resurssien käytöstä itsenäisesti.²⁹

²⁸ HE 53/2013 vp s.9

²⁹ Husa & Pohjolainen 2008: 270

3. KUNTALAISEN OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN

3.1. Kuntalaisen osallistuminen ja vaikuttaminen käsitteenä

Kuntalaisen osallistuminen ja vaikuttaminen kuntaliitoksen yhteydessä pohjautuu hyvin pitkälti kuntalaisen yleisiin vaikuttamis- ja osallistumiskeinoihin, joita on aiheellista käydä läpi ennen kuntaliitoksiin liittyvien erityispiirteiden tarkastelua. Kuntalaisen osallistuminen ja vaikuttaminen voidaan ensinnäkin erottaa toisistaan. Kuntalaiset voivat esimerkiksi osallistua asuinalueensa tilaisuuksiin vaikka tutustuakseen alueen muihin asukkaisiin tai saadakseen tilaisuuden tarjoamaa informaatiota. Varsinainen vaikuttaminen puolestaan vaatii osallistumista, jolla pyritään tuomaan kuntalaisen ääni esille.³⁰

Kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet jaetaan edustuksellisiin ja suoriin mahdollisuuksiin.³¹ Osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon on keskeisin osa edustuksellisen järjestelmän rakennetta.³² Kaikki kuntalaiset eivät kuitenkaan osallistu kunnan päätösten tekemiseen tai asioiden valmisteleamiseen suoraan, vaan vaikuttaminen tapahtuu useimmiten välillisesti edustajien kautta. Suomessa kunnallishallinnossa on käytössä edustuksellinen luottamushenkilöjärjestelmä, eli kunnallisista asioista päättämään valitaan luottamushenkilöitä, jotka saavat kuntalaisilta siihen. Ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttää kunnanvaltuusto, jonka äänioikeutetut kuntalaiset valitsevat vaaleilla. Kunnanvaltuusto puolestaan valitsee kunnanhallituksen jäsenet, sekä lautakunnat.³³ Tämä edustuksellinen järjestelmä, jossa kunnan asukkaita edustavat heidän valitsemansa valtuutetut, on kunnallisen itsehallinnon lähtökohta.³⁴

Edustuksellisuus kunnallishallinnon periaatteena ei kuitenkaan sulje pois asukkaiden suoria vaikutusmahdollisuuksia, vaan ihanteellisinta on järjestelmä, jossa edustuksellinen ja suora demokratia täydentävät toisiaan. Suora osallistuminen kunnan toimintaan voi olla ensinnäkin asukkaiden osallistumista tai vaikuttamista kunnan päätösvallan käyttöön. Kunnallishallintomme syntyvaiheissa ajateltiin jopa, että kuntakokousmuoto

³⁰ Kettunen 2004: 19

³¹ Hoikka, Lehkonen, Rajala, Ryyänen, Siitonen ja Tetri 1999: 76

³² Kettunen 2004: 19

³³ Hakamäki 1979: 16–20

³⁴ HaVM 18/1994 vp

johon kaikki saivat osallistua, oli itse asiassa alkuperäisempi ja siksi myös oikeampi sekä kansanvaltaisempi osallistumistapa kuin edustuksen periaatteelle rakentuva valtuusto. Kunnan asukkaat voivat päätöksenteon lisäksi osallistua lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä kunnan palvelujen järjestämiseen, jolloin kyseessä on kunnanosahallinto, asukasdemokratia tai käyttäjädemokratia.³⁵

Asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen muodot, sekä niiden voimakkuus riippuvat poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista, toiminnan avoimuudesta, valtuuston aloitteellisuudesta ja ennen kaikkea asukkaiden omasta aktiivisuudesta. Lainsäädännöllä voidaan luoda edellytyksiä ja kannustaa osallistumiseen sekä vaikuttamiseen, mutta pelkästään osallistumisjärjestelmien sääntely ei vielä tuota tuloksia, jos halu näiden järjestelmien käyttöön ottamiseen puuttuu.³⁶ Kuntalaisille on annettu mahdollisuus vaikuttaa omaa kuntaansa koskevien asioiden hoitamiseen, ja kunnan tuloksekas työskentely riippuukin usein siitä, miten aktiivisia, yhteistyöhaluisia, idearikkaita ja yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneita kuntalaiset ovat. Kuntalaisen omavastuullisuudesta seuraa niin riskejä kuin mahdollisuuksiakin valita eri vaihtoehtojen välillä. Se, minkälaisiin tuloksiin kuntalaisten palvelemisessa päästään, riippuu kuntalaisista itsestään ja kunnan asioita hoitavista henkilöistä.³⁷

3.2. Kuntalaisen osallistuminen ja vaikuttaminen lainsäädännössä

Kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen juuret juontavat perustuslain säädöksiin. Perustuslain 14 § sisältää ensinnäkin julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa tätä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslain 20 § mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan kaikille oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Vaikka kyseiset säädökset eivät olekaan täsmällisiä, on niiden katsottu korostavan muiden kuin asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia asioissa, joihin sisältyy elämisen olosuhteiden muuttamisen tarkoi-

³⁵ Harjula & Prättälä 2015: 255

³⁶ Emt. 256

³⁷ Hakamäki 1979: 16–20

tus. Vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä menettelyyn osallistumisen lisäksi myös yleisempiä vaikuttamiskeinoja, kuten kansalaistoimintaa ja vaikuttamista tiedotusvälineiden kautta. Julkiseen valtaan kohdistuvaa edistämismahdollisuutta on käytännössä tulkittu hieman poikkeavin tavoin riippuen siitä, kumpaa perustuslain pykälää tulkitaan. Etenkin 20 §:n kohdalla on korostunut ajatus henkilöiden yleisestä vaikuttamismahdollisuudesta. Kunnallishallinnossa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on ymmärretty yleensä vielä laajemmin kuin muussa hallinnossa, oikeuksien kohteena on koko kunnallishallinto, salassa pidettäviä asioita lukuun ottamatta.³⁸

Tarkemmat kunnan asukkaiden suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinosäännökset on koottu vanhassa kuntalaissa (KuntaL 365/1995) 4 lukuun. Monet kyseisen luvun säännökset eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti välttämättömiä, vaan niillä on kunnallista toimintaa ohjaava vaikutus. Täsmällisemmin luvussa on säännelty muun muassa kunnan asukkaiden aloiteoikeudesta, kunnallisen kansanäänestyksen perusteista ja palvelujen käyttäjien valitsemisesta kunnan toimielimeen. Lisäksi laissa on mainittu joitain osallistumis- ja vaikuttamismuotoja tarkemmin asiaa sääntelemättä, minkä tarkoituksena on kiinnittää huomiota valtuuston velvollisuuteen luoda kunnan asukkaille monimuotoiset oikeudet osallistua. Kuntien on haluttu muun muassa kehittää myös vapaamuotoisia menettelytapoja kuntalaisten kuulemiseksi ennen päätöksentekoa, järjestävän mielipidetiedusteluja, tai esimerkiksi asukaskokouksia. Luvun tavoitteena on päätöksenteko- ja valmistelukulttuuri, jossa vastuunsa kantava edustuksellinen järjestelmä selvittää ennen päätöksentekoa riittävän huolellisesti ja tasapuolisesti erilaisten intressipiirien sekä kuntalaisten näkemykset.³⁹

Uusi kuntalaki (410/2015) on vahvistettu ja tullut voimaan 1.5.2015.⁴⁰ Lain taloussäännöksiä on sovellettu jo vuodesta 2015 lähtien, mutta muun muassa uusia asukkaiden osallistumisoikeussäännöksiä sovelletaan vasta seuraavan valtuustokauden alusta (1.6.2017) lähtien (KuntaL 410/2015 147 §). Tästä johtuen kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tarkastellaan seuraavaksi molempien lakien kautta, lähinnä

³⁸ Heuru 2006: 275–277

³⁹ HE 192/1994 vp s.34

⁴⁰ Valtiovarainministeriö 2015b

nostaen esille millä tavalla säädökset ovat muuttuneet lakimuutoksen myötä. Uuden kuntalain tavoitteena on edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista, sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Uusi laki mahdollistaa edelleen kunnan hallinnon ja talouden-hoidon järjestämisen paikallisten olosuhteiden mukaan, mutta osaksi säännökset ovat nykyistä lakia velvoittavampia.⁴¹

Uudessa kuntalaissa demokratian ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamis-mahdollisuuksien säädökset on koottu 5 lukuun.⁴² Sääntely on perusteiltaan pitkälti sama kuin vuoden 1995 kuntalaissa. Kokonaan uutta on se, että niin sanotuista vaikutta-mistoimielimistä on otettu säännökset mukaan kuntalakiin, ja että viestinnän pää-kanavaksi on noussut internet.⁴³ Luvun lähtökohtana ovat asukkaiden oikeudet sekä kuntalaisten yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Kunnan vai-kuttamistoimielimiä (vanhusneuvosto, vammaisneuvosto) koskeva sääntely on koottu myös lukuun, ja lisäksi kunnat veloitetaan nuorisovaltuuston tai vastaavan nuorten vaikuttajaryhmän perustamiseen. Kunnat myös veloitetaan vammaisneuvoston asetta-miseen.⁴⁴ Osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja koskevien säännösten lisäksi kuntalaissa on myös säännöksiä, joilla luodaan osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksiä, muun muassa säädöksiä kunnan viestinnästä sekä kokousten julkisuudesta.⁴⁵

3.2.1. Kunnan jäsenen määritelmä

Ennen kuin käsitellään kuntalain mukaisia kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikutus-mahdollisuuksia, on tarpeen selvittää ketkä ja mitkä ovat kuntalain tarkoittamia kunta-laisia. Kuntalain 1 luvussa säädetään kunnan jäsenyydestä, millä on merkitystä kunnan toimialan rajojen määrittelyssä, ja myös esimerkiksi oikeus tehdä kuntalain mukainen oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus on kytketty suoraan kunnan jäsenyyteen. Kunnan

⁴¹ Valtiovarainministeriö 2015b

⁴² HE 268/2014 vp s.148

⁴³ Harjula & Prättälä 2015: 251

⁴⁴ HE 268/2014 vp s.148

⁴⁵ Harjula & Prättälä 2015: 256

jäseniä ovat useimmiten kunnan asukkaat.⁴⁶ Kunnan asukas-käsitettä käytetään muun muassa kuntalain asukkaiden osallistumisoikeutta koskevassa luvussa.⁴⁷

Kunnan perusjäsenistön muodostavat siten kunnan asukkaat, joiden kotikunta määräytyy kuntalain kotikuntalainsäädännön mukaisesti.⁴⁸ Vanhan kuntalain 4 §:ssä säädetään, että kunnan jäsenellä tarkoitetaan ensinnäkin kunnan asukasta, eli henkilöä, jonka kotikuntalaissa (KotikuntaL 201/94) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (KuntaL 365/1995 4 §). Kotikuntalain 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on lähtökohtaisesti se kunta, jossa hän asuu. Vastasyntyneen lapsen kotikunta on se kunta, jossa hänen äidillään on lapsen syntyessä kotikunta. Jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole käytössään asuntoa ollenkaan, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiinteä yhteys. Jos henkilön omaa käsitystä kotikunnastaan ei kuitenkaan voida selvittää, hänen kotikuntansa on se kunta, johon hänellä on katsottava olevan kiintein yhteys asumisensa, perhesuhteidensa, toimeentulonsa ja muiden vastaavien seikkojen johdosta. (KotikuntaL 2 §) Henkilön kotikunta määräytyy siis pääsääntöisesti tosiasiallisen asumisen perusteella, ja myös henkilön omalla käsityksellä kotikunnastaan on valintatilanteessa ratkaiseva merkitys. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi opiskelijat ja eräin edellytyksin myös laitoshoidossa olevat saavat itse valita kotikuntansa. Oppilaitoksen tai muun laitoksen sijaintikunnasta tuleekin käytännössä usein opiskelijan tai laitoksen asukkaan hallinnollinen kotikunta.

Luonnollisen henkilön kotikuntaan on kytketty tiettyjä oikeusvaikutuksia. Kunnan asukkaan tärkeimpiä oikeuksia ovat äänioikeus kunnallisvaaleissa sekä äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä, vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin, aloiteoikeus, oikeus kunnallisvalituksen ja oikaisuvaatimuksen tekemiseen, sekä oikeus kunnan laitosten, palvelujen ja sosiaalisten etujen käyttämiseen. Kotikunnan mukaisesti määräytyy myös se, mille kunnalle kunnan asukas on velvollinen maksamaan kunnallisvero.⁴⁹

⁴⁶ Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 92

⁴⁷ Harjula & Prättälä 2015: 146

⁴⁸ HE 192/1994 vp s.76

⁴⁹ Emt. 76

Kunnan jäsenellä tarkoitetaan luonnollisen henkilön lisäksi myös yhteisöä, laitosta ja säätiötä, jonka kotipaikka on kunnassa sekä sitä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa (KuntaL 365/1995 4 §). Kiinteistön omistuksen tai hallinnan perusteella kunnalle on maksettava kiinteistövero, ja jo tämänkin vuoksi on perusteltua, että kunnan jäsenyys syntyy kyseisessä tilanteessa.⁵⁰

Uudessa kuntalaissa kunnan jäsenestä säädetään vastaavalla tavalla lain 3 §:ssä. Uuden lain valmistelun yhteydessä oli kuitenkin esillä kysymys, pitäisikö kahden kunnan asukkaana olemisen mahdollistaa, esimerkiksi sekä vakinaisessa kotikunnassa että kesämökin sijaintipaikkakunnassa. Sääntelyyn ei kuitenkaan tullut tältä osain muutosta, vaan kotikuntalain mukaan henkilöllä voi edelleen olla vain yksi kotikunta.⁵¹

3.2.2. Äänioikeus ja äänestys-oikeus

Kunnan asukkaiden perinteisin osallistumis- ja vaikuttamiskeino on äänestäminen joka neljäs vuosi pidettävissä kunnallisvaaleissa.⁵² Kuntaliitosten näkökulmasta on syytä tarkastella erityisesti neuvoo-antavan kansanäänestyksen äänestys-oikeutta. Vanhan kuntalain 26 §:n mukaan neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä äänestys-oikeus on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka täyttää 18 vuotta viimeistään äänestyspäivänä ja jonka kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen äänestyspäivää päivän päättyessä. Äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä on myös muulla ulkomaalaisella, jos hänellä on tuolloin ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Äänestys-oikeus kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä on vain henkilöllä, jonka asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella. (KuntaL 365/1995 26 §.) Kun Euroopan unionin (EU) ministerineuvosto hyväksyi 19 päivänä joulukuuta 1994 unionin kansalaisten osallistumista asuinvaltionsa kunnallisvaaleihin sääntelevän direktiivin, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muutetun 8.b.1 artiklan mukaan kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus tuli myöntää maassa asuville unionin kansalaisille samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omille kansalaisille. Näin ollen unionin kansalaisille ei

⁵⁰ HE 192/1994 vp s.76

⁵¹ HE 268/2014 vp s.136

⁵² Heuru 2001: 120

voida asettaa äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden edellytykseksi asumisaikavaatimusta, jos sellaista ei ole asetettu maan omille kansalaisillekaan. Pohjoismaisen yhteistyön perinteeseen liittyvien näkökohtien johdosta säädettiin lisäksi, että unionin ulkopuolisen Pohjoismaan kansalainen saatetaan samaan asemaan äänioikeuden ja äänestys-oikeuden osalta unionin kansalaisten kanssa.⁵³

Äänestys-oikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään uudessa kuntalaissa 21 §:ssä, ja soveltuvin osin on voimassa, mitä äänioikeudesta säädetään.⁵⁴ Äänestys-oikeuden perusteet ovat kunnallisessa kansanäänestyksessä muuten samat kuin äänioikeuden perusteet, mutta kansanäänestyksessä äänestys-oikeus on kytketty äänestyspäivään ja siitä laskettaviin määräaikoihin.⁵⁵ Äänioikeudesta säädetään uudessa kuntalaissa 20 §:ssä, jonka sisältö vastaa pääosin edeltäjäänsä.⁵⁶ Uutena lisäyksenä on se, että äänioikeus on myös EU:n tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevalla ja hänen perheenjäsenellään, jos kyseinen kunta on tämän kotikunta 51 päivää ennen vaalipäivää, äänestäjän tiedot ovat väestötietojärjestelmässä ja tämä on ilmoittanut käyttävänsä äänioikeuttaan.⁵⁷ Euroopan unionin tai Suomessa toimivan kansainvälisen järjestön palveluksessa olevilla ja tämän perheenjäsenillä ei useinkaan ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, minkä vuoksi äänioikeudesta kuntavaaleissa on säädettävä erikseen.⁵⁸ Käytännössä uudistus koskee Euroopan kemikaaliviraston työntekijöitä. Säädöksen taustalla on ollut huoli siitä, etteivät kansainvälisen järjestön palveluksessa olevat voi äänestää missään jäsenmaassa paikallisvaaleissa, eivätkä siten vaikutta kotikuntansa asioihin.⁵⁹

3.2.3. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Valtuuston vastuusta ylläpitää ja tarvittaessa lisätä kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia säädetään vanhan kuntalain 27 §:ssä.⁶⁰ Mahdollisuuksia voidaan antaa ilman kyseistä säännöstäkin, mutta laissa on haluttu erityisesti kiinnittää

⁵³ HaVM 18/1994 vp

⁵⁴ HE 268/2014 vp: 261

⁵⁵ Harjula & Prättälä 2015: 254

⁵⁶ HE 268/2014 vp: 261

⁵⁷ Valtiovarainministeriö 2015

⁵⁸ HE 268/2014 vp s.150

⁵⁹ Valtiovarainministeriö 2015

⁶⁰ HaVM 18/1994 vp

huomiota suoran demokratian tärkeyteen ja antaa viitteitä siitä, millä tavoin valtuusto voi luoda osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksiä. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan antaa vain kuvan niistä keinoista, joita on käytettävissä.⁶¹ Vanhan kuntalain pykälä pitää sisällään esimerkkiluettelon toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista lähiympäristöönsä ja palvelujen järjestämiseen voidaan edistää.⁶² Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti: valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin; järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa; tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia; selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa; järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa; avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. (KuntaL 365/1995 27 §.)

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään uuden kuntalain 22 §:ssä, josta kunnanosahallinto ja kansanäänestykset on siirretty aiemmasta poiketen omiin pykäliinsä. Muuten pykälä vastaa pääosin edeltävän kuntalain 27 §:ää, mutta uutena asiana on muun muassa valtuuston vastuu monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista, mikä korostaa asukkaiden oikeutta monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin.⁶³ Monipuolisilla osallistumismahdollisuuksilla edistetään osallistumista ja vaikuttamista eri asukasryhmille sopivalla tavalla, sekä tarjotaan eri tilanteisiin sopivia joustavia ja vaikuttavia osallistumisen muotoja.⁶⁴ Oikeudet koskevat kaikkia kunnan asukkaita ja niiden toteuttaminen käytännössä tapahtuu koko kunnan organisaatiossa. Kuten nykyisinkin, valtuuston tehtävänä on vastata osallistumismahdollisuuksien kokonaisuudesta. Valtuusto voi merkittävästi vaikuttaa kunnan toimintakulttuurin avoimuuteen, mutta säännöksen velvoittavasta sanamuodosta huolimatta suoran demokratian laajuus ja muodot jäävät edelleen pitkälti valtuuston päätettäväksi.⁶⁵

⁶¹ HE 192/1994 vp s.89

⁶² Harjula & Prättälä 2012: 295

⁶³ Valtiovarainministeriö 2015

⁶⁴ Harjula & Prättälä 2015: 256–257

⁶⁵ HE 268/2014 vp s.150

Pykälä sisältää edelleen edeltävää säädöstä vastaavan esimerkkiluettelon osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista, minkä tavoitteena on kannustaa monipuolisten vaikuttamiskeinojen käyttöä. Luettelossa on ensimmäisenä esimerkkinä keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, sekä uutena mainintana kuntalaisraadit.⁶⁶ Kuntalaisraadit voivat toimia vaihtoehtoina perinteisille yksisuuntaisille kuntalaiskyselyille, jotka heijastavat yksittäisten kuntalaisten mielipiteitä. Kuntalaisraati sekä vastaavat keinot soveltuvat menetelminä erityisesti tilanteisiin, joissa suunnittelun lähtökohtana on monimutkainen asiakysymys. Raati voi myös tuottaa kuntalaismielipiteen kunnan päättäjien käytettäväksi.⁶⁷ Aiempaa säädöstä vastaavasti, pykälässä korostetaan toisena seikkana jo valmisteluvaiheessa tapahtuvaa asukkaiden mielipiteiden selvittämistä.⁶⁸ Valmisteluvaiheessa vaikuttavuus on kaikkein tehokkainta.⁶⁹ Mielipiteitä voidaan selvittää eri tavoin, erityisesti sähköiset kanavat ja sosiaalinen media ovat avainasemassa.⁷⁰ Esimerkkiluettelon kolmannen kohdan mukaan valtuusto voi edelleen päättää, että johtokunnan jäseniä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä.⁷¹ Uutena mainintana listassa on neljäntenä mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun, esimerkiksi osallistuvaan budjetointiin.⁷² Suunnittelu voi tapahtua esimerkiksi avaamalla kunnan talouden suunnittelua erilaisissa tilaisuuksissa ja sähköisissä sovelluksissa, vuorovaikutteisia menetelmiä hyödyntäen.⁷³ Käyttäjälähtöisen vaikuttamisen keinoissa uutena mainintana on viidennen kohdan yhteinen suunnittelu ja palvelumuotoilu.⁷⁴ Keinoja voivat olla muun muassa asiakaspalautteen kerääminen, asiakastyytyväisyyden mittaaminen, erilaiset ideointi- ja visiointimenetelmät ja -tilaisuudet, kokeilut, yhteissuunnittelu sekä palvelumuotoilu, jossa palveluja suunnitellaan yhdessä niiden käyttäjien kanssa.⁷⁵ Listassa on mainittu kuudentena asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen toiminnan tukeminen, mikä on ollut mukana jo edellisessäkin lainsäädännössä.⁷⁶

⁶⁶ Valtiovarainministeriö 2015

⁶⁷ Harjula & Prättälä 2015: 257

⁶⁸ HE 268/2014 vp s.151

⁶⁹ Harjula & Prättälä 2015: 258

⁷⁰ Emt. 258

⁷¹ HE 268/2014 vp s.151

⁷² Valtiovarainministeriö 2015

⁷³ HE 268/2014 vp s.151

⁷⁴ Valtiovarainministeriö 2015

⁷⁵ HE 268/2014 vp s.151–152

⁷⁶ Valtiovarainministeriö 2015

3.2.4. Aloiteoikeus

Vanhan kuntalain 28 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden aloiteoikeudesta. Kyseisen säädöksen mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on aina ilmoitettava aloitteen johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet on saatettava valtuuston tietoon vähintään kerran vuodessa. Jos aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. (KuntaL 365/1995 28 §.) Aloiteoikeus käsittää muun muassa kunnan palvelut ja yhteistoiminnan. Aloiteoikeus ei myöskään riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon, vaan aloite voi koskea esimerkiksi asiaa, jonka kunta on antanut perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava toimenpiteistä kohtuullisessa ajassa aloitteen tekemisestä, vaikka laissa ei määräajasta säädetäkään.⁷⁷

Säännöksen soveltamisalaa laajennetaan uuden kuntalain 23 §:ssä olennaisesti edeltävään säädökseen verrattuna. Nykyinen säännös koskee vain valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehtyjä aloitteita, ja aloitteen tekijöinä täytyy olla vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Uusi säännös puolestaan koskee kaikkia aloitteita, jotka ovat saaneet riittävän suuren kannatuksen.⁷⁸ Uutta on myös se, että kahden prosenttia ei enää lasketa äänestysoikeutetuista, vaan kaikista kunnan asukkaista.⁷⁹ Jos aloitteen on tehnyt vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi. Aloitetta kannattavien kunnan asukkaiden osuus kunnan asukasluvusta lasketaan väestötietojärjestelmästä sen päivämäärän mukaisesti, jolloin aloite on jätetty kunnan viranomaiselle.⁸⁰ Uutta pykälässä on myös palvelun käyttäjän oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa. Palvelualoite mahdollistaa sen, että kunnan ulkopuolinen taho voi tehdä aloitteen siitä, miten julkinen palvelu voitaisiin jatkossa tuottaa paremmin.⁸¹ Kuntien järjestämiä palveluja voidaan yhä enemmän käyt-

⁷⁷ HE 192/1994 vp s.89

⁷⁸ HE 268/2014 vp s.152–153

⁷⁹ Valtiovarainministeriö 2015

⁸⁰ HE 268/2014 vp s.152–153

⁸¹ Valtiovarainministeriö 2015

tää yli kuntarajojen ja valinnanvapaus kunnallisissa palveluissa on koko ajan lisääntymässä, minkä vuoksi onkin perusteltua, että palvelun käyttäjällä on mahdollisuus tehdä aloitteita palveluista, vaikka kyseisen palvelun järjestämisestä vastaisi jokin muu kuin hänen oma kotikuntansa. Uuden kuntalain 23 §:ssä laajennetaan aloiteoikeutta myös kunnassa toimiville yhteisöille ja säätiöille.⁸² Vaikka nykylaki puhuu asukkaasta, on lakia tulkittu tähänkin saakka käytännössä niin väljästi, ettei uudistus juuri muuta käytäntöä.⁸³ Aloitteen tekijältä ei edelleenkään vaadita tiettyä ikää, vaan aloiteoikeus on kaikenikäisten kunnan asukkaiden oikeus. Aloite on kunnassa käsiteltävä siinä viranomaisessa, jolla on toimivalta aloitteen asiassa. Kun aloite on käsitelty, aloitteen tekijälle tulee ilmoittaa toimenpiteet, joihin mahdollisesti ryhdytään tai on ryhdytty tai lähettää tiedoksi päätös siitä, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin. Jos aloite ei johda minkäänlaisiin toimenpiteisiin, päätökseen ei voi hakea muutosta⁸⁴.⁸⁵ Aloitteen asia on yleensä valmisteltava siten, että siitä voidaan tehdä lopullinen päätös. Tarkoituksena on, että aloitteen mukainen asia otetaan käsiteltäväksi mahdollisimman pian mutta kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.⁸⁶

3.2.5. Tiedottaminen

Kunnan asukkaiden suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisen kannalta on myös tärkeää, että asukkailla on riittävät tiedot heitä kiinnostavista kunnan asioista, mikä taas edellyttää kunnalta asukkaiden saatavilla olevan tiedon tuottamista.⁸⁷ Jotta kunnan jäsen voisi osallistua ja vaikuttaa, tulee tämän saada tietoa kunnan hallinnossa vireillä olevista asioista.⁸⁸ Tiedottaminen toteuttaa myös osaltaan hallinnon julkisuusperiaatetta, eli jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta.⁸⁹ Kunnan asukkaiden tiedottamisesta säädetään vanhan kuntalain 29 §:ssä, jonka mukaan

⁸² HE 268/2014 vp s.152

⁸³ Valtiovarainministeriö 2015

⁸⁴ Korkein hallinto-oikeus on 15.4.2008 antamassaan päätöksessä todennut, että vaikka kuntalaisella on kuntalakiin perustuva oikeus aloitteen tekemiseen kunnan toimintaa koskevissa asioissa, on kunnan toimielimen kannanotto olla ryhtymättä enempiin toimenpiteisiin kuitenkin asiasisällöltään rinnastettavissa kuntalain 91 §:ssä tarkoitettuun vain valmistelua koskevaan päätökseen. Kyseinen päätös ei siten sisällä sellaista ratkaisua, josta saisi tehdä oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen. (KHO 15.4.2008/24.)

⁸⁵ HE 268/2014 vp s.152

⁸⁶ Harjula & Prättälä 2015: 262

⁸⁷ HE 192/1994 vp s.91

⁸⁸ Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 196

⁸⁹ Harjula & Prättälä 2012: 301

kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista sekä niiden vaikutuksista. Kunnan on myös laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua sekä maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on lisäksi tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä sekä mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Silloin kun kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan tulee sopivalla tavalla tiedottaa asukkailleen myös kyseisen yhteisön tai säätiön toiminnasta. Vanhan kuntalain 64 §:ssä säädetään, että kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. (Kuntal 365/1995 29 §.) Kuntalain tiedottamissäännöstä täydentää yksittäisen asian vireilläolosta ilmoittamista koskeva hallintolain (HL 434/2003) 41 §.⁹⁰ Kyseisen pykälän mukaan viranomaisen tulee varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta, jos asian ratkaisulla saattaa olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava, jollei se vaaranna ratkaisun tarkoituksen toteutumista tai aiheuta muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta. (HL 41 §.)

Viestinnän uusi säädös vastaa yleisiltä periaatteiltaan nykyistä 29 §:ää, mutta uudessa pykälässä korostetaan erityisesti kaksisuuntaista vuorovaikutusta ja painotetaan aikaisempaa enemmän päätöksenteon valmistelun avaamista.⁹¹ Tämän seurauksena myös pykälän otsikko on muutettu tiedottamisesta viestinnäksi.⁹² Vanhassa kuntalaissa tiedottamisen kohteena mainittiin vain kunnan asukkaat, kun taas uuden kuntalain 29 §:ssä asukkaiden ohella mainitaan palvelujen käyttäjät, järjestöt ja muut yhteisöt.⁹³ Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä sekä päätösten vaikutuksista.⁹⁴ Tiedottamisvelvoite koskee kunnan toimintaa, ja se kattaa kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumi-

⁹⁰ Harjula & Prättälä 2012: 304

⁹¹ Valtiovarainministeriö 2015

⁹² HE 268/2014 vp s.157

⁹³ Harjula & Prättälä 2015: 276

⁹⁴ HE 268/2014 vp s.263

sen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.⁹⁵ Säännöksessä korostetaan päätösten valmisteluun vaikuttamisesta ja osallistumisesta tiedottamista.⁹⁶ Lisäksi kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa.⁹⁷ Olenaista on, että tiedot kunnassa käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista ovat helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi yleisessä tietoverkossa. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat edelleen pitkälti kunnan harkinnassa, mutta kunnalta myös edellytetään aktiivista otetta ja tehokasta viestintää. Säädökseen on lisätty tiedonsaanti toimielinten käsittelyyn tulevien kunnan asukkaille tärkeiden ja yleistä mielenkiintoa herättävien asioiden valmistelusta.⁹⁸ Toimielinten esityslistoilla selostetaan tiiviisti kokouksessa käsiteltävien asioiden valmistelun tulokset ja siksi esityslistojen sekä liitteaineistojen helppo saatavuus, esimerkiksi kunnan verkkosivuilla, heti esityslistan valmistuttua lisää merkittävästi valmistelun avoimuutta.⁹⁹ Henkilötiedot voivat olla yleisessä tietoverkossa vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman ajan, ja salassa pidettäviä tietoja ei voi viedä verkkoon ollenkaan.¹⁰⁰ Uuden kuntalain 109 §:ssä luovutaan ilmoitustaulusta ja tilalle tulee tietoverkko, minne viedään kunnan järjestämiä palveluja sekä kunnan toimintaa koskevat keskeiset tiedot. Uuden kuntalain 108 §:ssä säädetään myös siitä, että kunnan ilmoitukset julkaistaan yleisessä tietoverkossa.¹⁰¹ Kaikessa viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä sekä otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.¹⁰²

3.2.6. Kunnallinen kansanäänestys

Neuvoa-antavat kansanäänestykset ovat tulleet kuntalaisille tutuiksi etenkin kuntaliitosten yhteydessä. Toimitetut kansanäänestykset ovat kohdistuneet koko kuntayhteisölle tärkeisiin asioihin, ja niiden kohteena on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ollut

⁹⁵ HE 268/2014 vp s.157

⁹⁶ Harjula & Prättälä 2015: 276

⁹⁷ HE 268/2014 vp s.263

⁹⁸ Emt. 159

⁹⁹ HE 268/2014 vp s.159

¹⁰⁰ Valtiovarainministeriö 2015

¹⁰¹ Emt.

¹⁰² HE 268/2014 vp s.263

aina kuntaliitos. Vuoden 2014 loppuun mennessä oli toimitettu 58 kansanäänestystä, joista 53 koski kuntaliitosta, kaksi tielinjausta, yksi lääninrajaa, yksi jätteenpolttolaitosta ja yksi kaupungin nimeä.¹⁰³ Käsitteenä neuvoo-antava kansanäänestys kuitenkin tarkoittaa, että poliittisilla päättäjillä, tässä tapauksessa kunnanvaltuustolla, on legitiimi oikeus poiketa äänestyksen tuloksesta päätöstä tehdessään.¹⁰⁴ Kunnallinen kansanäänestys on suoran osallistumisen kvalifioituin muoto, mutta mikään ei estä kuntia toimimasta vähemmän säännellyllä tavalla. Kunta voi järjestää mielipidetiedusteluja omilla ja asukkaiden ehdoilla, mutta jos mielipidemittauksessa halutaan ehdotonta luotettavuutta, voidaan järjestää kansanäänestys.¹⁰⁵ Mielipidetiedustelujen ero laissa säädettyyn kansanäänestykseen on ennen kaikkea toteutuksessa. Mielipidetiedustelu perustuu kunnan omiin päätöksiin, ja sen järjestäminen on vapaamuotoista, kun taas kansanäänestyksen toimitaminen on tiukan muotosidonnaista, ja menettelytavat vastaavat kuntavaaleja. Kansanäänestyksen lopputuloksen luotettavuutta ei siten voida asettaa kyseenalaiseksi.¹⁰⁶

Kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään vanhan kuntalain 30 §:ssä, jonka toimitamisesta kunnalle kuuluvasta asiasta valtuusto voi päättää. Tällainen kansanäänestys on neuvoo-antava, ja se voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-alueita koskevana. Kunnan osa-alueena on yksi tai useampi kunnallisvaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Kaikilla äänestysoikeutetuilla on yhtäläinen äänestysoikeus ja itse äänestys on salainen. (Kuntal 365/1995 30 §.) Tarkemmin äänestysmenettelyistä säädetään neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990). Kansanäänestys voidaan toimittaa kunnan tehtäviin kuuluvasta asiasta, myös sellaisissa asioissa, joissa kunta on vain lausunnon antaja. Tällaisia asioita voivat olla tiehankkeet ja muut ympäristöä koskevat asiat, esimerkiksi ydinvoimalan tai ydinjätteiden sijoituspaikkaa koskevat asiat, joilla on kunnan asukkaille olennainen merkitys. Kansanäänestys voi koskea koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-alueita, mutta vaaliteknisistä syistä kunnan osa-alueena on tällöin oltava kunnallisvaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Äänestysoikeudesta kunnan osa-alueita koskevassa kansanäänestyksessä

¹⁰³ Harjula & Prättälä 2015: 264–265

¹⁰⁴ Sutela 1997: 45

¹⁰⁵ HE 192/1994 vp s.34

¹⁰⁶ Harjula & Prättälä 2015: 263–264

säädetään vanhan lain 24 §:ssä, jonka mukaan äänestys-oikeus on vain henkilöllä, jonka kotipaikka on asianomaisella äänestysalueella.¹⁰⁷

Vanhan kuntalain 99 §:n mukaan valtuuston tekemään päätökseen toimittaa kunnallinen kansanäänestys ei saa hakea muutosta valittamalla (KuntaL 365/1995 99 §). Valituskielto koskee valtuuston päätöksen kaikkia osia. Valtuuston päätökseen kansanäänestyksen sitovuudesta ei myöskään voi hakea muutosta.¹⁰⁸ Kansanäänestystä koskevaa valituskieltoa voidaan pitää kunnallishallinnossa poikkeuksellisenä, sillä mikään muu valtuuston päätös ei ole valituskiellon alainen.¹⁰⁹ Valituskiellosta on säädetty, koska valitusprosessi voisi lykätä kansanäänestyksen järjestämistä siten, ettei asia enää olisi ajankohtainen. Valtuuston päätöksestä, joka tehdään äänestetyistä asiasta neuvoo-antavan kansanäänestyksen jälkeen, voidaan valittaa kuntalain mukaisesti.¹¹⁰

Kunnallinen kansanäänestys voi olla vain neuvoo-antava, koska sitova kansanäänestys olisi ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että kunnallinen itsehallinto perustuu edustukselliseen demokratiaan. Kansanäänestyksen sitovuuteen liittyy muutenkin monenlaisia ongelmia, kansanäänestyksen aiheesta riippuen. Äänestyksen jälkeen saattaa esimerkiksi osoittautua mahdottomaksi noudattaa äänestyksen tulosta, jolloin ajatus suoran vaikuttamisen lisääntymisestä saattaa siten kääntyä alkuperäisen tarkoituksensa vastaiseksi. Joka tapauksessa sitovankin kansanäänestyksen jälkeen valtuuston on tehtävä asiasta erillinen päätös, joten sitova kansanäänestys tosiasiallisesti on lähinnä vain poliittisesti tai moraalisesti sitova. Neuvoo-antava kansanäänestyskin voi olla poliittisesti ja moraalisesti sitova, ilman että siihen liittyy sitovan kansanäänestyksen ongelmia, esimerkiksi silloin kun valtuutetut tai valtuustoryhmät ilmoittavat noudattavansa äänestyksen lopputulosta.¹¹¹ Alun perin kansanäänestyksistä säädettäessä uskottiin, että kansanäänestyksen tuloksella olisi käytännössä sitova vaikutus. Toimitetuissa neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä valtuusto on usein, mutta ei aina, noudattanut äänestyksen tulosta.¹¹²

¹⁰⁷ HE 192/1994 vp s.90–91

¹⁰⁸ Emt. 124

¹⁰⁹ Sutela 1997: 110

¹¹⁰ Harjula & Prättälä 2015: 266

¹¹¹ HaVM 18/1994 vp

¹¹² Harjula & Prättälä 2015: 264

Lähtökohtaisesti kansanäänestys on siis aina neuvoa-antava, mutta päättäessään kansanäänestyksen toimittamisesta valtuusto voi kuitenkin samalla päättää, että kansanäänestyksen lopputulos olisi pääsäännöstä poiketen sitova. Tähän päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta, mikä koskee myös päätöksen sitovuusosaa. Valtuusto itse määrittelee kansanäänestyksen sitovuuden edellytykset, ja valtuusto voi asettaa sitovuudelle myös ehtoja. Se voi esimerkiksi edellyttää, että äänestysvaihtoehdon on hyväksynyt riittävän suuri osa kaikista äänioikeutetuista. Kun valtuusto päättää sitovuudesta, säilyy ylin päätösvalta valtuustolla, mikä on edustuksellisen järjestelmän periaatteen mukaista. Kansanäänestyksen sitovuuteen voi liittyä tulkintaongelmia, jotka on tiedostettava jo sitovuudesta päätettäessä. Lähinnä ongelmat voivat koskea sitä, kuinka kauan kansanäänestyksen tulos sitoo valtuustoa. Vaalikauden vaihtuminen ei voi mitätöidä kansanäänestyksen sitovuutta, vaan kansanäänestys sitoo myös uutta valtuustoa.

Kunnallisesta kansanäänestyksestä säädetään uudessa kuntalaissa 24 §:ssä, mikä vastaa sisällöllisesti voimassa olevan lain 30 §:ää. Uudessa kuntalaissa valituskielto kansanäänestyksestä on siirretty asiallista sisältöä muuttamatta kunnallista kansanäänestystä koskevaan 24 §:ään.¹¹³

3.2.7. Kansanäänestysaloite

Kansanäänestysaloite on kunnallisen kansanäänestysinstituution olennainen osa, koska kansanäänestys on tarkoitettu kunnan asukkaiden keinoksi vaikuttaa oman kuntansa asioihin ja nostaa esille tärkeinä pitämiään kysymyksiä.¹¹⁴ Kuntalaisten oikeudesta tehdä kansanäänestysaloite säädetään vanhan kuntalain 31 §:ssä. Aloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista ja valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys (KuntaL 365/1995 31 §). Kuntalaissa ei säädetä aloitteen sisällölle asetettavista vaatimuksista, vaan tästä on säädelty kansanäänestysmenettelyä koskevan lain 4 §:ssä (Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä 656/1990 4 §). Kansanäänestyksen toimittaminen on valtuuston vapaasti harkittavissa.¹¹⁵ Valtuusto voi myös aina päättää

¹¹³ HE 268/2014 vp s.153

¹¹⁴ Sutela 2000: 179

¹¹⁵ HE 192/1994 vp s.91

äänestysvaihtoehdoista, joiden selkeyteen on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota.¹¹⁶ Kansanäänestysaloite on erotettu lainsäädännössä muista kuntalaisen tekemistä aloitteista, jotta kansanäänestyksen toimeenpanoa koskeva kysymys saatettaisiin viipymättä kunnanvaltuuston ratkaistavaksi.¹¹⁷ Vaikka kansanäänestykseen ei voikaan hakea muutosta valittamalla, valtuuston päätöksestä jolla kansanäänestyksen toimittamista koskeva esitys on hylätty, voi tehdä kunnallisvalituksen¹¹⁸ kuntalain mukaisilla perusteilla.¹¹⁹ Valtuuston päätös voidaan valituksen myötä kumota lähinnä menettelyvirheen perusteella, jolloin asia tulee valtuuston uuteen käsittelyyn. Koska kansanäänestyksen toimittaminen on aina valtuuston harkinnassa, esitys voidaan kuitenkin hylätä uudessakin käsittelyssä.¹²⁰

Kansanäänestysaloitteesta säädetään uuden kuntalain 25 §:ssä, jonka mukaan kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista. Valtuuston on sen jälkeen viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.¹²¹ Uutta edelliseen säädökseen verrattuna on se, että kansanäänestysaloitteeseen liittyvä ikäraja alennetaan 18 vuodesta 15 vuoteen ja tähän liittyen kansanäänestysaloitteen vaatima kannatus määritellään eri tavalla kuin vanhan lain 31 §:ssä. Ikärajan alentamisella nuoret, joilla ei vielä ole mahdollisuutta vaikuttaa kunnan asioihin äänestämällä, saavat uuden osallistumisen ja vaikuttamisen keinon. Uutta on myös se, että kansanäänestysaloitteen tekijöinä tulee olla vähintään neljä prosenttia asukkaista, kun taas voimassa olevan lain 31 §:ssä vaaditaan vähintään viisi prosenttia. Prosenttiluvun alentaminen on perusteltua, koska vaadittava kannatus lasketaan nyt aikaisempaa isommasta asukasmäärästä. Jos aloitteen tekijöitä ei ole riittävästi, aloite voidaan jättää valtuustossa käsittelemättä, mutta aloitteen tekijöille tulee tuolloin ilmoittaa, että asiaa ei viedä valtuustoon.¹²²

¹¹⁶ Harjula & Prättälä 2015: 267–268

¹¹⁷ Sutela 1997: 134

¹¹⁸ Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 20.5.2008 antamassa päätöksessä on käsitelty kuntalaisen tekemää valitusta kunnanvaltuuston päätöksen johdosta, jossa valtuusto on päättänyt että, kansanäänestysaloitteen johdosta ei järjestetä neuvoo-antavaa kansanäänestystä. Valitus on perusteltu sillä, että valtuusto on päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltansa ja päätös on lain vastainen, mutta hallinto-oikeus on hylännyt valituksen. (HAO 20.5.2008 08/0291/3.)

¹¹⁹ HE 268/2014 vp s.153

¹²⁰ Emt. 153

¹²¹ Emt. 262

¹²² Emt. 154

3.2.8. Uuden kuntalain mukaiset vaikuttamistoimielimet

Uuden kuntalain osallistumisoikeutta koskevaan lukuun on koottu myös vaikuttamistoimielimiä koskevat säädökset. Kokonaan uutena velvoitteena on nuorisovaltuusto/nuorten vaikuttajaryhmä. Lisäksi pakollisia toimielimiä ovat nykyisen vanhuspalvelulain mukainen vanhusneuvosto sekä nykyisen vammaispalvelulain mukainen vammaisneuvosto. Toimielimet voivat olla myös useamman kunnan yhteisiä. Kunnanhallitus asettaa ja huolehtii toimielinten toimintaedellytyksistä. Toimielinten kokoonpano, valinta, toimintatavat jäävät pitkälti kunnan päätettäväksi. Toimielimet toimivat edustamansa ryhmän vaikuttamis- ja kuulemiskanavia, jotta ryhmällä on mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan.¹²³

Nuorisovaltuustosta säädetään uuden kuntalain 26 §:ssä, vanhusneuvostosta 27 §:ssä ja vammaisneuvostosta 28 §:ssä. Kunnanhallituksen on asetettava kyseiset toimielimet kunkin vaikuttajaryhmän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi ja annettava niille mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan kyseiseen ryhmään liittyvissä asioissa. Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissa asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. Nuorisovaltuusto tulee ottaa kunnassa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen. Lasten ja nuorten osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään tarkemmin nuorisolain (72/2006) 8 §:ssä. Vanhusneuvostolle on puolestaan annettava mahdollisuus vaikuttaa asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen tai heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta. Vammaisneuvostolle puolestaan on annettava mahdollisuus vaikuttaa asioissa, joilla on merkitystä vammaisten hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.¹²⁴

¹²³ Valtiovarainministeriö 2015

¹²⁴ HE 268/2014 vp s.262–263

4. KUNTALAISEN OIKEUSTURVA

4.1. Kunnallishallinnon muutoksenhakukeinot

Vaikka lähtökohtana onkin että kunnan toimielimen päätös on lopullinen, voidaan sitä yrittää muuttaa jos siihen ollaan tyytymättömiä.¹²⁵ Oikeusturvan toteutuminen edellyttää mahdollisuutta saada virheellinen päätös korjatuksi jälkikäteen, mutta hallinnon päätöksen tulisi toki olla oikeusturvan toteutumiseksi mahdollisimman usein oikeita jo syntyessään. Oikeussuojakeinot jaetaan ennalta vaikuttaviin (preventiivisiin) ja jälkikäteisiin (repressiivisiin) keinoihin. Ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa voidaan edistää selkeällä lainsäädännöllä, hallinnon hyvällä organisoinnilla sekä järjestämällä hallintomenettelysiten, että se on avointa, joustavaa ja kansalaista palvelevaa. Ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa ei kuitenkaan ole mahdollista saada niin täydelliseksi, ettei jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja tarvittaisi. Säännökset, jotka vaikuttavat hallintopäätöksiin eivät voi olla kaikissa suhteissa niin yksiselitteisiä, ettei niistä voisi syntyä tulkintaerimielisyyksiä. Hallintopäätöksen tekemisen jälkeen tarvitaankin siis järjestelmä, jolla mahdolliset oikeudelliset erimielisyydet ratkaistaan ja virheellisyydet oikaistaan.¹²⁶ Jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja ovat ne menettelytavat, jotka ovat käytettävissä hallintopäätöksen tekemisen jälkeen. Kyseiset keinot voidaan jakaa hallinnon sisäisiin ja hallinnon ulkoisiin keinoihin. Hallinnon sisäisiin oikaisukeinoihin kuuluu päätöksen oikaisu viranomaisen itsensä toimesta joko viranomaisen omasta tai asianosaisen aloitteesta, näihin kuuluvat myös kuntalaissa ja kunnallishallinnon eri laeissa säädetyt oikaisuvaatimusmenettelyt. Hallinnon ulkoisilla oikaisukeinoilla puolestaan tarkoitetaan hallintolainkäytön antamaa oikeussuojaa. Oikeussuojaa kunnallishallinnossa antaa ennen kaikkea hallinto-oikeus sekä korkein hallinto-oikeus, ja keskeinen oikeusturvakeino kunnallishallinnossa kunnallisvalitus.¹²⁷ Valitusoikeus onkin kuntalaisen etu, joka takaa oikeusturvan virheellisten ja laittomien päätösten varalta.¹²⁸

Kunnallishallinnossa voidaan päätöksenteon jälkeen tutkia päätökseen ja sen tekemiseen liittyviä erimielisyyksiä monilla eri tavoin, asiasta riippuen. Päätökseen voi yleensä ha-

¹²⁵ Hakamäki 1979: 57

¹²⁶ Harjula & Prättälä 2015: 881–882

¹²⁷ Emt. 881–882

¹²⁸ Hakamäki 1979: 58

kea muutosta valittamalla, mutta erimielisyyksiä voidaan puida myös oikeudenkäyneissä. Hallintovalitusta puolestaan käytetään niissä asioissa, joissa muutoksenhausta säädetään erityislainsäädännöissä. Riita- ja rikosprosessia käytetään yksityisoikeudellisissa riita- ja rikosasioissa; ja hallintoriitamenettelyä, jos kyseessä on julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuva riita. Työtuomioistuinkäsittelyä tai neuvottelumenettelyä puolestaan käytetään virka- tai työehtosopimuksen tulkintaa koskevissa asioissa. Asioissa, joissa kunnan epäillään käyttäneen määräävää markkina-asemaansa väärin, käytetään kilpailunrajoituslain mukaista menettelyä. Julkisia hankintoja koskevan lain mukainen asia puolestaan saatetaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi hankinta-asioissa. Jollei erityislaissa kuitenkaan säädetä muista muutoksenhakekeinoista, kunnallishallinnossa oikeusturvakeinoina käytetään oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta.¹²⁹ Kunnallisen itsehallinnon perusidea lähtee läheisyysperiaatteesta ja kansanvallasta, eli asiat tulee ratkaista mahdollisimman lähellä kansalaisia, ja kansalaisilla tulee olla osa niiden ratkaisemisessa. Kunnan jäsenen valitusoikeutta voidaankin tarkastella yhtäältä perusoikeuskysymyksenä (oikeus osallistua ja vaikuttaa) ja kunnallisen itsehallinnon ulottuvuutta koskevana kysymyksenä.¹³⁰ Valituksen tekeväälle kunnan asukkaalle/kunnan jäsenelle valitus on viimekätinen vaikuttamis- tai valvontakeino. Kunnallisen itsehallinnon keskeisiin osa-alueisiin on kuulunut kuntalaisen/kunnan jäsenen oikeus valvoa kuntansa toiminnan laillisuutta, ja eräänlaisena vaikuttamisen perälautana valituksen tekeminen kiinnittyy selvästi osallistumisoikeuksiin. Erityisesti 2000-luvulla hallinnossa on pyritty monin tavoin lisäämään ihmisten osallisuutta päätöksentekoon, mutta valitusoikeus on myös tärkeä taustatuki sille, että asiat hoidetaan laillisesti, ja että osallistumisoikeudet otetaan vakavasti.¹³¹

Kunnan viranomaisen päätökseen haetaan yleensä muutosta vanhan kuntalain 11 luvun mukaisesti.¹³² Kuntalaki on kunnallishallintoa koskeva yleislaki, jonka kunnan eri hallinnonalojen erityislait syrjäyttävät jos kuntalaki on niiden kanssa ristiriidassa.¹³³ Vanhan kuntalain muutoksenhakuluku koskee 88 §:n mukaan vain niin sanottuja kunnallisasi- asioita. Niissä asioissa, joissa valitetaan hallintovalituksella, erityislainsäädännön muu-

¹²⁹ Suomen kuntaliitto 2008: 7

¹³⁰ Mäkinen 2010: 14

¹³¹ Emt. 30–31

¹³² HE 192/1994 vp s.121

¹³³ Suomen kuntaliitto 2008: 7

toksenhakusäännökset menevät kuntalain edelle. Erityiset säännökset koskevat muun muassa erilaisia kunnan viranomaiselle lain mukaan kuuluvia tehtäviä kuten lupapasioita, joita koskeviin päätöksiin haetaan muutosta yleensä hallintovalituksella.¹³⁴ Oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta säädetään uuden kuntalain 16 luvussa, mikä säännösten soveltamisesta säädetään 133 §:ssä, mikä vastaa voimassa olevan kuntalain 88 §:ää.¹³⁵ Muutoksenhausta säädetään vanhaa kuntalakia vastaavalla tavalla, lähinnä vain päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle on muutettu siten, että pöytäkirjan nähtävänä pitäminen tapahtuu kunnan ilmoitustaulun sijasta yleisessä tietoverkossa.¹³⁶ Vanhan kuntalain 100 §:n mukaan kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Uuden kuntalain 144 §:n mukaan sovelletaan muuten, mitä hallintolainkäyttölaissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään.¹³⁷ Kun asiaa käsitellään hallintoasiain kunnallisessa viranomaisessa, sovelletaan hallintolakia, ja kunnan viranomaisen antaa myös oikaisuvaatimusohjeen tai vaihtoehtoisesti valitusosoituksen hallintolain mukaisesti. Kun asiaa käsitellään hallintotuomioistuimessa, sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Valituksen muotoa, sisältöä, valituskirjelmää ja muuta valituksen tekemistä koskevat säännökset ovat myös hallintolainkäyttölaissa.¹³⁸

4.1.1. Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimusmenettely on osa kunnan sisäistä hallintomenettelyä ja edeltää varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavaa valitusmenettelyä. Oikaisuvaatimus on siten varsinaisen lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe, eli jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä voi tehdä kunnallisvalitusta.¹³⁹ Valitus voidaan tuolloin tehdä vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Tämän tyyppinen menetelmä on katsottu välttämättömäksi muun muassa sen vuoksi, että selkeät laillisuusvirheet voitaisiin korjata ilman tuomioistuinkäsittelyä.¹⁴⁰ Sillä on laajennettu kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa, koska oikaisuvaatimuksen voi tehdä asianomaisen lisäksi myös kunnan jä-

¹³⁴ HE 192/1994 vp s.121

¹³⁵ HE 268/2014 vp s.236

¹³⁶ Harjula & Prättälä 2015: 881

¹³⁷ HE 268/2014 vp s.290

¹³⁸ Emt..236–242

¹³⁹ HE 192/1994 vp s.121

¹⁴⁰ Harjula & Prättälä 2015: 895–896

sen.¹⁴¹ Oikaisuvaatimuksen tekemisestä säädetään vanhan kuntalain 89 §:ssä, jonka mukaan kirjallisen oikaisuvaatimuksen voi tehdä kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön. Kyseiseen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. (KuntaL 365/1995 89 §.) Oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle on rajattu kunnanvaltuuston ja kuntayhtymässä ylimmän/ainoan toimielimen päätökset, joista valitetaan kunnallisvalituksella suoraan hallinto-oikeudelle.¹⁴² Oikaisuvaatimuksen tekoa ei rajoiteta vain laillisuusperusteisiin, vaan päätökseen tyytymätön voi tehdä oikaisuvaatimuksen myös tarkoituksenmukaisuusperusteilla.¹⁴³

Oikaisuvaatimus tehdään asianomaiselle toimielimelle, jonka on käsiteltävä oikaisuvaatimus viipymättä. Oikaisuvaatimus kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 87 c §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 87 c §:n 5 momentissa päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle. Jos johtosäännössä on määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Jos kunnanhallitus on ottanut vanhan kuntalain 51 §:n nojalla lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa. (KuntaL 365/1995 89 §.) Lautakunnan päätöksistä tehdään siten oikaisuvaatimus niille itselleen, kuten myös niiden alaisten viranomaisten päätöksistä tehty oikaisuvaatimus. Lautakunnan alaisia viranomaisia ovat useimmiten niiden alaiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat, joille on annettu itsenäistä toimivaltaa. Kunnanhallitus vastaa hallinnon yhteensovittamisesta, minkä vuoksi kunnanhallitus voi käyttää vanhan kuntalain 51 §:n mukaista otto-oikeutta ja ottaa käsiteltäväkseen asian, joka on oikaisuvaatimuksella saatettu lautakunnan käsiteltäväksi. Käsittelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn, joten riittää että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä lautakunta toteaa, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisee asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely on siis tavallaan saman asian jatkokäsittelyä.¹⁴⁴ Toimielin ei voi käsitellä koko asiaa uudelleen ja päätyä täysin poikkeavaan rat-

¹⁴¹ HE 192/1994 vp s.121

¹⁴² Suomen kuntaliitto 2008: 10

¹⁴³ HE 192/1994 vp s.121

¹⁴⁴ Emt.121–122

kaisuun oikaisuvaatimuksen tekijän vaatimuksesta.¹⁴⁵ Oikaisuvaatimuksen tarkoitus on saattaa asia toimielimen uuteen, syvempään käsittelyyn, ja tällä on ajateltu voitavan välttää tarpeettomia valituksia. Oikaisuvaatimus antaa samalla myös mahdollisuuden uuteen asian arviointiin, jos niin katsotaan tarpeelliseksi.¹⁴⁶

Oikaisuvaatimuksesta säädetään uudessa kuntalaissa 134 §:ssä, jonka mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua.¹⁴⁷ Oikaisuvaatimuksen uusi pykälä vastaa pääosin edellisen kuntalain 89 §:ää. Säännökseen ei ole otettu edellisen lain mainintaa oikaisuvaatimuksesta johtokunnan otto-oikeutensa nojalla käsiteltäväkseen ottamaan asiaan, sillä otto-oikeudesta säädetään 92 §:ssä annettavaksi vain kunnallisen liikelaitoksen johtokunnalle. Säännöstä täsmennetään myös sanamuodoltaan vastaamaan hallintolakia siten, että oikaisuvaatimuksen tekemisen jälkeen asia on käsiteltävä kiireellisenä uudelleen.¹⁴⁸ Kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 67 §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 67 §:n 5 momentissa tarkoitettua päätöksestä oikaisuvaatimus tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle. Jos kunnanhallitus on ottanut 92 §:n nojalla alaisensa viranomaisen tai jaostonsa päättämän asian käsiteltäväkseen, päätöksestä tehty oikaisuvaatimus on käsiteltävä kunnanhallituksessa.¹⁴⁹

4.1.2. Kunnallisvalitus

Kunnallisvalitus on kansalaisvalitus, jonka voi asianosaisen lisäksi tehdä periaatteessa jokainen kunnan jäsen.¹⁵⁰ Asian josta valitetaan, ei siis välttämättä tarvitse koskea valittajaa henkilökohtaisesti.¹⁵¹ Kunnallisvalitus on kunnan asukkaan keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta, ja se antaa toki myös oikeussuojaa asianosaiselle häntä koskevassa päätöksenteossa.¹⁵² Kunnallisvalituksen tekemisestä säädetään vanhan kuntalain 90 §:ssä. Valtuuston ja kuntayhtymän toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan

¹⁴⁵ HaVM 18/1994 vp

¹⁴⁶ Mäkinen 2010: 46

¹⁴⁷ HE 268/2014 vp s.288–289

¹⁴⁸ Emt. 237

¹⁴⁹ Emt. 288–289

¹⁵⁰ Harjula & Prättälä 2015: 885

¹⁵¹ Hakamäki 1979: 58

¹⁵² Harjula & Prättälä 2015: 902–903

muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. (KuntaL 365/1995 90 §) Kunnallisen viranomaisen päätöksistä valitetaan kunnallisvalituksella, jollei säännöksistä selvästi muuta ilmene. Kunnallisvalitus on ensisijainen keino hakea muutosta valtuuston ja kuntayhtymässä sen ylimmän toimielimen, yhtymäkokouksen tai muun 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen. Näiden toimielinten päätöksiin tyytymätön ei voi tehdä oikaisuvaatimusta.¹⁵³ Kunnanhallituksen tai lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä voi myös tehdä kunnallisvalituksen. Jos oikaisukelpoisesta päätöksestä ei tehdä oikaisuvaatimusta, päätös saa lainvoiman. Näin ollen valitusoikeuskin on lähtökohtaisesti vain sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta muutetaan, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut saavat valitusoikeuden.¹⁵⁴

Kunnallisvalituksen voi tehdä vain 90 §:n perusteilla.¹⁵⁵ Valituksen perusteena voi olla se, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.¹⁵⁶ Kunnallisvalituksen voi siis tehdä vain laillisuusperusteella.¹⁵⁷ Valitusperusteita on rajoitettu ensinnäkin siksi, että perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon suojasta on johdettu rajoituksia valitusviranomaisen tutkimisvallalle. Valitusviranomainen ei tästä johtuen tee ratkaisuja kunnan itsehallintoon kuuluvissa asioissa. Toisena syynä valitusperusteiden rajoittamiseen on vaatimus paikallisolojen tuntemisesta, eli kunnan viranomaisella on parhaat mahdollisuudet harkita asian tarkoituksenmukaisuutta. Kunnallisvalituksessa valitusviranomaisen tutkimisvalta ulottuu myös vain niihin vaatimuksiin ja perusteisiin, jotka valittaja on ensiasteen valituksessaan esittänyt.¹⁵⁸ Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä kun menettelyä koskevia säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu. Kyseessä voi olla kuntalaissa tai muussa laissa, esimerkiksi hallintolaissa, säädettyistä menettelytavoista. Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä myös silloin

¹⁵³ HE 192/1994 vp s.122

¹⁵⁴ Suomen kuntaliitto 2008: 11

¹⁵⁵ HE 192/1994 vp s.122

¹⁵⁶ Helsingin hallinto-oikeus on 4.4.2012 antamallaan päätöksellä hylännyt kuntalaisten kuntaliitosesityksen johdosta tehdyn valituksen, koska kunnanvaltuuston päätökset eivät ole syntyneet virheellisessä järjestyksessä: kunnanvaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltansa eivätkä päätökset ole valituksissa esitetyillä perusteilla muutenkaan lainvastaisia. Hallinto-oikeus ei ole kunnallisvalituksen perusteella toimivaltainen tutkimaan päätöksen tarkoituksenmukaisuutta. (HAO 4.4.2012 12/0335/2.)

¹⁵⁷ Harjula & Prättälä 2012: 732

¹⁵⁸ Harjula & Prättälä 2015: 902–903

kun hallintosäännön menettelyä koskevia määräyksiä ei ole noudatettu. Virhe voi tapahtua jo asiaa valmisteltaessa, esimerkiksi hallintolain 34 §:n mukaisen asianosaisen kuulemisen laiminlyöminen ja esteellisen henkilön osallistuminen valmisteluun. Valitus voidaan tehdä vasta lopullisesta päätöksestä, mutta myös asian käsittelyn aiemmissa vaiheissa tapahtuneisiin virheisiin voidaan tällöin vedota.¹⁵⁹ Toimivallan ylitys voi tapahtua kun päätös ei kuulu kunnan toimialaan, esimerkiksi jos valtuusto päättää, että kunta ryhtyy harjoittamaan toimialaan kuulumatonta elinkeinotoimintaa tai hoitamaan tehtäviä, jotka lainsäädännön mukaan kuuluvat valtiolle. Jos kunnan viranomaisen on puolestaan toiminut muodollisesti toimivaltansa rajoissa, mutta on rikkonut harkintavallan rajoitusperiaatteita, päätös voi tulla kumotuksi harkintavallan väärinkäytön perusteella, koska tällöinkin viranomaisen katsotaan menneen toimivaltaansa ulommaksi.¹⁶⁰ Muu lainvastaisuuden perustetta sovelletaan silloin, kun päätös on aineellisoikeudellisten säännösten tai määräysten vastainen ja se voi tulla sovellettavaksi samanaikaisesti muiden valitusperusteiden kanssa. Lainvastaisuusperusteen soveltaminen on jokseenkin ongelmaton kun kysymys on kunnallishallinnon tai ylipäättään hallinto-oikeudellisten normien soveltamisesta.¹⁶¹ Valitusperusteiden esittämisessä perussääntönä on se, että valituksen tulee olla yksilöity. Vaikka valittaja ei tukeutuisikaan laissa lueteltuihin perusteisiin, valituksessa tulee esittää ainakin ne tosiasiat, joilla valitusta tuetaan, eli valitusperustelut.¹⁶² Valittajan tulee esittää perusteet ennen valitusajan päättymistä (KuntaL 365/1995 90 §).

Uuteen kunnallisvalituspykälään on otettu edellisen kuntalain kunnallisvalitusta koskevat säännökset. Kunnallisvalituksen valitusperusteet ovat samat kuin nykyisessä laissa.¹⁶³ Kunnallisvalituksesta säädetään uuden kuntalain 135 §:ssä, jonka mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:ssä tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Harjula & Prättälä 2015: 907–908

¹⁶⁰ Emt. 909

¹⁶¹ Emt. 910–911

¹⁶² Mäkinen 2010: 65

¹⁶³ HE 268/2014 vp s.237–238

¹⁶⁴ Emt. 289

4.1.3. Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta tai kunnallisvalitusta (KuntaL 365/1995 91 §). Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voi tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä. Tällaisia ovat yleensä päätökset, joilla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Jos esimerkiksi asiaa valmistellaan lautakunnassa ja kunnanhallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain valtuuston päätös on valituskelpoinen.¹⁶⁵ Valmistelua koskeva päätös tulee myöhemmin lopullisesti ratkaistavaksi, joten valmisteluvaiheessa ei vielä ole tarvetta hakea muutosta. Täytäntöönpanopäätöksessä puolestaan on ollut jo aiemmin mahdollisuus hakea muutosta varsinaiseen asiaratkaisuun.¹⁶⁶ Valtuuston päätöksestä tehtävässä kunnallisvalituksessa voidaan kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sellaisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa, esimerkiksi asiaa lautakunnassa käsiteltäessä.¹⁶⁷ Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuudesta säädetään uuden kuntalain 136 §:ssä, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voi tehdä vain kunnan viranomaisen lopullisesta päätöksestä, vastaavasti kuin vanhan kuntalain 91 §:ssä säädetään.¹⁶⁸

4.1.4. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Vanhan kuntalain 92 §:n mukaan oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu, tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (eli asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen tai valituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta, sen jäsen, kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta sekä sen jäsen. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksella vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös on kuitenkin oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saavat päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksella myös muut, joilla on oikeus tehdä kunnallisvalitus. (KuntaL 365/1995 92 §.) Kunnallis-

¹⁶⁵ HE 192/1994 vp s.122

¹⁶⁶ Suomen kuntaliitto 2008: 12

¹⁶⁷ HE 192/1994 vp s.123

¹⁶⁸ HE 268/2014 vp s.238

valitus on tällöinkin luonteeltaan laillisuusvalitus.¹⁶⁹ Kunnan jäsenen valitusoikeus ei ole riippuvainen siitä, onko jäsenellä henkilökohtaista oikeudellista intressiä asiassa vai ei.¹⁷⁰

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta säädetään vastaavan sisältöisesti uuden kuntalain 137 §:ssä.¹⁷¹

4.1.5. Jatkovalitus

Vanhan kuntalain 97 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä tehdään valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Päätöksestä tulee viipymättä julkaista ilmoitus kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla. Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu, tai tiedoksisaannista, jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi. (KuntaL 365/1995 97 §.)

Jatkovalituksesta säädetään uuden kuntalain 142 §:ssä pääosin aiempaa säädöstä vastaavasti. Pykälän mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien on viipymättä julkaistava ilmoitus päätöksestä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Päätöksen henkilötiedot on poistettava tietoverkosta valitusajan päättyessä.¹⁷² Hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantia koskevat säännökset muutettiin vastaamaan 139 ja 140 §:n mukaisia tiedoksiantomenettelyjä. Valitusaika hallinto-oikeuden päätökseen alkaa kulua siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu.¹⁷³

¹⁶⁹ HaVM 18/1994 vp

¹⁷⁰ Suomen kuntaliitto 2008: 14

¹⁷¹ HE 268/2014 vp s.289

¹⁷² Emt. 290

¹⁷³ Emt. 241

5. KUNTALIITOS

5.1. Itsehallinto ja kuntaliitokset

Kuten aiemmin on jo todettu, on kuntien toiminnan perustuttava kansanvaltaiseen asukkaiden omavastuiseen itsehallintoon, mikä on periaate, joka toteutuu kunnallisen itsehallinnon muodossa.¹⁷⁴ Kunnan alueen loukkaamattomuudella on keskeinen merkitys kunnalliselle itsehallintojärjestelmälle, mistä johtuen siitä on sisällytetty myös säädösartiklaan (Art. 5) Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan.¹⁷⁵ Paikallisen itsehallinnon peruskirja ei kuitenkaan anna kunnille olemassaolon suojaa, vaan antaa etusijan kokonaisvaltakunnallisille näkökohdille ja ratkaisuille yksittäisten kuntanäkemyksen asemesta.¹⁷⁶ Peruskirja ja yleensäkin eurooppalainen itsehallintoajattelu lähtee kuitenkin siitä ajatuksesta, että historian saatossa muovautuneet kuntarajat ovat mahdollisimman pysyviä, eikä perusteluja vaadita vallitsevan kuntajaon säilyttämiselle, vaan sen muuttamiselle. Kuntajaon pysyvyydellä turvataan kunnan itsehallinnolle pitkäjänteisen toiminnan mahdollisuus ja vakaa paikallinen demokratia, mistä johtuen kuntajakomuutosten olisi hyvä olla viimeinen keino, jolla pyritään vastaamaan käytännön elämässä joka tapauksessa tapahtuviin jatkuviin muutoksiin. Kuntajako on Suomessa kaiken paikallisen elämän ja toiminnan keskeisin aluejaotus, koska niin julkisen hallinnon toiminta ja palvelut, kuin elinkeino-elämän ja kansalaistoiminnan paikallinen organisoituminenkin perustuvat useimmiten kuntajakoon. Kunnan alue on usein lakien toimeenpanon perusta ja kunnallinen organisaatio säännösten toimeenpanija käytännössä, mistä johtuen kuntajaon muutokset heijastuvat heti kansalaisten arkipäivään. Jos kunnallista jaotusta muutetaan, palvelujen ja toimintojen muutokset voivat aiheuttaa ihmisille arvaamattomia ongelmia ja kustannuksia. Tämä on myös yksi syy, miksi muutosten tulisi olla mahdollisimman huolellisesti valmisteltuja ja perusteltuja ja asukkaiden itsensä hyväksymiä, jos niihin jostakin syystä joudutaan.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Heuru, Mennola & Rynnänen 2008: 41

¹⁷⁵ Emt. 69–70

¹⁷⁶ Rynnänen 2006: 88

¹⁷⁷ Heuru, Mennola & Rynnänen, 2008: 69–70

Paikallisen itsehallinnon näkökulmasta kuntaliitokset eivät kuitenkaan ole aina vahingollisia, tai ainakaan ne eivät ole itsehallinnon ja demokratian suurin uhka. Kuntaliitoksilla voidaan monissa tapauksissa vahvistaa itsehallintoa, jos yhdistyneiden alueiden myötä liikkumavara lisääntyy ja kuntien kapasiteetti toimia asukkaidensa eteen vahvistuu. Olennaista on, minkälaiseen ongelmaan kuntarakenteen muutoksella pyritään vastaamaan. Jos kyseessä on pulma, joka liittyy esimerkiksi pienehköjen kuntien vähäisiin kehittämisresursseihin palveluissa tai mikäli kuntarajat aiheuttavat jatkuvasti alueen asukkaille ongelmia, on kuntaliitos perusteltua. Jos kuntien yhdistämisellä puolestaan haetaan pikaista ratkaisua esimerkiksi epätarkoituksenmukaiseen palvelurakenteeseen, voisi yksittäisten kuntien palvelurakenteiden muovaaminen kuntien yhdistämisen sijaan olla tarkoituksenmukaisempi ratkaisu.¹⁷⁸ Kuntaliitoksen säädettyjen tarkoitusten voi katsoa täyttyvän, jos kysymyksessä oleva muutos parantaa alueen asukkaiden itsehallinnollisen organisoitumisen ja hallinnon yleisen järjestämisen mahdollisuuksia, tai edistää joko itsehallinnollisten tai yleishallinnollisten intressien toteutumista, ja on sopusoinnussa toisenkin intressijoukon kanssa.¹⁷⁹ Kuntarakenneuudistuksella olisi mahdollista edistää kunnallisen itsehallinnon kehittämistä, mutta onnistuneen uudistuksen edellytyksenä on, että sillä olisi myös kuntalaisten tuki ja hyväksyminen.¹⁸⁰ Vaikka kuntarakenneuudistuksessa on pääasiassa kyse taloudellisen vastuun kantamisen edellytyksistä, ei hankkeessa kuitenkaan saisi unohtua, että juuri kuntalaisen tulee olla itsehallinnon keskiössä, oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Kunta on asukasta varten eikä asukas kuntaa varten.¹⁸¹

5.2. Kuntalaisen osallistuminen ja kuntaliitos

Kunnan asukkaiden itsehallinto edellyttää toimivaa kunnallista demokratiaa, ja myös kuntalaisten oikeudet osallistua ja vaikuttaa muulla tavoin heitä koskeviin päätöksiin on turvattu aina perustuslaista lähtien. Kuntarakenneuudistus voidaankin toteuttaa vain, jos asukkaiden itsehallinto toimii ja kunnat ovat avoimia myös kuntalaisvaikuttamiselle ja

¹⁷⁸ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 58–59

¹⁷⁹ Pihlajaniemi 2001: 33

¹⁸⁰ Mölsä 2012: 90

¹⁸¹ Emt. 40

lähivaikuttamiselle.¹⁸² Kuntajaon muutoksen välittömät vaikutukset kohdistuvat aina kahteen tai useampaan kuntaan, sekä tilanteesta vaihdellen muihin kunnallisiin, valtiolisiin ja EU:n viranomaisiin. Näiden toimialueet tai toiminnalliset aluejaot on määritetty kuntajaotuksen perusteella, ja ne muuttuvat samalla kuntajaon muutospäätöksellä. Muutoksen välilliset vaikutukset kohdistuvat aina myös varsinaisen muutosalueen asukkaisiin, ja sen lisäksi kaikkiin asianomaisten kuntien ja edellä tarkoitettujen muiden viranomaisten alueilla asuviin henkilöihin. Tietyissä tilanteissa välilliset vaikutukset voivat ulottua myös asianomaisten kuntien muualla asuviin jäseniin ja muutoksen kohteena olevalla alueella tilapäisesti oleskeleviin tai satunnaisesti poikkeaviin henkilöihin.¹⁸³ Koska kuntaliitokset vaikuttavat aina alueen kuntalaisiin, on heidän kuuleminen liitosvaiheessa tärkeää. Kuntalaisia voidaan kuulla kuntaliitoksen yhteydessä kaikilla vanhan kuntalain 4 luvussa säädetyillä menettelytavoilla, ja heille on tarjottava mahdollisuus kuntajakolain 7 §:ssä tarkoitettuun huomautusten tekemiseen.¹⁸⁴ Ihanteellisin tapa varmistaa että kunnan asukkaita kuullaan kuntia yhdistettäessä, olisi kansanäänestyksen järjestäminen. Valtion taholta sitä ei vaadita, vaan jokainen kunta voi itse päättää, kuullaanko asiassa asukkaita, ja millä tavalla. Kunta voi järjestää neuvoa-antavan kansanäänestyksen nykyisin voimassa olevien säännösten mukaan, mutta kunnan kanta muodostuu kuitenkin valtuuston päätöksellä.¹⁸⁵ Kuntaliitosten yhteydessä on myös pyritty rakentamaan kuntalaisille ja yhdistyvien kuntien edustajille uusia osallistumisen mahdollisuuksia. Esimerkiksi asukasosallistumisen ja kaupunginosademokratian muotoja on kehitetty, jotka ovat hetkellisesti tuoneet kuntalaisen ääntä kuuluville, mutta vaikutukset ovat jääneet usein vähäisiksi ja muodot tilapäisiksi.¹⁸⁶

5.3. Kuntajaotuksen muuttaminen

Suomen perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (PL 121 §). Realistinen näkemys kuitenkin itsehallinnon suhteen on, että kunnallisella itsehallinnolla on perustuslain suojaa juuri

¹⁸² Mölsä 2012: 54–55

¹⁸³ Pihlajaniemi 2001: 23

¹⁸⁴ Mölsä 2012: 66

¹⁸⁵ Emt. 47

¹⁸⁶ Haveri, Stenvall & Majoinen 2011: 94

niin paljon kuin eduskunta sitä tapauskohtaisesti katsoo olevan¹⁸⁷. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, joista keskeisimmät säännökset sisältyvät kuntalakiin. Kuntalaissa säädetään muun muassa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksista ja muutoksenhausta, joita on käyty yleisesti läpi edellä. Perustuslain 122.2 §:n mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla, mikä merkitsee, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädettävä lailla, mikä on käytännössä tehty kuntarakennelilla. Perustuslain ohella kunnallishallinnossa on otettava huomioon myös edellä mainitun Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan sisältyvät velvoitteet. Peruskirja saatettiin Suomessa voimaan asetuksella (1181/1991) vuonna 1991. Kuntajakoa peruskirjassa koskee lähinnä peruskirjan 5 artikla paikallisviranomaisten aluerajojen suojasta, jonka mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on peruskirjan mukaan mahdollista, silloin kun se sallitaan lainsäädännössä.

Kuntajaon muuttamisesta säädettiin vuoden 1998 alusta voimaan tullessa kuntajakolaissa, joka korvasi vuoden 1977 huhtikuun alusta voimaan tulleen kuntajaosta annetun lain (73/1977). Sitä puolestaan edelsi kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annettu laki (180/1925), joka tuli voimaan vuoden 1926 alusta.¹⁸⁸ Vuoden 1997 kuntajakolain korvasi vuoden 2009 (1698/2009) laki, jonka tavoitteena oli edistää kuntarakenteen uudistumista.¹⁸⁹ Kuntajakolaki muuttui kuntarakennelaksi 1.7.2013, mikä on osa hallituksen kuntauudistusta. Kuntarakenneuudistuksen lisäksi kuntauudistus koostuu kuntalain kokonaisuudistuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä, valtionosuusuudistuksesta, metropolialueen hallintoratkaisusta sekä kuntien tehtävien arvioinnista.¹⁹⁰ Kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoituksena

¹⁸⁷ Heuru 2006: 88

¹⁸⁸ HE 125/2009 vp s.5-6

¹⁸⁹ Emt. 1

¹⁹⁰ Eduskunta 2013

on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita. Kuntarakennelakiin lisättiin

5.3.1. Kuntajako

Kunta on sen asukkaiden itsehallinnon perusyksikkö ja kuntajaotuksella on merkitystä myös paikallisen identiteetin muodostumiselle.¹⁹¹ Kuntajaotuksella on kaksi perustarkoitusta, palvella kansalaisten paikallista itsehallintoa sekä palvella yleistä hallintoa.¹⁹² Kuntajaotuksen rooli alueella asuvien itsehallinnollista organisoitumista palvelevana olisi selvä ilman erillistä säädöstäkin, mutta sen yleishallinnollinen rooli ei ehkä voisi säilyä ilman sitä osoittavaa säännöstä.¹⁹³ Kuntajaotukseen perustuvat muun muassa valtion hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten alueellinen jaotus sekä valtiollisten vaalien vaalipiirit. Kuntajaotuksella on välitön tai välillinen merkitys useimpien julkisen sektorin tehtävien hoitamisessa, ainakin kunnallisten ja kuntien yhteistoiminnassa järjestettyjen palvelujen järjestämisen voidaan katsoa sisältyvän kuntien asukkaiden itsehallintoon ja toisaalta valtion vastuulla olevien palvelujen yleiseen hallintoon.¹⁹⁴

Kuntarakennelain 1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten. Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla, tai siitä päättää valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö. (Kuntarakennelaki 1 §.) Eduskunta voi säätää lailla kaikenlaisista kuntajaon muutoksista, ja silloin kun laissa säädettävät edellytykset täyttyvät, kuntajaon muuttamisesta voi päättää myös valtioneuvosto tai ministeriö. Kuntajaon muutosta koskeva päätös on tällöin luonteeltaan hallintopäätös. Päätös ei kuitenkaan ole sellainen jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskeva päätös, johon sovellettaisiin sellaisenaan kaikkia hallintoasioissa yleisesti noudatettavia lakeja kuten hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia (HLKL 586/1996), vaan kuntarakennelaisissa säädetään monelta osin muun muassa kuntajaon muuttamisen valmistelussa, päätöksenteossa ja muutoksenhaussa noudatettavista menettelyistä.¹⁹⁵

¹⁹¹ HE 125/2009 vp s.48

¹⁹² Pihlajaniemi 2001: 31

¹⁹³ Emt. 32

¹⁹⁴ HE 125/2009 vp s.48

¹⁹⁵ Emt. 48

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on kuntarakennelain 2 §:n mukaan elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on lisäksi, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta. (Kuntarakennelaki 2 §) Kunnalla tulee olla kyky toimia eheän ja vahvan palvelukokonaisuuden vastuuorganisaationa palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa sekä vastata vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä. Yksi kuntauudistuksen tärkeimmistä tavoitteista on myös demokratian ja kuntalaisten osallistumisen vahvistaminen, mihin pyritään riittävän vahvojen ja elinvoimaisten kuntien muodostamisella, jolla vahvistetaan myös demokraattisen päätöksenteon asemaa ja liikkumavaraa kunnassa.¹⁹⁶

5.3.2. Kuntajaon määritelmät

Kuntarakennelain 3 §:ssä määritellään erilaisissa kuntajaon muutostilanteissa käytettävät käsitteet.¹⁹⁷ Kuntajaon muuttamisella tarkoitetaan kuntien yhdistymistä tai kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kuntien yhdistymisellä tarkoitetaan kuntajaon muuttamista siten, että yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy jo olemassa olevaan kuntaan; kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta; tai kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. (Kuntarakennelaki 3 §.) Kaikissa näissä tilanteissa yhdistymisen seurauksena syntyy uusi kunta.¹⁹⁸ Kunnan osan siirtämisessä toiseen kuntaan kuntajakoa muutetaan puolestaan siten, että kuntien lukumäärä ei muutu (Kuntarakennelaki 3 §).

5.3.3. Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajaon muuttamisen edellytysten täyttyminen vaaditaan kaikissa kuntajaon muutostilanteissa, eli ne koskevat sekä kuntien yhdistymistä että kunnan osan siirtämistä toi-

¹⁹⁶ HE 31/2013 vp s.67

¹⁹⁷ HE 125/2009 vp s.49

¹⁹⁸ Muukkonen 2012: 25

seen kuntaan. Kuntarakennelaisissa säädetään näistä neljästä edellytyksestä, joista ainakin yhden tulisi täytyä kaikissa kuntajaon muutostilanteissa, myös riippumatta siitä, kenen esityksestä kuntajaon muutos on tullut vireille.¹⁹⁹ Neuvotteluprosessi yhdistymisesityksen aikaan saamiseen tähtää aina siihen että kuntien yhdistyminen saataisiin vireille toimivaltaisessa viranomaisessa, eli valtioneuvostossa, mutta teoriassa on kuitenkin mahdollista, että kuntajakoselvityksen aikana todettaisiin että esitetty kuntajaon muuttaminen ei täyttäisi kuntajaon muuttamiselle asetettuja vaatimuksia. Säädös kuntajaon muuttamisen edellytyksistä on kuitenkin kirjoitettu niin väljästi että on hyvin epätodennäköistä, että edes yksi kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ei täytyisi.²⁰⁰ Käytännössä kuntajaon muuttamiseen tähtäävät hankkeet ovat useimmiten jakautuneet neljään pääkategoriaan: kunta tuntee selviytymistilanteensa vuoksi välttämättömäksi pyrkiä vahvemman kunnan osaksi; yksi tai useampi kunta toteavat tuottavansa palveluksia toisen kunnan tai toistensa asukkaiden käyttöön ja pitävät kuntajaon muutoksia tarpeellisena; kuntien rajat ovat epäselviä, mutkikkaita tai muutoin hallinnollisesti epätarkoituksenmukaisia ja katsotaan sen vuoksi selvennyksiä tai oikaisuja vaativiksi; yksittäiset kuntalaiset tai kuntalaisryhmät katsovat asuin- tai elinkeinonharjoittamispaikkansa sijainnin paremmaksi toisessa kunnassa ja haluavat kuntarajaan muutosta.²⁰¹

Kuntarakennelain 4.1 §:n mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää 2 §:ssä tarkoitettuja kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa: toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä; alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita; alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta (Kuntarakennelaki 4 §). Edellytykset ovat osittain päällekkäisiä ja käytännössä niitä yleensä joudutaan arvioimaan kokonaisuutena. Arvioinnin tekevät ensisijaisesti muutoksen kohteena olevat kunnat, ja kunnan osaa koskevissa muutoksissa myös yksittäiset kunnan jäsenet.²⁰² Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitetaan sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa. Oikeuskäytännössä yhdyskuntarakenteen toi-

¹⁹⁹ HE 125/2009 vp s.50

²⁰⁰ Muukkonen 2012: 40

²⁰¹ Pihlajaniemi 2001: 42

²⁰² HE 125/2009 vp s.50

mivuuden edistämistä on käytetty keskeisenä kuntajaon muuttamista puoltavana perusteena²⁰³ erityisesti osaliitoksia koskevissa tapauksissa.²⁰⁴ Säännökseen lisättiin vuoden 2013 laissa kunnan edellytykset vastata palvelujen tuottamisesta, koska kuntarakennemuutuksen tavoitteiden mukaisesti kunnan tulee kyetä kantamaan palveluiden järjestämistä vastuun ohella myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta. Kuntajaon muuttamiseksi edellytetään lisäksi kaikissa kuntajaon muutostilanteissa, että muutos edistää 2 §:ssä säädettyjä kuntajaon kehittämisen tavoitteita.²⁰⁵

4.3 §:n mukaan 1 momentin alueella tarkoitetaan yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa, ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioidaan myös alueen tulevan kehityksen kannalta (Kuntarakennelaki 4 §). Alueella tarkoitetaan käytännössä niitä kuntia, joihin kuntajaon muuttaminen vaikuttaa ja säännöksessä tarkoitettu alue muodostuu siten joko muutoksen kohteena olevista kunnista tai niitä suuremmasta tai pienemmästä kokonaisuudesta, riippuen muutoksen arvioiduista vaikutuksista. Kuntajaon muuttamisessa on usein kyse strategisesta ratkaisusta tulevaisuuden tarpeisiin, eli arviointi tulee tehdä sekä alueella nykyisin asuvien asukkaiden ja elinkeinonharjoittajien että muutoksen jälkeen alueelle mahdollisesti tulevien uusien asukkaiden ja elinkeinonharjoittajien näkökulmasta. Vaikutuksia arvioidessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi odotettavissa oleva yhdyskuntarakenteen kehitys taajamissa sekä niiden läheisyydessä.²⁰⁶ 4.2 §:n mukaan kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jollei valtioneuvosto päättä erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin alueellisen eheyden osalta. Erityisellä kuntajakoselvityksellä pyritään kuitenkin siihen, että kunta muodostuu yhdestä alueesta. (Kuntarakennelaki 4 §.) Alue voi olla muutoksen kohteena olevia kuntia suppeampi tai laajempi kokonaisuus, esimerkiksi kunnan osa tai useamman kunnan muodostama alue kuten seutukunta. Kunnan muodostumisella yhdestä alueesta tarkoite-

²⁰³ Korkein hallinto-oikeus on 15.1.2008 antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota siihen, että liitosalueen sijainti ja sen merkitys Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liitoksen luomat edellytykset parantavat Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Helsingin seudun kehittämisellä on merkitystä paitsi alueelle itselleen myös laajemmin Etelä-Suomessa ja valtakunnallisestikin. Kyseessä oleva valituksen alainen päätös on valtioneuvoston päätös 28.6.2007 kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Kuntalaisten valtioneuvoston päätöksestä tekemät valitukset on korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätty. (KHO 15.1.2008/33.)

²⁰⁴ HE 125/2009 vp s.50

²⁰⁵ HE 31/2013 vp s.67

²⁰⁶ HE 125/2009 vp s.51

taan sitä, että yhdistyvillä kunnilla on yhteinen maaraja. Alueellisen eheyden vaatimuksesta voidaan poiketa ainoastaan 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen perusteella, minkä tarkoituksena on estää sellaisten alueellisesti epäyhtenäisten kuntien muodostumista, joissa kunnan eri osilla ei olisi yhteistä maarajaa esimerkiksi osan alueen kunnista jäätyä suunnitellun kuntien yhdistymisen ulkopuolelle.²⁰⁷ Jos kuntaliitoselvitys kariutuu juridisiin seikkoihin, kariutuminen saattaa tapahtua juurikin vaatimukseen kunnan muodostamisesta yhdestä alueesta.²⁰⁸

Kuntajaon muuttamisen yleisten edellytysten ja maarajavaatimusten rinnalla 4.4 § edellyttää suomen ja ruotsinkielisen väestön palvelutarpeiden huomioimista. Vastaavasti myös saamelaiset kielelliset ja kulttuurilliset oikeudet tulee säilyttää.²⁰⁹ Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaisesti. Kuntajakoa muutettaessa tulee myös ottaa huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella. (Kuntarakennelaki 4 §.) Säännös vastaa asiallisesti perustuslaissa säädettyä ja sen tarkoituksena on korostaa kieli- ja kulttuuriolosuhteiden huomioon ottamista myös arvioitaessa sitä, onko kuntajaon muuttamiselle edellytyksiä. Lainsäädännössä on haluttu ottaa huomioon se, etteivät kuntajaon muutokset johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eivätkä myöskään huononna kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään.²¹⁰ Käytännössä kuntajaon muutokset eivät siten saa johtaa perustuslaillisten oikeuksien tosiasialliseen heikkenemiseen, joka voisi olla todellinen uhka esimerkiksi jos kuntaliitoksessa osallisena on kuntia jotka ovat kaksi- tai pelkästään ruotsinkielisiä, ja jotka liitoksen jälkeen kuuluisivat yksikieliseen suomenkieliseen kuntaan.²¹¹

²⁰⁷ HE 125/2009 vp s.50

²⁰⁸ Muukkonen 2012: 40

²⁰⁹ Emt. 41

²¹⁰ HE 125/2009 vp s.51–52

²¹¹ Muukkonen 2012: 41

6. KUNTALIITOS JA KUNTALAISEN OSALLISTUMINEN

6.1. Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu

Kuntajaon muuttamisen prosessi alkaa pääsääntöisesti julkilausutusta ajatuksesta kunta-liitoksen toteuttamiseen. Aloitteen tekijänä voi ei-juridisessa mielessä olla periaatteessa kuka tahansa, eli esimerkiksi myös yksittäiset kuntalaiset voivat olla tosiasiallisesti käynnistämässä kuntajaon muuttamisprosessin. Usein tehokas valmistelu alkaa kuitenkin kunnan virkakunnan tai luottamushenkilöiden synnyttämästä tahtotilasta. Kuntajaon muuttamiseen tähtäävät prosessit voivat käynnistyä juridisesti useammalla eri tavalla. Periaatteessa kaikissa tapauksissa asia on mahdollista saada vireille vanhan kuntalain 28 § mukaisella kuntalaisaloitteella tai 15 § tarkoittaman kunnanvaltuuston työjärjestyksen sisältämällä valtuustoaloitteella. Kumpikaan näistä tavoista ei automaattisesti kuitenkaan käynnistä prosessia, vaan kuntajakoselvityksen käynnistäminen edellyttää toimivaltaisen viranomaisen päätöstä, kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen päätöstä.²¹² Kuntarakennelain 5 §:n mukaan esityksen kuntien yhdistymisestä tekevät muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä ja esitys toimitetaan ministeriölle. Ministeriö voi myös panna kuntien yhdistymisen vireille määräämällä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen. (Kuntarakennelaki 5 §.) Kuntien yhdistymisen vireillepano edellyttää joka tapauksessa kaikissa muutoksen kohteena olevissa kunnissa tapahtuvaa valmistelua.

Kuntien yhteinen esitys tulee valmistella kunnissa niin yksityiskohtaisesti, että valtioneuvosto voi sen perusteella tehdä päätöksen kuntajaon muutoksesta ilman lisävalmistelua.²¹³ Kuntarakennelain 6 §:n mukaan kuntien esityksessä on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten edellä mainitut kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esitykseen on liitettävä valtuustojen yhtäpitävät päätökset kuntien yhdistymisesityksestä asiakirjoineen sekä yhdistymissopimus. Esityksestä tai siihen liitettyistä asiakirjoista on ilmentävä, millä tavoin kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, on varattu mahdollisuus vaikuttaa ja tulla kuulluksi esityksen valmistelussa. (Kuntarakennelaki 6 §.) Käytännössä osa kunnista kokee tärkeäksi pää-

²¹² Muukkonen 2012: 21–22

²¹³ HE 125/2009 vp s.53

töksenteon oikeuttamisen kuntalaisten mielipiteellä, osa taas on sitä mieltä, että kuntalaisten mielipidettä ei tulisi kysyä kuntaliitosasiassa, koska vain päättäjillä on tarvittava tietopohja kyseiseen päätöksentekoon.²¹⁴

Kuntarakennelain 7.1 §:n mukaan yhdistymisesityksen valmistelussa kunkin kunnan velvollisuutena on huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, siten kuin niistä säädetään vanhan kuntalain 4 luvussa (uuden lain 5 luvussa) ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin kuntien yhdistymisellä voi olla huomattava vaikutus, hallintolain 41 §:n mukaisesti (Kuntarakennelaki 7 §). Oikea ajoitus on kuntalaisen osallistumisessa ensiarvoisen tärkeää. Käytännössä mahdollisimman aikainen osallisuus takaa parhaimman vaikuttavuuden, ja siksi vaikuttaminen onkin kaikkein tehokkainta valmisteluvaiheessa.²¹⁵ Keskeisiä säännöksiä kuntien yhdistymisen valmistelussa ovat erityisesti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva 27 § (uuden lain 22 §), asioiden vireilläolosta tiedottamista koskeva 29 § (uuden lain viestintäpykälä 29 §) sekä kunnallista kansanäänestystä koskeva 30 ja 31 § (uuden lain 24 ja 25 §).²¹⁶

6.1.1. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Vanhan kuntalain 27 §:n (uuden kuntalain 22 §) mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti: valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin; järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa; tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia; selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa; järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa; avustamalla asukkaiden omaaloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. (KuntaL 365/1995 27 §.) Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään uuden kuntalain 22 §:ssä, josta kunnanosahallinto ja kansanäänestys on siirretty aiemmasta poiketen omiin pykäliinsä.²¹⁷ Uusi pykälä vastaa pääosin edeltävän

²¹⁴ Valtiovarainministeriö 2012: 48–49

²¹⁵ Suomen kuntaliitto 2009: 9

²¹⁶ HE 125/2009 vp s.54

²¹⁷ Valtiovarainministeriö 2015

edeltäjäänsä, mutta uutena asiana on muun muassa valtuuston vastuu monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista, mikä korostaa asukkaiden oikeutta monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin.²¹⁸

6.1.2. Tiedottaminen

Kuntalain 29 §:ssä säädetään tiedottamisesta, ja uudessa kuntalaissa viestinnästä 29 §:ssä. Vanhan pykälän mukaan kunnan on muun muassa tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä sekä mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.²¹⁹ Viestinnästä säädetään uuden kuntalain 29 §:ssä, jonka mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan on tiedotettava myös, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. (KuntaL 410/2015 29 §.) Käytännössä myös paikallismedian rooli kuntien yhdistymistä koskevassa päätöksenteossa on noussut usein keskeiseksi tekijäksi kuntaliitoksissa. Kuntalaisten kuulemistilaisuuksissa saattaa olla paikalla pienempi joukko ihmisiä, joka ei edusta koko alueen asukaskuntaa, kun taas suurin osa asukkaista seuraa kuntaliitosprosessia lehdistön eli paikallismedian uutisoinnin avulla. Tästä syystä myös paikallismedialla voi olla merkittävä rooli muutoksessa sekä liitoksen imagon luojana.²²⁰

6.1.3. Kunnallinen kansanäänestys

Vuosina 1991–2012 Suomen kunnissa on järjestetty 60 kansanäänestystä ja niiden aiheina ovat useimmiten olleet kuntaliitokset, jopa 93 prosenttia kaikista kansanäänestyksistä on koskenut kuntaliitoksia. Kuntaliitos yleisimpänä aiheena kytkeytyy selkeästi kuntarakenteen muutoksiin, ja myös valtionhallinnon toimet kuntien määrän vähentämiseksi vaikuttavat siihen, miten suoran demokratian instrumentteja on käytetty eri aikoina. Vuonna 2005 käynnistetyn PARAS-hankkeen myötä monia kuntaliitoksia toteutui erityisesti vuoden 2007 alussa, minkä vaikutukset heijastuvat valtuustokauden 2005–

²¹⁸ Valtiovarainministeriö 2015

²¹⁹ HE 125/2009 s.54

²²⁰ Valtiovarainministeriö 2012: 49–50

2008 kansanäänestysten lukumäärissä. Tuleva kuntaliitos tai sen mahdollisuus ei kuitenkaan automaattisesti johda kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseen. Vuodesta 1990 lähtien vähintään 140 kuntaa on osallistunut tuloksellisiin kuntaliitosneuvotteluihin ja vielä useampi on ollut mukana tunnustelemassa liitoskumppaneita, mutta vain 79:ssä kyseisistä kunnista on kuitenkin järjestetty kansanäänestys.²²¹ Kansanäänestysten neuvoa-antavan luonteen takia valtuusto voi päättää olla noudattamatta kansanäänestyksen tulosta, mutta kunnanvaltuustot ovat kuitenkin useimmiten noudattaneet kansanäänestysten tuloksia. Jopa neljä viidestä kansanäänestyksestä on johtanut äänestäjien enemmistön toivomaan päätökseen, mutta sama valtuusto tai seuraavan vaalikauden valtuutetut voivat kuitenkin kumota kansanäänestystulosta koskevan päätöksen seuraavina vuosina. Joka viidennen kansanäänestyksen tulos on torjuttu valtuustoissa, ja suurin osa kansanäänestyksistä, joiden tuloksia ei ole noudatettu valtuustoissa, on koskenut kuntaliitoksia.²²²

Neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä säädetään vanhan kuntalain 30 §:ssä (vastaavasti uuden kuntalain 24 §:ssä). Siitä, toimitetaanko kunnassa kansanäänestys kuntien yhdistymistä koskevasta asiasta ja missä vaiheessa yhdistymisen valmistelua, päättää kunkin yhdistyvän kunnan valtuusto. Kansanäänestyksen luonne voi olla hyvin erilainen riippuen siitä, toimitetaanko äänestys esimerkiksi keskustelun herättäjänä valmistelun alkuvaiheessa vai vasta sen jälkeen, kun kuntien yhdistymisesitys ja siihen liittyvä yhdistymissopimus on valmisteltu. Joillakin alueilla kuntien yhdistymistä koskevan äänestyksen äänestysprosentti on ollut hyvin korkea, jopa korkeampi kuin muissa vaaleissa, mikä kertoo siitä, että kansanäänestys on aktivoanut suuren joukon kuntalaisia ja kuntalaiset ovat kokeneet vaikuttamisen liitoskysymyksessä tärkeäksi. Kun äänestystulos on ollut myönteinen, on kuntalaisten tuki liitokselle vahvistanut luottamushenkilöiden päätösvalmiutta, mutta liitos on saatettu tehdä myös kansanäänestyksen tuloksesta huolimatta. Välillä saattaa vaikuttaa jopa siltä, että neuvoa-antavat kansanäänestykset ovat menettäneet tyystin merkityksensä kuntaliitosten yhteydessä, koska päätöksiä on tehty usein niiden neuvoista piittaamatta.²²³ Kunnallisia kansanäänestyksiä järjestetään vähemmän kuin mitä kuntalaistutkimusten tulosten mukaan kunta-

²²¹ Karjalainen 2013: 3-4

²²² Emt. 7-8

²²³ Mölsä 2012: 66

laiset toivoisivat. Kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä tärkeissä asioissa kannattavia on vuoden 2015 kyselyssä 55 prosenttia vastanneista ja vastustajia viidennes. Kansanäänestysten kannatus on jatkuvasti vahvistunut hiljalleen vuodesta 2008 alkaen.²²⁴ Etenkin ongelmallisissa kuntien yhdistämistapauksissa on perusteltua kuulla myös kuntalaisia, ja neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen tuloksia olisi hyvä kuunnella herkin korvin.²²⁵ Turun seudulla tehdyssä kyselyssä hieman suurempi osa vastaajista kannatti jopa sitovan kansanäänestyksen järjestämistä, verrattuna neuvoa-antavaan. Neuvoa-antava kansanäänestys sai kuitenkin enemmän kannatusta, jos huomioidaan asiasta jokseenkin ja täysin samaa mieltä olevat.²²⁶

Oheisessa oikeusministeriön kunnalliset kansanäänestykset-taulukon pohjalta kokoomassani taulukossa on lueteltu kaikki kuntaliitoksia koskevat neuvoa-antavat kansanäänestykset vuosina 1991–2011. Osassa tapauksissa vaihtoehtona on ollut mukana myös ”en ota kantaa”-vaihtoehto, minkä vuoksi eniten kannatusta saanut vaihtoehto on saanut välillä alle puolet äänimäärästä. Kysymyksenasettelu äänestyksissä on hieman vaihdellut, mutta kysymyksenä on lähes joka kerta ollut, haluaako vastaaja oman kuntansa liittyvän toiseen kuntaan vai ei. Kahdessa äänestystapauksessa vaihtoehtoina ovat olleet kaksi eri liittymiskuntaa, joista eniten ääniä saanut tulos on poimittu taulukkoon. Yhdessä tapauksessa kyseessä on ollut kunnan rajansiirto, Sipoon kunnanosien siirto Helsingin kaupunkiin. Eniten ääniä saaneiden vaihtoehtojen prosenttimäärä vaihtelee 48,5 ja 93,3 prosentin välillä, mutta enemmistövaihtoehto on silti vain harvoin saavuttanut täyden ylivoiman. Kuntien äänestysprosentti kuntaliitoksia koskevissa kansanäänestyksissä puolestaan vaihtelee 48,9 ja 87,2 prosentin välillä, mikä kertoo kohtalaisen aktiivisesta äänestämisestä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä.²²⁷ On myös huomioitava, että vaikka valtuuston päätös olisikin ollut kuntaliitosvastaisen kansanäänestystuloksen mukainen, on kuntaliitos voinut kuitenkin toteutua myöhemmin.

²²⁴ Pekola-Sjöblom 2016: 5

²²⁵ Mölsä 2012: 85

²²⁶ Lundell 2013: 7

²²⁷ Kunnallisvaaleissa äänestysprosentti on vaihdellut 1972–2012 vaaleissa 55,9–78,5 prosentin välillä. Vuonna 2012 vaaleissa äänestysprosentti oli 58,2, ja koko 2000-luvun aikana äänestysprosentti on nousut vain kerran yli 60 prosentin. (Tilastokeskus 2012.)

Taulukko 1. Kuntaliitoksia koskevat neuvoa-antavat kansanäänestykset 1991–2011 (Oikeusministeriö 2015)

Äänestys- vuosi	Äänestyskunta	Eniten kannatusta saanut vaihtoehto %	Äänestys- prosentti	Valtuuston päätös kansanäänestyksen johdosta
1991	Toijala	Ei 56,7	59,8	Tuloksen mukainen
1991	Viiala	Ei 63	71,5	Tuloksen mukainen
1991	Konginkangas	Ei 53,1	79,6	Tuloksen vastainen
1992	Pulkkila	Kyllä 80	67	Tuloksen mukainen
1992	Pyhäntä	Ei 72,8	72,2	Tuloksen mukainen
1992	Nurmo	Ei 71,6	72,5	Tuloksen mukainen
1992	Säynätsalo	Kyllä 72,7	79	Tuloksen mukainen
1992	Piippola	Ei 56,8	79,7	Tuloksen mukainen
1992	Viljakkala	Ei 60,7	83,8	Tuloksen mukainen
1993	Vuolijoki	Ei 56,3	76,7	Tuloksen mukainen
1995	Lohjan kaupunki	Kyllä 90,9	59,9	Tuloksen mukainen
1995	Lohjan kunta	Kyllä 54,6	61	Tuloksen mukainen
1995	Jämsänkoski	Ei 59,2	75,6	Tuloksen mukainen
1996	Pieksämäen kaupunki	Kyllä 73,7	49,3	Tuloksen mukainen
1996	Porvoon kaupunki	Kyllä 63,6	62,4	Tuloksen mukainen
1996	Porvoon maalaiskunta	Kyllä 55,9	72,2	Tuloksen mukainen
1996	Pieksämäen maalaiskunta	Ei 77	74,2	Tuloksen mukainen
1998	Mikkelin kaupunki	Kyllä 83,5	51,5	Tuloksen mukainen
1998	Äänekoski	Ei 58,2	56,6	Tuloksen mukainen
1998	Mikkelin maalaiskunta	Ei 52,2	64,7	Tuloksen vastainen
1998	Ristiina	Ei 61,5	67	Tuloksen mukainen
1998	Suolahti	Ei 61,5	68,1	Tuloksen mukainen
1998	Anttola	Kyllä 53,8	75	Tuloksen mukainen
1998	Hirvensalmi	Ei 69,5	76,3	Tuloksen mukainen
1999	Kuorevesi	Ei 54,2	86,5	Tuloksen vastainen
2000	Hamina	Kyllä 70,1	58,9	Tuloksen mukainen
2000	Vehkalahti	Ei 54,8	67,4	Tuloksen vastainen
2001	Raahe	Kyllä 80,1	51,5	Tuloksen mukainen
2001	Pattijoki	Ei 49,0	77,8	Tuloksen vastainen
2002	Peräseinäjoki	Kyllä 54,0	68,9	Tuloksen mukainen
2003	Myynämäki	Kyllä 73,1	57	Tuloksen mukainen
2003	Mietoinen	Ei 69,8	87,2	Tuloksen mukainen
2004	Kangaslampi	Kyllä 68	68,5	Tuloksen mukainen
2004	Sahalahti	Kyllä 53,7	72,7	Tuloksen mukainen
2004	Kiihtelysvaara	Kyllä 63,3	72,7	Tuloksen mukainen
2004	Sonkajärvi	Ei 73,2	78,3	Tuloksen mukainen
2006	Korpilahti	Ei 52,1	63,8	Tuloksen vastainen
2006	Siikajoki	Kyllä 52,72	68,9	Tuloksen mukainen
2007	Loviisa	Kyllä 88,8	48,9	Tuloksen mukainen
2007	Ruotsinpyhtää	Kyllä 48,5	51,7	Tuloksen vastainen
2007	Lapinjärvi	Ei 51	59,8	Tuloksen mukainen
2007	Liljendal	Kyllä 68,9	63	Tuloksen mukainen
2007	Sipoo	Ei 93,3	65,6	Tuloksen mukainen
2007	Joutseno	Ei 73,3	66,4	Tuloksen vastainen
2007	Pertunmaa	Ei 79,17	68,6	Tuloksen mukainen
2007	Ylistaro	Kyllä 50,8	68,8	Tuloksen mukainen
2007	Nurmo	Ei 63,1	72,1	Tuloksen vastainen
2007	Pernaja	Loviisa 62,7	73,9	Tuloksen mukainen
2009	Artjärvi	Orimattila 68	73,2	Tuloksen mukainen
2010	Hollola	Ei 83,1	63,4	Tuloksen mukainen
2010	Vöyri-Maksamaa	Kyllä 76,3	66,8	Tuloksen mukainen
2010	Oravainen	Kyllä 53,8	80,2	Tuloksen mukainen
2011	Nummi-Pusula	Kyllä 55,2	53,7	Tuloksen mukainen
2011	Vähäkyrö	Ei 49,11	63,8	Tuloksen vastainen
2011	Siuntio	Ei 63,5	66,5	Tuloksen vastainen

6.1.4. Kansanäänestysaloite

Kuntajakoa koskeva kansanäänestys voi vanhan kuntalain 31 §:n mukaisesti tulla vireille myös siten, että vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista tekee sitä koskevan aloitteen (KuntaL 365/1995 31 §). Uudessa kuntalaissa kansanäänestysaloitteesta säädetään 25 §:ssä, jonka mukaan kansanäänestysaloitteen voi aiemmasta säädöksestä poiketen tehdä vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista (KuntaL 410/2015 25 §). Vaikka kunnan asukkailla onkin oikeus tehdä kansanäänestyksen toimittamista koskeva aloite, valtuusto voi kuitenkin päättää kansanäänestyksen toimittamisen ehdoista ja esimerkiksi äänestysvaihtoehdoista.²²⁸ Vanhan kuntalain mukaan aloiteoikeus oli vain kunnan asukkaalla, mutta nyt sanamuotoa on täsmennetty siten, että säännöksessä mainitaan myös kunnassa toimivat yhteisöt ja säätiöt.²²⁹

Vuosina 1991–2012 Suomessa on järjestetty noin 60 kunnallista kansanäänestystä ja tehty vähintään saman verran kansanäänestysaloitteita.²³⁰ Saatavilla olevien tietojen perusteella lain kelpoisuudet täyttäneitä kansanäänestysaloitteita on tehty yhteensä 59, mutta kannatusilmoitusten keräämishankkeita ja vaatimukset täyttämättömiä kansanäänestysaloitteita on kuitenkin ollut todennäköisesti paljon enemmän. Kansanäänestysaloitteiden käyttö näyttää kasvaneen vuodesta 1991 vuoteen 2012. Hyvin harvassa kunnassa oli tehty kansanäänestysaloitteita 1990-luvun alussa, kun taas 2000-luvun loppupuoliskolla yhden valtuustokauden aikana aloitteita tehtiin yli 20 kunnassa.²³¹ Vain runsas 10 % aloitteista on kuitenkin todellisuudessa johtanut kansanäänestykseen. Suurimman osan aloitteista (86 %) kunnanvaltuustot ovat päättäneet jättää noudattamatta, ja valtuuston käsittelyssä torjuttujen aloitteiden aiheina ovat olleet useimmiten kuntaliitokset²³² (40 % noudattamatta jätetyistä aloitteista).²³³ Kaikista kansanäänestysaloitteista

²²⁸ HE 192/1994 vp s.34

²²⁹ Harjula & Prättälä 2015: 259–260

²³⁰ Karjalainen 2013: 1

²³¹ Emt. 3

²³² 24.5.2010 Haukiputaan kunnanvaltuusto on 1829 kuntalaisen allekirjoittaman kuntalain 31 §:n mukaisen kansanäänestyksen järjestämistä monikuntaliitosasiassa koskevan aloitteen johdosta päättänyt, että kuntalain 30 §:n mukaista neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä ei ole mahdollista toteuttaa erityisen kuntajakoselvityksen vaatimassa aikataulussa, ja päättänyt ettei tehdä hakemusta jatkoajasta kuntajakoselvitykseen äänestyksen järjestämiseksi. Päätöksestä on tehty valitus Oulun hallinto-oikeudelle, joka on hylännyt valituksen, koska valtuuston päätös ei ole ollut lainvastainen. (HAO 26.1.2012 12/0030/2.)

melkein 40 % on koskenut kuntaliitoksia. Kuntauudistus ja valtionhallinnon toimet kuntien määrän vähentämiseksi ovat vaikuttaneet myös kansanäänestysten määrään eri aikakausina.²³⁴ Turun seudulla tehdyssä kyselyssä on selvitetty uskovatko vastaajat siihen, että kansanäänestysaloitteilla on vaikutuksia valtuuston päätöksiin, ja että kansanäänestysaloitteilla on vaikutuksia julkiseen keskusteluun. Aloitteiden vaikutuksia valtuuston päätöksiin kysyttäessä, 42 % vastaajista otti neutraalin kannan ja loput 58 % jakautuivat tasaisesti samaa ja eri mieltä oleviin. Melko suuri osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että kansanäänestysaloitteilla on vaikutuksia julkiseen keskusteluun (16 % täysin ja 38 % jokseenkin samaa mieltä).²³⁵

6.1.5. Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

Kuntarakennelain 7 §:n mukaan kunkin kunnan on hallintolain 41 §:n mukaisesti huolehdittava yhdistymisesityksen valmistelussa vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joille kuntien yhdistymisellä voi olla huomattava vaikutus (Kuntarakennelaki 7 §). Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitetaan sitä, että viranomaisten tulee varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus (HL 41 §). Säännös ei siten edellytä, että kyseiset henkilöt tosiasiallisesti käyttäisivät vaikuttamismahdollisuuksiaan, vaan tarkoituksena on ohjata ja tiedottaa näiden käyttämisestä.²³⁶ Kyseisen pykälän 2 momentissa edellytetään, että asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä ilmoitetaan asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla (HL 41 §). Kuntien yhdistymistä koskevassa tilanteessa tämä voi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi ilmoittamista paikallislehdessä, tiedotteiden lähettämistä koteihin tai erilaisten kuulemistilaisuuksien järjestämistä.²³⁷

²³³ Karjalainen 2013: 7-8

²³⁴ Emt. 4

²³⁵ Lundell 2013: 7

²³⁶ HE 125/2009 vp s.54

²³⁷ Emt. 54

6.1.6. Kuulutusmenettely

Kuntalaisen osallisuus, vaikuttamismahdollisuudet ja oikeus tulla kuulluksi eivät rajoitu tavallisiin kuntalain ja hallintolain 34 (asianosaisten kuuleminen) sekä 41 (vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen) §:ien mukaisiin oikeuksiin, vaan kuntarakennelaisissa on säädetty myös erillisestä kuulutusmenettelystä yhdistymisselvityksen valmistelun yhteydessä.²³⁸ Kunnanhallituksen on varattava kuntarakennelain 7.2 §:n mukaan kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä huomautus ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Huomautus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun kuulutus on kunnassa julkaistu. Tämän jälkeen kunnanhallitus antaa huomautuksista lausunnon ja tekee kuntien yhdistymisestä ehdotuksen valtuustolle. (Kuntarakennelaki 7 §.) Kyseisen kuntarakennelain erityissäännöksen tarkoituksena on varmistaa, että erityisesti muutoksen kohteena olevien kuntien asukkaiden ja muiden kunnan jäsenten näkemykset kuntien yhdistymisestä tulevat kuulluksi. Tästä syystä esitysehdotuksen kuuluttaminen ja siihen liittyvä huomautusten tekeminen on ajoitettava aivan valmistelun loppuvaiheeseen, jolloin käytettävissä on jo esityksen sisältöä koskevassa 6 §:ssä tarkoitettu materiaali kuten yhdistymissopimusesitys. Kuuluttamisen tulee siten koskea samaa aineistoa, jonka perusteella valtuusto tekee päätöksen yhdistymisesityksestä, eikä valmistelua enää jatketa kuuluttamisen jälkeen, jolleivät huomautukset aiheuta muutosta esitysehdotukseen.²³⁹

6.2. Vireillepano ja valmistelu siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan

Kuntarakennelain 11 §:ssä säädetään kunnan osan siirtämisen vireillepanosta ja valmistelusta. Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä, kunnan jäsen²⁴⁰ sekä ministeriö. Kunnan tai kuntien tekemä esitys toimitetaan ministeriölle. Ministeriö voi myös

²³⁸ Muukkonen 2012: 37

²³⁹ HE 125/2009 vp s.55

²⁴⁰ Valtiovarainministeriö on 30.6.2009 kuntalaisten esityksestä johtuen päättänyt kuntajakolain 11 §:n 2 momentin ja kielilain 5 §:n nojalla, että Hämeenlinnan kaupungista siirretään Hausjärven kuntaan alueita. Molemmat valtuustot ovat kyseisessä tapauksessa puoltaneet esitystä. KHO on 10.12.2009 antamallaan päätöksellä hylännyt osakuntaliitosta koskevan valituksen, koska päätöksessä ei ole ylitetty toimivaltaa, eikä päätös ole muutenkaan ollut lain vastainen. (KHO 10.12.2009/3527.)

panna vireille kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan määrämällä toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen. Kunnan jäsenen tekemä esitys toimitetaan kunnanhallitukselle, joka hankkii esityksestä kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot. Kyseisestä lausunnosta tulee ilmetä kunnan kanta kuntajaon muuttamiseen perusteluineen. Kunnanhallitus puolestaan toimittaa esityksen ja kuntien lausunnot ministeriölle kuuden kuukauden kuluessa esityksen vastaanottamisesta. Jos kunnan jäsenen esitys on kuitenkin olennaisilta osiltaan samanlainen kuin äskettäin kunnissa jo käsitelty esitys, voi kunnanhallitus toimittaa esityksen suoraan ministeriölle ilman muiden muutoksen kohteena olevien kuntien lausuntoja. (Kuntarakennelaki 11 §.) Tämä koskee käytännössä tilanteita, joissa kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskeva esitys on äskettäin hylätty ja kunnan jäsen tekee uudelleen olennaisilta osiltaan samaa aluetta koskevan ja samalla tavalla perustellun esityksen. Siten voidaan välttää tällaisen esityksen käsittely uudelleen muissa muutoksen kohteena olevissa kunnissa. Jos kunnan jäsenen esitys on niin puutteellinen tai epäselvä, että kunnanvaltuusto ei voi sen perusteella ottaa asiaan kantaa, kunnanhallituksen on hallintolain 31 §:n mukaisesti hankittava asiassa tarpeellista lisäselvitystä. Kyseisen pykälän mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain 34 §:n mukaisesti esityksen tekijälle on yleensä varattava ennen asian ratkaisemista tilaisuus antaa selityksensä sellaisista muualta hankituista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kuntien yhteisen kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen valmistelu vastaa pääosin kuntien yhdistymistä koskevan esityksen valmistelua, josta säädetään 6 ja 7 §:ssä. Kunnan osaa koskevissa tilanteissa on kuitenkin aina hankittava kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot, joissa yksilöidään siirtyväksi esitetty alue, sen asukasmäärä sekä kielisuhteet. Kunnan osaa koskevissa tilanteissa ei myöskään edellytetä tehtäväksi yhdistymissopimusta. Lisäksi kunnan osan siirtämisestä voi päättää tietyissä laissa säädetyissä tilanteissa myös ministeriö.²⁴¹ Kuntarakennelain 12 §:n mukaan muutoksen kohteena olevien kuntien yhteisessä esityksessä kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, millä tavalla kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Esityksen valmistelussa kunkin kunnan

²⁴¹ HE 125/2009 vp s.59

velvollisuutena on huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, josta säädetään vanhan kuntalain 4 luvussa (uuden lain 5 luvussa) ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin kunnan osan siirtämisellä toiseen kuntaan voi olla huomattava vaikutus hallintolain 41 §:ssä. Kunnanhallituksen on varattava kunnan asukkaille sekä muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä huomautus kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan. Huomautus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun kuulutus on kunnassa julkaistu. Tämän jälkeen kunnanhallitus antaa huomautuksista lausunnon ja tekee valtuustolle ehdotuksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan. (Kuntarakennelaki 12 §.) Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien huolehtimista on käyty tarkemmin läpi edellisessä luvussa.

Kuntarakennelain 13.1 §:n mukaan yksittäisen kunnan ja kunnan jäsenen esityksessä kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitettävä, miten 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen ja 19 §:n 2 momentissa säädetyt päätöksenteon edellytykset täyttyvät (Kuntarakennelaki 13 §). Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan 19 §:n 2 momentissa säädetyillä edellytyksillä päättää myös vastoin muutoksen kohteena olevan kunnan valtuuston tahtoa²⁴², jonka vuoksi esityksessä tulee arvioida myös päätöksenteon edellytysten täyttymistä kyseessä olevassa tilanteessa.²⁴³ Se, että osakuntaliitoksen vireillepano voidaan saada vireille ilman valtuuston myötämielistä suhtautumistakin, on osakuntaliitoksen erityispiirre.²⁴⁴ 13.2 §:n mukaan esityksestä tulee ilmetä, miten asiaa on valmisteltu muiden muutoksen kohteena olevien kuntien kanssa, sekä liittää muiden kuntien valtuustojen lausunnot ja ilmoittaa kyseessä olevat alueet (Kuntarakennelaki 13 §). Kyseisen säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat tulevat tietoisiksi asiasta ja voivat lausua kantansa siitä ennen esityksen tekemistä ministeriölle. Yksittä-

²⁴² Korkein hallinto-oikeus on 15.1.2008 antamassaan päätöksessä käsitellyt osakuntaliitosta koskevaa päätöstä, jonka valtioneuvosto on antanut 28.6.2007 kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Kyseisessä tapauksessa Sipoon kunnanvaltuusto on vastustanut liitosta, mutta osakuntaliitoksesta on päätetty tästä huolimatta, ja valtioneuvoston päätöksestä kuntalaisten tekemät valitukset on korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätty. (KHO 15.1.2008/33.)

²⁴³ HE 125/2009 vp s.60

²⁴⁴ Muukkonen 2012: 22–23

nen kunta ei siten voi ilman toisten kuntien kuulemista panna vireille kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.²⁴⁵

Kuntarakennelain 14.1 §:n mukaan ministeriö määrää yksittäisen kunnan tai kunnan jäsenen tekemän kunnan osan siirtämistä koskevan esityksen valmistelevalta käsittelystä, jollei se hylkää esitystä heti. Ministeriö voi myös perustellusta syystä lykätä valmistelevalta käsittelyn aloittamista. (Kuntarakennelaki 14 §.) Perusteltuna syynä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että kuntajaon muutoksen edellytyksiä ei voida luotettavasti arvioida sen vuoksi, että esityksessä tarkoitettulla alueella on parhaillaan vireillä tai on lähivuosiina, esimerkiksi kolmen edellisen vuoden aikana, tullut voimaan kuntien yhdistyminen.²⁴⁶ 14.3 §:n mukaan ministeriön tulee määrätä, että muutoksen kohteena olevat kunnat varaavat asukkailleen ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautus esityksestä. Huomautus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun kuulutus on kunnassa. Huomautus tulee toimittaa sen kunnan kunnanhallitukselle, jonka asukas huomautuksen tekijä on tai johon nähden huomautuksen tekijä katsoo muuten olevansa asianosainen. (Kuntarakennelaki 14 §.) Kuulutus on julkaistava kunnassa siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Kunnat vastaavat esitystä koskevan kuulutuksen laatimisesta ja kuuluttamisesta kunnissa.²⁴⁷ Kuulutusmenettelyä on käyty tarkemmin läpi edellisessä luvussa. 14.4 §:n mukaan muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen on annettava esityksestä ja sitä koskevista huomautuksista lausuntonsa. Kunnan lausunto sekä huomautukset on tämän jälkeen toimitettava asetetussa määräajassa ministeriölle. (Kuntarakennelaki 14 §.) Esitykseen on liitettävä mukaan myös muiden muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen lausunnot asiasta. Jos kuntajaon muuttamiselle on lähtökohtaisesti riittävästi edellytyksiä, ministeriö hankkii asiasta kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunnot ja lähettää esityksen kuulutettavaksi kuntiin.²⁴⁸

²⁴⁵ Muukkonen 2012: 60

²⁴⁶ Emt. 61

²⁴⁷ HE 125/2009 vp s.61

²⁴⁸ Emt. 62

6.3. Erityinen kuntajakoselvitys

Kuntien yhdistyminen tai kunnan osan liittäminen voidaan toteuttaa kahdella eri selvitysmenettelyllä. Vapaaehtoinen, eli tavallinen kuntajakoselvitys on kyseessä silloin kun siihen ei liity ministeriön asettamaa erityistä kuntajakoselvitystä. Erityisessä selvityksessä kuntajakoselvittäjä on aina pakollinen.²⁴⁹ Erityisen kuntajakoselvityksen erityispiirteenä on, että erityinen selvitys voidaan kunnan ja ministeriön esitysten lisäksi määrätä suoritettavaksi mikäli kunnan asukkaat tekevät siitä esityksen. Tällöin valtuuston tahto voidaan jopa ohittaa selvitysprosessin käynnistämisessä.²⁵⁰ Kuntarakennelain 15 §:n mukaan ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimitettavaksi, johon kuntaon muuttamista koskevan asian laajuudesta tai vaikeudesta, taikka muusta perustellusta syystä, jota varten ministeriö asettaa kyseessä olevia kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän. Erityinen kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä, tai jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. (Kuntarakennelaki 15 §.) Kunnan äänioikeutettujen asukkaiden tekemään esitykseen tulee sisältyä lista niistä henkilöistä, jotka kannattavat esitystä. Koska erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen on pykälän 1 momentin mukaan ministeriön harkittavissa, voidaan kunnan asukkaiden tekemä esitys käsitellä ministeriössä, vaikka esitykseen liitettyyn nimilistaan mahdollisesti sisältyisi virheitä.²⁵¹ 15.3. §:n mukaan kuntalain 118 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille myö pykälän mukaisen arviointiryhmän ehdotuksesta (Kuntarakennelaki 15 §).

Kuntarakennelain 16.1 §:n mukaan kuntien on osallistuttava erityiseen kuntajakoselvitykseen ja kuntajakoselvittäjän ehdotuksen valmisteluun. Jos erityinen selvitys koskee kunnan osan liittämistä toiseen kuntaan, selvittäjän on tarvittaessa laadittava myös erillinen ehdotus kuntien välisestä taloudellisesta selvityksestä. (Kuntarakennelaki 16 §.) Taloudellinen selvitys koskee kunnan omaisuuden jakamista sellaisissa tilanteissa, joissa kunnan osa siirretään toiseen kuntaan tai joissa kunnan alue jaetaan kahden tai use-

²⁴⁹ Muukkonen 2012: 26–27

²⁵⁰ Emt. 22–23

²⁵¹ HE 125/2009 vp s.66

amman kunnan kesken. Selvittäjän laatiman ehdotuksen tarkoituksena on edistää kuntien pääsemistä sopimukseen taloudellisen selvityksen sisällöstä. Kunnat voivat sopia selvityksestä joko suoraan selvittäjän ehdotuksen mukaisesti tai poiketa siitä haluamallaan tavalla.²⁵²

Myös kuntalaisten kuuleminen nousee selvitystyössä keskeiseksi ja kuntalaisten kuulemiskierrosta onkin pidetty erittäin tehokkaana keinona hallita kuntalaisten pelkoja sekä vastustuspainetta. Kuulemiskierrosten myötä selvitysmiehet, poliittiset päättäjät ja vi-ranhaltijat ovat saaneet myös tärkeää tietoa siitä, mitkä asiat kuntalaiset kokivat tärkeiksi.²⁵³ Kuntarakennelain 16.2 §:ssä säädetään, että jos kuntajakoselvittäjä katsoo kuntaja-on muuttamisen tarpeelliseksi, hänen on tehtävä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntajaon muuttamisesta (Kuntarakennelaki 16 §). Selvittäjän eh-dotuksen sisällöstä on soveltuvien osin voimassa mitä kuntajakolain 6 ja 12 §:ssä sääde-tään kuntien yhteisestä esityksestä. Ensimmäinen pykälä koskee kuntien yhdistymistä ja jälkimmäinen kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Selvittäjän ehdotukseen tulee siten sisältyä myös selvittäjän laatima ehdotus kuntien yhdistymissopimuksesta. Kunta-jakoselvittäjä ei ole yhdistymissopimusta valmistellessaan sidottu muutoksen kohteena olevien kuntien kantoihin, vaan voi itsenäisesti esittää esimerkiksi vallitsevista näkö-kulmista poikkeavia kompromissiratkaisuja.

16.3 §:ssä säädetään kuntien yhteisen kuntajaon muutosesityksen ensisijaisuudesta suh-teessa selvittäjän tekemään esitykseen.²⁵⁴ Jos kaikkien kuntien valtuustot hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhtei-sen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Jos kuitenkin yhden tai useamman muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei hyväksy kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta mi-nisteriölle ja liittää siihen muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustojen selvittäjän ehdotuksesta antamat lausunnot. Samalla selvittäjä voi esittää ministeriölle vanhan kun-talain 30 §:ssä (uuden 24 §:ssä) tarkoitetun kunnallisen kansanäänestyksen toimittamis-ta. Jos selvittäjä ehdottaa kansanäänestyksen toimittamista, ministeriö voi määrätä kan-

²⁵² HE 125/2009 vp s.66

²⁵³ Valtiovarainministeriö 2012: 51–52

²⁵⁴ HE 125/2009 vp s.66–67

sanäänestyksen toimitettavaksi siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joiden valtuustot eivät ole hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntien yhdistymisestä. (Kuntarakennelaki 16 §.) Erillisen kansanäänestyksen toimittaminen ei ole päätöksenteon kannalta tarpeen niissä kunnissa, joissa valtuusto kannattaa ehdotusta.²⁵⁵ Yleensä kunnallinen kansanäänestys voi syntyä joko kunnanhallituksen tai kuntalaisten aloitteesta, poikkeuksena on kyseinen säädös kuntaliitosta koskevasta pakollisesta kansanäänestyksestä, jonka valtiovarainministeriö voi määrätä toimitettavaksi niissä kunnissa, jotka eivät ole hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntien yhdistymisestä. Tällaisia pakollisia kansanäänestyksiä on kuitenkin tiettävästi toimitettu vain yksi vuoteen 2013 mennessä, Kiihtelysvaarassa²⁵⁶ vuonna 2004.²⁵⁷

6.4. Kuntajaon muuttamisesta päättäminen

Kuntarakennelain 18.1 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. (Kuntarakennelaki 18 §.) Kuntien yhdistymisen osalta muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustoilla on lähes ratkaiseva rooli, jos ne ovat yhdistymisen kannalla. Valtuustojen yhteisesti esittämä muutos on tehtävä, jollei valtioneuvosto toteaa 4 §:ssä säädettävien kuntajaon muuttamisen edellytysten vastaiseksi. Tällöinkin valtioneuvoston tulisi osoittaa, miltä osin ja millä perusteella se katsoo, etteivät laissa mainitut tavoitteet tai edellytykset täyty.²⁵⁸ Kuntien tekemä kuntaliitosesitys voi-

²⁵⁵ HE 125/2009 vp s.67

²⁵⁶ Kiihtelysvaarassa järjestettiin 25.1.2014 kuntajakolain mukainen neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys kunnan liittymisestä Tuupovaaran kunnan kanssa Joensuun kaupunkiin. Alue- ja kuntaministeri antoi asiaa koskevan määräyksen kuntajakoselvittäjän ehdotuksen pohjalta ottaen huomioon Kiihtelysvaaran, Tuupovaaran ja Joensuun kannanotot. Joensuun ja Tuupovaaran valtuustot hyväksyivät selvitysmiehen esityksen kuntaliitoksesta ilman kunnallista kansanäänestystä. Sen sijaan Kiihtelysvaaran valtuusto päätti, että asiasta järjestetään kansanäänestys ennen kuntajakoselvittäjän ehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä. Kansanäänestyksessä esitettiin äänestäjille kysymys: Tulisiko Kiihtelysvaaran kunta ja Tuupovaaran kunta liittää Joensuun kaupunkiin kuntajakoselvittäjän ehdotuksen mukaisesti? (Sisäministeriö 2003.) Kuten aiemmassa kohdassa neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä kuntaliitoksien yhteydessä olevasta taulukosta on havaittavissa, kyseinen kuntaliitos sai kannatusta ja valtuusto teki päätöksen myös tuloksen mukaisesti.

²⁵⁷ Karjalainen 2013: 2

²⁵⁸ HE 125/2009 vp s.69

daan kuitenkin ainakin teoriassa jättää hyväksymättä²⁵⁹, jos liitos ei edistä palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, ei paranna alueen asukkaiden elinolosuhteita eikä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia, eikä edistä kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.²⁶⁰ 18.2 §:n mukaan kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä²⁶¹ (Kuntarakennelaki 18 §). Kyseinen momentti yhdessä 4 luvun erityistä kuntajakoselvitystä koskevien säännösten kanssa tarjoaa kunnan asukkaille vaikuttamismahdollisuuden ja valtioneuvostolle liikkumavaraa tilanteessa, jossa muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot tai jokin niistä vastustaa mutta huomattava osa kuntien asukkaista kannattaa kuntien yhdistymistä. Ministeriö voi tällaisessa tilanteessa määrätä 15 §:n mukaisesti toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen ministeriön omasta aloitteesta tai kuntien yhdistymistä haluavien, vähintään 20 prosenttia äänioikeutetusta väestöstä edustavien kunnan asukkaiden esityksestä.²⁶² 18.3 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitettua kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät (Kuntarakennelaki 18 §).

Kuntarakennelain 19.1 §:n mukaan kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää, jos minkään muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei vastusta muutosta (Kuntarakennelaki 19 §). Valtuustojen myönteisten kantojen lisäksi luonnollisesti myös 4 §:ssä säädettävien kuntajaon muuttamisen edellytysten tulee täytyä, jotta päätös kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan tehdä.²⁶³ 19.2 §:n mukaan kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimattakin,

²⁵⁹ Lain tavoitteiden toteutumista tulkittaessa kuntaliitosesityksen osalta valtioneuvostolla on viimekädessä poliittiseen harkintaan perustuva toimivalta arvioida, voidaanko esitys hyväksyä vai hylätä. Vaikka valtioneuvostolla onkin harkintavaltaa, käytännössä yhtään kuntien esitystä ei ole ainakaan vuoteen 2013 mennessä kyseisen säännöksen perusteella hylätty. (HE 31/2013 vp s.82.)

²⁶⁰ Heuru 2007: 14

²⁶¹ Vastaavia voimassa olevan lain säännöksiä ei ole käytännössä sovellettu kertaakaan ainakaan vuoteen 2009 mennessä (HE 125/2009 s.69).

²⁶² HE 125/2009 vp s.70

²⁶³ Emt. 70

jos tietyt edellytykset täyttyvät. Kyseiset edellytykset ovat, että muutos on muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin; tai 4 §:n 3 momentissa tarkoitettua alueen kehittäminen edellyttää muutosta, eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta (Kuntarakennelaki 19 §). Tällöin arvioitavaksi tulee, saavutetaanko muutoksella vastaavia etuja, joita mainitaan kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevassa 4.1 §:ssä. Näitä etuja ovat kuntien toimintakykyyn, asukkaiden palveluihin ja elinolosuhteisiin, elinkeinojen toimintamahdollisuuksiin sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuteen liittyvät seikat. Joissain tilanteissa arvioinnissa voi olla merkitystä myös muutoksen vaikutuksilla 4.2 §:ssä tarkoitettua alueellisesti eheän toiminnallisen kokonaisuuden muodostumiseen tai 4.4 §:ssä tarkoitettuihin suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksiin saada palveluja omalla kielellään. Lisäksi edellytetään, että kunnan osan siirtämisen mahdolliset negatiiviset vaikutukset muutoksen kohteena oleville kunnille eivät muodostu liian suuriksi.²⁶⁴

Toimivallan jako valtioneuvoston ja ministeriön välillä jakautuu kuntarakennelain 21 §:n mukaan siten, että valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämisestä. Ministeriö voi kuitenkin päättää kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, tai hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto on sitä vastustanut. Ministeriö voi myös heti hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos se katsoo, ettei kuntajaon muuttamiselle ole riittäviä edellytyksiä. (Kuntarakennelaki 21 §.) Kuntarakennelain tarkoittamalla ministeriöllä viitataan valtiovarainministeriöön, joka vastaa kuntajaon muuttamista koskevien asioiden valmistelusta ja 21 §:n mukaisesta päätöksenteosta. Joissain tilanteissa ministeriö ei kuitenkaan saa ryhtyä edellä mainituissa asioissa päätöksentekoon, koska valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n mukaan ministeriön tulee siirtää asia valtioneuvoston ratkaistavaksi yksittäistapauksessa silloin, kun asian katsotaan olevan laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä.²⁶⁵

²⁶⁴ HE 125/2009 vp s.70–71

²⁶⁵ Muukkonen 2012: 62–64

7. KUNTALIITOS JA KUNTALAISEN OIKEUSTURVA

Kuntalaisen oikeudellista asemaa tarkasteltaessa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi kuntaliitoksen yhteydessä nousee esille myös kuntalaisen oikeusturva. On myös oletettavissa, että kunta- ja palvelurakennemuutokset, kuntaliitokset ja niistä aiheutuvat erilaiset tilanteet näkyvät tulevien vuosien kunnallisvalitusten määrässä yleisesti ja kuntakohtaisesti, samoin kuin valitusten aihealueissa.²⁶⁶ Kunnallisvalituksina käsitellään monenlaisia valituksia, myös kunta-jakoasioita.²⁶⁷ Havainnollistaakseni kuntaliitokseen liittyviä valituksia käytännössä, olen koonnut hallinto-oikeuksista ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta saamieni tietojen pohjalta taulukoita tehdyistä kuntajakovalituksista. Lisäksi olen käyttänyt oikeustapauksia esimerkkeinä soveltuviissa kohdissa.

Kuntajaon muutosesitykseen, sekä valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen muutosesityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä, voi hakea muutosta sen mukaan kuin kuntarakennelain 11 luvussa säädetään. Muilta osin sovelletaan, mitä muutoksenhaun osalta erikseen säädetään muussa lainsäädännössä.²⁶⁸ Kuntarakennelain 11 luvussa säädetään muutoksenhausta ja oikaisunluontoisista korjauksista. Kuntarakennelain 52–54 §:ään sisältyvät säännökset takaavat kuntalaisten muutoksenhakumahdollisuudet kuntajaon muuttamista koskeviin päätöksiin siten kuin perustuslain 21 §:ssä vaaditaan.²⁶⁹ Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. (PL 21 §.)

²⁶⁶ Mäkinen 2010: 147–148

²⁶⁷ Emt. 31

²⁶⁸ HE 125/2009 vp s.89

²⁶⁹ PeVL 33/2009 vp

7.1. Muutoksenhaku valtuuston päätökseen kuntajaon muutosesityksestä

Valitusoikeudesta kuntien yhdistymisesitystä koskevaan päätökseen on säädetty kuntarakennelain 52 §:ssä.²⁷⁰ Valtuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajakoa muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla. Jos valitus koskee 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä, päätös voidaan kumota vain, jos kuntajaon muutos olisi ilmeisesti vastoin mainittuja edellytyksiä. Valitus käsitellään hallintotuomioistuimessa kiireellisenä. (Kuntarakennelaki 52 §.) Kunnan jäsen voi valittaa valtuuston päätöksestä vanhan kuntalain 90 §:ssä (uuden kuntalain 135 §) tarkoitetulla tavalla. Kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, tai päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, tai päätös on muuten lainvastainen. Valtuuston päätös kuntajaon muutosesityksestä voidaan myös kumota, jos siinä esitetty kuntajaon muutos on ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Sanalla ”ilmeisesti” tarkoitetaan, että kumoamiselle on korkea kynnyks.²⁷¹ Hallinto-oikeuden toimivalta ei tältä osin voi olla valtioneuvostolle kuntarakennelain 18 §:ssä säädettyä toimivaltaa laajempi. Pykälän mukaan valtioneuvosto voi hylätä kuntien yhdistymisesityksen vain, jos kuntajaon muuttaminen on ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Kuntalaisia kuullaan kuntajaon muuttamisen yhteydessä jo valmisteluvaiheessa, koska kuulemisessa esille tulevia näkökohtia voidaan ottaa paremmin huomioon valtuuston päättäessä muutosesityksestä. Kuntien yhdistyessä kuntajaon muutosta koskeva tahdonmuodostus tapahtuu nimenomaan valtuustojen päättäessä kuntajaon muutosesityksestä, jolloin kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksien kannalta ratkaiseva on valitusoikeus valtuuston päätöstä mahdollisesti rasittavista virheistä sekä tällaisen valituksen viivytyksetön käsittely.²⁷²

²⁷⁰ Muukkonen 2012: 70

²⁷¹ Helsingin hallinto-oikeus toteaa 4.4.2012 antamassaan päätöksessä, että kuntajakoa voidaan muuttaa kun yksikin kuntajakolain 4 §:n 1 momentissa mainituista edellytyksistä täyttyy. Kun tapauksessa on otettu huomioon kuntaliitosselvityksen arvio kuntaliitoksen yleisistä vaikutuksista ja vaikutuksesta kieliolosuhteisiin sekä myös kuntien yhdistymissopimus, jossa on todettu kuntajaon muuttamisen edellytyksenä se, että huolehditaan kuntajakolain 4 §:n 4 momentin mukaisesti myös ruotsinkielisten asukkaiden mahdollisuudesta saada palveluja, ei voida katsoa, että kuntajaon muutos olisi ilmeisesti vastoin kuntajakolain 4 §:ssä mainittuja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. (HAO 4.4.2012 12/0335/2.)

²⁷² HE 125/2009 vp s.89

Tarkastelemistani vuosina 2004–2012 tehdyistä hallinto-oikeuksien päätöksistä 37 valitusta koski kunnanvaltuuston päätöksiä joissa on esitetty kuntajaon muuttamista (Taulukko 2). Näistä valituksista 34 on kokonaan jätetty tutkimatta, hylätty tai hakemus on rauennut. Näiden päätösten perusteluina ovat olleet vanhan kuntalain 90 §:n mukaisten kunnallisvalituksen perusteiden täyttymättömyys, eli valituksen kohteena oleva päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen ei ole ylittänyt toimivaltansa tai päätös ei muuten ole lainvastainen. Osa valituksista on myös tehty tarkoituksenmukaisuusperusteisiin vetoamalla, mitä ei kunnallisvalituksen yhteydessä tutkita, kuten kunnallisvalitusta koskevassa luvussa onkin jo todettu. Vain kolme tarkastelemistani valituksista on ainakin osittain hyväksytty hallinto-oikeudessa, ja näistäkin kahdessa tapauksessa varsinaista kuntajaon muuttamisesitystä koskevaa päätöstä ei ole kumottu. Äetsän tapaus on ainut, jossa koko kunnanvaltuuston päätös on kumottu kuntalain 52 § sekä hallintolain 27 § ja 28 § esteellisyyssäännösten perusteella.²⁷³ Kurikan tapauksessa kunnanvaltuuston päätös on kumottu vain hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen ja järjestämissuunnitelman hyväksymisen osalta, ei päätöstä kuntajaon muuttamisesityksestä.²⁷⁴ Kuivaniemen tapauksessa on kumottu vain kuntaliitossopimuksen kohdan valmistelutoimikunnan valintaa ja tehtäviä koskevilta osin, sekä yhteisvaltuuston tekemät päätökset.²⁷⁵ Kunnanvaltuuston päätöstä kuntajaon esittämisestä ei kuitenkaan ole tälläkään päätöksellä kumottu.

²⁷³ Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 13.6.2008 antamassaan päätöksessä todennut, että kunnanjohtaja on ollut asianosaisena esteellinen olemaan läsnä ja osallistumaan kunnanvaltuuston kokouksessa asian käsittelyyn siltä osin kuin siinä on ollut kysymys hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen henkilöstön asemaa koskevasta kohdasta, joka sisälsi häntä itseään koskevia määräyksiä, hyväksymisestä. Kunnanjohtajan esteellisyyttä ei ole todettu eikä hän ole poistunut omalta paikaltaan asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi. Kunnanvaltuuston päätös on siten syntynyt esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä. (HAO 13.6.2008 08/0372/3.)

²⁷⁴ Vaasan hallinto-oikeus on 18.6.2008 antamassaan päätöksessä todennut, että hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus on sopimuksen määräajan osalta lainvastainen. Sopimuksen sitovuusajaksi on määritetty viisi vuotta, kuntajakolain 9 §:n esitöiden (HE 155/2006 vp) mukaisesta kolmen vuoden sitovuusajasta poiketen. (HAO 18.6.2008 08/0391/3.)

²⁷⁵ Oulun hallinto-oikeus on 6.11.2006 antamassaan päätöksessä todennut, että uusi kunnan valtuusto on laiminlyönyt kuntajakolain 30 §:n mukaisen velvollisuutensa ryhtyä toimiin kunnan hallinnon järjestämiseksi muun muassa valitsemalla kunnanhallitus. Yhteisvaltuuston kokousta puolestaan ei ole kutsunut 30 §:n mukaisesti koolle valtuuston iältään vanhin valtuutettu, eli valtuusto on kutsuttu koolle lainvastaisesti. Valtuuston päätökset ovat näin ollen syntyneet virheellisessä järjestyksessä. (HO 6.11.2006 06/0534/1.)

Taulukko 2. Kuntalaisten valtuuston kuntaliitospäätöksistä tekemät valitukset 2004–2012 (Hallinto-oikeuksien ratkaisut 2004–2012)

Vuosi	Alue	Ratkaisu
2004	Joensuu	Hylätty
2006	Längelmäki	Hylätty
2006	Suolahti	Hylätty
2006	Suolahti	Hylätty
2006	Mietoinen	Hylätty
2006	Suodenniemi	Ei tutkittu / Hylätty
2006	Kuivaniemi	Hylätty / Hyväksytty
2006	Haukivuori	Ei tutkittu / Hylätty
2007	Kemiö	Ei tutkittu / Hylätty
2007	Eura	Valitus peruttu
2007	Velkua	Hylätty
2007	Nurmo	Hylätty
2008	Korpilahti	Hylätty
2008	Köyliö	Hylätty
2008	Säkylä	Hylätty
2008	Vampula	Ei tutkittu
2008	Alastaro	Valitus peruttu
2008	Vahto	Hylätty
2008	Piikkiö	Ei tutkittu / Hylätty
2008	Jämsänkoski	Ei tutkittu / Hylätty
2008	Mouhijärvi	Hylätty
2008	Mouhijärvi	Hylätty
2008	Äetsä	Hyväksytty
2008	Äetsä	Hylätty
2008	Mänttä	Hylätty
2008	Eno	Ei tutkittu / Hylätty
2008	Kurikka	Hylätty / Hyväksytty
2008	Jurva	Hylätty
2009	Uvila	Hylätty
2009	Himanka	Hylätty
2009	Säkylä	Ei tutkittu
2010	Köyliö	Hylätty
2010	Oravainen	Hylätty
2012	Lohja	Hylätty
2012	Siuntio	Hylätty
2012	Kiikoinen	Ei tutkittu / Hylätty
2012	Karjalohja, Lohja, Nummi-Pusula	Ei tutkittu / Hylätty

7.2. Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen

Varsinaisen päätöksen kuntajaon muuttamisesta muutoksenhakukelpoisuus riippuu siitä, miten päätös on syntynyt. Lähtökohtana on, että kuntien yhteiseen esitykseen, jonka seurauksena valtioneuvosto on esityksen hyväksynyt, ei saa hakea muutosta. Jos päätös on kuitenkin ollut kielteinen, valitusoikeus syntyy.²⁷⁶ Kuntarakennelain 53.1 §:n mukaan valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta, sen jäsen tai 10 §:ssä tarkoitettu yhdistymishallitus (Kuntarakennelaki 53 §). Muutoksenhakuoikeuden osalta säännöksissä keskitytään siihen päätöksentekotilanteeseen, joka on ratkaiseva kuntajaon muutospäätöksen syntymisen kannalta. Jos valtioneuvosto siis hyväksyy kuntien yhdistymistä koskevan esityksen, päätöksestä ei enää erikseen ole valitusoikeutta. Valtioneuvoston harkintavalta kuntien yhdistymistä koskevissa kuntajaon muutoksissa on valtuuston päätöksentekoon verrattuna muutenkin rajattu, sillä valtioneuvosto voi joko hyväksyä kuntien esityksen mukaisen kuntajaon muutoksen tai hylätä sen kokonaisharkinnan perusteella. Valtioneuvoston päätökseen liittyy erityinen oikeussuojan tarve vain niissä tilanteissa, joissa valtioneuvosto hylkää kuntien esityksen mukaisen kuntien yhdistymisen. Kuntien esityksen lainmukaisuus tulee arvioiduksi jo valtuuston päätöksentekoon liittyvän kunnallisvalituksen yhteydessä.²⁷⁷

Pääsäännöstä poiketen valitusoikeus on niin myönteisestä kuin kielteisestäkin päätöksestä silloin, jos valtioneuvosto on tehnyt päätöksensä erityisen kuntajakoselvityksen tilanteessa.²⁷⁸ 53.2 §:ssä säädetään, että jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 tai 3 momentin nojalla, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen (Kuntarakennelaki 53 §). Säännös koskee ensinnäkin tilanteita, joissa jonkin yhdistyvän kunnan valtuusto on vastustanut kuntien yhdistymistä, mutta kuntajakoselvittäjän esitys kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen kyseisessä kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.²⁷⁹ 28.6.2013/478 lakimuutoksen jälkeen säännös on koskenut myös tilanteita, joissa on mukana erityisen

²⁷⁶ Muukkonen 2012: 70–71

²⁷⁷ HE 125/2009 vp s.90

²⁷⁸ Muukkonen 2012: 70–71

²⁷⁹ HE 125/2009 vp s.90

vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta.²⁸⁰ Yleinen valituskelpoisuus syntyy myös siinä tapauksessa kun kyseessä on valtioneuvoston tai ministeriön päätös siirtää kunnan osa toiseen. Tällöin kuitenkin riippuu päätöksen lopputuloksesta, kenellä asiassa on valitusoikeus. Jos kyseessä on myönteinen päätös, valitusoikeutettuja ovat muutoksenkohteena olevat kunnat sekä niiden jäsenet. Hylkäävässä tapauksessa oikeussuojaa nauttivaksi intressitahoksi nousee lisäksi myös yhdistymisesityksen mahdollisesti tehnyt henkilö.²⁸¹ 53.3 §:n mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen, ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen esityksen tekijä (Kuntarakennelaki 53 §). Kunnan osan siirtämisessä toiseen kuntaan valtioneuvoston harkintavalta on laajempi kuin kuntien yhdistymistä koskevissa kuntajaon muutoksissa. Esityksen kunnan osan siirtämisestä voi tehdä myös kunnan jäsen, koska kunnan osan siirtäminen voi kuntien yhdistymistä suuremmin vaikuttaa yksittäisen kuntalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.²⁸²

53.4 §:n mukaan valitus kuntajaon muuttamispäätöksestä on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. 53.5 §:n mukaan kuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston tai ministeriön päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, mutta täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon. (Kuntarakennelaki 53 §.) Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 31 §:ssä, jonka mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään; tai jos päätös on luonteensa vuoksi pantava täytäntöön heti; tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. (HLKL 31 §.) Koska kuntajakomuutoksen johdosta mahdollisesti joudutaan järjestämään uudet vaalit ja muutekin on suotavaa, että päätökset saavat lainvoiman mahdollisimman nopeasti, valitus on

²⁸⁰ HE 31/2013 vp s.87

²⁸¹ Muukkonen 2012: 70–71

²⁸² HE 125/2009 vp s.90

myös käsiteltävä korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Kiireellisyysvaatimuksen toteutumiskriteerit ovat tosin suhteellisia, ja valituksen käsittelijän on pyrittävä turvaamaan kuntajaon muutospäätöksen oikeudellisen kestävyuden ohella myös päätökseen liittyvien muiden toimien toteutumisedellytykset.²⁸³

Tarkastelemissani vuosina 2000–2013 tehdyistä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä (Taulukko 3) 23 valitusta kohdistui valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen kuntaliitoksesta tai osakuntaliitoksesta. Nämä valitukset on yhtä tapausta lukuun ottamatta jätetty tutkimatta, hylätty tai hakemus on rauennut. Näidenkin päätösten perusteina ovat useimmiten olleet ne seikat, että valituksen kohteena oleva päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen ei ole ylittänyt toimivaltansa tai päätös ei muuten ole lainvastainen. Hyväksytyin valituksen kohteena on päätös, jolla sisäministeriö on hylännyt esityksen kuntajaon muuttamisesta osakuntaliitoksella Haukivuoren ja Pieksämäen välillä. Ministeriöllä ei ole ollut toimivaltaa asiassa eikä se siten ole voinut ratkaista kuntarajan muutosta koskevaa esitystä, minkä vuoksi asia on palautettu ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.²⁸⁴ Tapauksissa on huomioitava myös se, että 1997 kuntajakolain mukaan kunnan jäsen on voinut hakea muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen myös silloin kun päätös on ollut myönteinen, kun taas 2009 lainsäädännöstä lähtien kunnan jäsen on voinut hakea muutosta vain kielteiseen päätökseen.

²⁸³ Pihlajaniemi 2001: 104

²⁸⁴ Sisäasiainministeriö on 21.9.2006 antamallaan päätöksellä hylännyt kuntalaisten esityksen kuntajaon muuttamisesta osakuntaliitoksella, perustellen päätöksensä ensinnäkin sillä, että 1.1.2007 alkaen Haukivuoren kunta liittyy Mikkelin kaupunkiin ja Pieksämäen kaupunki ja Pieksänmaan kunta lakkautetaan ja perustetaan uusi Pieksämäen kaupunki. Koska Haukivuoren kunta vastusti osaliitosesitystä ja siirrettäväksi esitetyn alueen asukasmäärä olisi vaikuttanut yli viidellä prosentilla Haukivuoren kunnan asukasmäärään, ei kuntajakolain 5 §:n mukainen erityinen edellytys täyty. Näin ollen esitetty muutos voitaisiin tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä, joita ei ole. Korkein hallinto-oikeus on perustellut 8.1.2007 antamansa päätöksen sisäasiainministeriön päätöstä koskevaan valitukseen sillä, että lausunnot esityksen johdosta ovat antaneet kummankin asianomaisen kunnan kunnanhallitukset, eivät kunnanvaltuustot. Kuntajakolain mukaan 11 §:n mukaan ministeriö voi päättää kuntajaon muutoksesta, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, taikka hylätä sellaista muutosta koskevan esityksen tai aloitteen, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut. Koska valtuustoja ei ole kuultu, sisäasiainministeriöllä ei ole ollut toimivaltaa asiassa eikä se siten ole voinut ratkaista kuntarajan muutosta koskevaa esitystä. (KHO 8.1.2007/3.)

Taulukko 3. Kuntalaisten valitukset valtioneuvoston tai ministeriön kunta- ja osakuntaliitospäätöksistä 2000–2013 (Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut 2000–2013)

Vuosi	Alue	Valituksen kohde	Päätös	Ratkaisu
2000	Kylmäkoski / Urjala	Sisäasiainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hylätty
2000	Kuru / Parkano	Sisäasiainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hylätty
2000	Kuorevesi / Jämsä	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Ei tutkittu / Hylätty
2002	Korpilahti / Muurame / Käyhö	Sisäasiainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hylätty
2003	Muonio / Kittilä	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Ei tutkittu / Hylätty / Raukeaa
2003	Nivala / Ylivieska	Sisäasiainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hylätty
2003	Hamina / Vehkalahti	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Hylätty
2005	Kaustinen Veteli	Sisäasiainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hylätty
2006	Kuivaniemi / Ii	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Ei tutkittu / Hylätty / Raukeaa
2006	Längelmäki / Jämsä / Orivesi	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Hylätty
2006	Viljakkala / Hämeenkyrö	Sisäasiainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hylätty
2007	Haukivuori / Pieksämäki	Sisäasiainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hyväksytty
2008	Pyhäselkä / Joensuu / Eno	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Ei tutkittu / Hylätty / Raukeaa
2008	Alahärmä / Kauhava / Korteesjärvi / Ylihärmä	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Ei tutkittu / Hylätty
2008	Jurva / Kurikka	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Ei tutkittu / Hylätty / Raukeaa
2008	Haukivuori / Kangasniemi / Mikkeli	Sisäasiainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hylätty
2008	Sipoo / Vantaa / Helsinki	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta osakuntaliitoksella	Ei tutkittu / Raukeaa / Hylätty
2009	Hämeenlinna / Hausjärvi	Valtiovarainministeriön päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta osakuntaliitoksella kuntalaisen esityksestä	Hylätty
2009	Himanka / Kalajoki	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Hylätty
2009	Loviisa / Pernaja / Liljendal / Ruotsinpyhtää	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Hylätty
2010	Kauhava / Lapua	Valtiovarainministeriön päätös	Kuntajakoesityksen hylkäys	Hylätty
2010	Oravainen Vöyri	Valtioneuvoston päätös	Päätös kuntajaon muutoksesta	Hylätty
2013	Vöyri / Uusikaarlepyy	Valtiovarainministeriön päätös	Osakuntaliitosesityksen hylkäys	Hylätty

7.3. Erityinen valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä

Säännöksellä erityisestä valitusoikeudesta kunnan viranomaisen päätöksestä laajennetaan kunnallisvalituksen perusteita tietyissä tilanteissa.²⁸⁵ Kuntarakennelain 54 §:n mukaan kunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty kuntajaon muuttamista tarkoitta-

²⁸⁵ Pihlajaniemi 2001: 104–105

van valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa, saa valittaa kuntalaissa säädetyllä tavalla myös sillä perusteella, että päätös on kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden tai kuntarakennelain 31 tai 32 §:n vastainen. Valitusoikeus on myös yhdistymishallituksella. (Kuntarakennelaki 54 §.) Säännös koskee tilannetta, jossa valtioneuvosto on tehnyt kuntaa koskevan kuntajaon muutospäätöksen, mutta se ei ole tullut vielä voimaan, jolloin kunnallisvalituksen perusteena voi olla myös se, että kunnan viranomaisen päätös on ristiriidassa kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden kanssa tai 31 tai 32 §:n vastainen.²⁸⁶ 31 §:ssä säädetään yhdistyvän kunnan viranomaisen toimivallasta ja 32 §:ssä toimivallan jaosta kunnan osan luovuttavan ja vastaanottavan kunnan viranomaisen välillä (Kuntarakennelaki 31 ja 32 §).

7.4. Muutoksenhakukiellot

Kuntarakennelain 55.1 §:n mukaan kuntien yhteisen esityksen mukaiseen valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymisestä ei saa hakea muutosta (Kuntarakennelaki 55 §). Muutoksenhakukiello ei ole perustuslain näkökulmasta ongelmallinen, koska kunnan jäsenellä on 52 §:n nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus valtuuston päätöksen johdosta, jolla se esittää kuntajaotuksen muuttamista.²⁸⁷

55.2 §:n mukaan kuntarakennelain 15 §:ssä tarkoitettuun ministeriön päätökseen, joka koskee erityisen kuntajakoselvityksen määräämistä, ei myöskään saa erikseen hakea muutosta (Kuntarakennelaki 55 §). Päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta, koska kyse on kuntajaon muutosta koskevan asian valmistelusta. Säännös vastaa oikeuskäytännössä (KHO 12.12.2006/3431) noudatettua tulkintaa. Muutoksenhausta lopulliseen ministeriön tai valtioneuvoston tekemään kuntajaon muutospäätökseen säädetään 53 §:ssä.²⁸⁸

²⁸⁶ HE 125/2009 vp s.91

²⁸⁷ PeVL 33/2009 vp

²⁸⁸ HE 125/2009 vp s.91

8. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Kuntaliitoksista on tullut todennäköisesti lähes jokaiselle kuntalaiselle tuttu ilmiö, koska yhdeksän viime vuoden aikana, 2007–2016 Suomessa on toteutunut jopa 75 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä on vähentynyt tänä aikana yhteensä 119 kunnalla eli noin neljänneksellä. Vuonna 2006 Suomessa oli Ahvenanmaa mukaan lukien yhteensä 431 kuntaa ja vuonna 2016, kuntia on enää 313. Vaikka kuntaliitokset saattavatkin tuntua nykyajan ilmiöltä, muutokset kuntajaossa eivät kuitenkaan ole tuore asia, vaan kuntajaon muotoutuminen nykyiseen määrään on pitkän historiallisen kehityksen tulos. Kuntaliitokset koskettavat aina myös yhdistymisalueen kuntien jäseniä ja herättävät monesti voimakkaitakin mielipiteitä. Kuntien toimintaympäristön muutoksien on kuitenkin nähty edellyttävän kunta- ja palvelurakenteen muuttamista myös tulevaisuudessa, joten kuntaliitoksilta ei todennäköisesti vältytä myöskään vastaisuudessa. Tulevaisuuden haasteisiin pyritään valtion taholta nimittäin vastaamaan vahvistamalla kunta- ja palvelurakennetta, mikä on käytännössä tapahtunut yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Mielipidekartoitukset kuitenkin osoittavat, että ainakin oman kunnan mahdolliseen kuntaliitokseen suhtaudutaan usein kielteisesti. Kielteisyys kuntaliitoksia kohtaan vaikuttaa kasvavan samalla kun kuntaliitosten määräkin kasvaa, mikä on ristiriitaista huomioiden, että kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Koska kuntaliitokset ovat todennäköisesti arkipäivää myös tulevaisuudessa, on kuntalaisten kielteiset mielipiteet huomioiden mielenkiintoista selvittää kuntalaisten osallistumisen keinoja ja oikeuksia kuntaliitoksen yhteydessä. Kuntalaisen oikeudet juontavat juurensa kunnallisen itsehallinnon asemaan, josta säädetään perustuslaissa. Perustuslain mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua sen asukkaiden itsehallintoon. Tarkemmin kunnallisesta itsehallinnosta säädetään kuntalaissa, jonka mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Kansallisten säädösten lisäksi kuntien oikeudelliseen perusasemaan vaikuttaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, joka on Euroopan neuvostossa laadittu yleisluontoinen kansainvälinen sopimus.

Myös kuntalaisten yleiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet pohjautuvat perustuslakiin, mutta varsinaiset kunnan asukkaiden suorat osallistumis- ja vaikuttamiskeinosäännökset on koottu vanhassa kuntalaissa 4 lukuun. Monet kyseisen luvun säännökset eivät ole oikeudellisesti välttämättömiä, mutta niillä on kunnallista toimintaa ohjaava vaikutus. Täsmällisemmin luvussa on säännelty muun muassa kunnan asukkaiden aloiteoikeudesta, kunnallisen kansanäänestyksen perusteista ja palvelujen käyttäjien valitsemisesta kunnan toimielimeen. Lisäksi laissa on mainittu eräitä osallistumis- ja vaikuttamismuotoja tarkemmin asiaa sääntelemättä, minkä tarkoituksena on kiinnittää huomiota valtuuston velvollisuuteen luoda kunnan asukkaille monimuotoiset oikeudet osallistua. Kuntien on haluttu muun muassa kehittävän myös vapaamuotoisia menettelytapoja kuntalaisten kuulemiseksi ennen päätöksentekoa, järjestävän mielipidetiedusteluja, tai esimerkiksi asukaskokouksia. Uusi kuntalaki on vahvistettu ja se on tullut voimaan 1.5.2015. Uuden kuntalain taloussäännöksiä on sovellettu vuodesta 2015 lähtien, mutta mm. uusia asukkaiden osallistumisoikeussäännöksiä sovelletaan vasta seuraavan valtuustokauden alusta (1.6.2017) lähtien. Uudessa kuntalaissa demokratian ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien säädökset ovat koottuna 5 lukuun. Sääntely on perusteiltaan pitkälti sama kuin vanhassa kuntalaissa, uutta on lähinnä se, että niin sanotuista vaikuttamistoimielimistä on otettu säännökset kuntalakiin ja viestinnän pääkanava on internet.

Kuntalaisen yleisiin oikeuksiin kytkeytyy myös vahvasti oikeusturva, koska ennalta vaikuttavaa oikeussuojaa ei ole koskaan mahdollista saada niin täydelliseksi, ettei myös jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja tarvittaisi. Kunnan viranomaisen päätökseen haetaan yleensä muutosta vanhan kuntalain 11 luvun mukaisesti, jossa säädetään kuntalaisen oikeudesta tehdä oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus on pääsääntöisesti sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (eli asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kunnan jäsenen valitusoikeus ei ole riippuvainen siitä, onko jäsenellä henkilökohtaista oikeudellista intressiä asiassa vai ei. Oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta säädetään uuden kuntalain 16 luvussa vanhaa kuntalakia vastaavalla tavalla, lähinnä vain päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle on muutettu siten, että pöytäkirjan nähtävänä pitäminen tapahtuu kunnan ilmoitustaulun sijasta yleisessä tietoverkossa.

Kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädetty kuntarakennelaille, missä on myös tarkemmin säännelty kuntalaisen osallistumista ja oikeusturvaa kuntaliitoksen eri vaiheissa. Kuntarakennelain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa, palvelujen järjestämistä ja yleistä hallintoa varten. Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö, ja kuntajaon muuttamisella tarkoitetaan kuntien yhdistymistä tai kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos edistää kuntajaon kehittämisen tavoitteita sekä parantaa toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä, alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita, alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Yhdistymisesityksen valmistelussa kunkin kunnan velvollisuutena on huolehtia kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, siten kuin niistä säädetään vanhan kuntalain 4 luvussa (uuden lain 5 luvussa) ja vaikuttamismahdollisuuksien varamisesta henkilöille, joiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin kuntien yhdistymisellä voi olla huomattava vaikutus, hallintolain mukaisesti. Kuntien yhteisen kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen valmistelu vastaa pääosin kuntien yhdistymistä koskevan esityksen valmistelua. Erityispiirteenä osakuntaliitoksissa on se, että osakuntaliitoksen vireillepano voidaan periaatteessa saada vireille ilman valtuuston myötämielistä suhtautumista. Esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä, kunnan jäsen sekä ministeriö. Myös erityisen kuntajakoselvityksen toteuttamiseen liittyy poikkeuksellisia instrumentteja, koska erityinen selvitys voidaan kunnan ja ministeriön esitysten lisäksi määrätä suoritettavaksi mikäli kunnan asukkaat tekevät siitä esityksen. Tällöin valtuuston tahto voidaan jopa ohittaa selvitysprosessin käynnistämässä.

Keskeisiä säännöksiä kuntien yhdistymisen valmistelussa ovat erityisesti kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, asioiden vireilläolosta tiedottamista sekä kunnallista kansanäänestystä koskevat pykälät. Lisäksi kunnanhallituksen on varattava kunnan asukkaille ja muille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuus tehdä

huomautus ehdotuksesta kuntien yhdistymisesitykseksi. Kuntien yhteisen kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan koskevan esityksen valmistelu vastaa pääosin kuntien yhdistymistä koskevan esityksen valmistelua, myös kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta. Erityisen tunnetuksi osallistumiskeinoksi kuntaliitoksen yhteydessä ovat tulleet neuvoo-antavat kunnalliset kansanäänestykset. Vuosina 1991–2012 Suomen kunnissa on järjestetty 60 kansanäänestystä, ja niistä jopa 93 prosenttia on koskenut kuntaliitoksia. Kansanäänestysten neuvoo-antavan luonteen takia valtuusto voi myös päättää olla noudattamatta kansanäänestyksen tulosta, mutta kunnanvaltuustot ovat kuitenkin useimmiten noudattaneet kansanäänestysten tuloksia. Jopa neljä viidestä kansanäänestyksestä on johtanut äänestäjien enemmistön toivomaan päätökseen, mutta on huomioitava, että valtuusto tai seuraavan vaalikauden valtuutetut voivat kuitenkin kumota kansanäänestystulosta koskevan päätöksen seuraavina vuosina. Kuntalaisilla on myös oikeus tehdä kansanäänestysaloitteita, joita on tehty 59 vuosina 1991–2012. Aloitteista melkein 40 % on koskenut kuntaliitoksia. Vain runsas 10 % aloitteista on kuitenkin todellisuudessa johtanut kansanäänestykseen, suurimman osan aloitteista (86 %) kunnanvaltuustot ovat päättäneet jättää noudattamatta.

Kuten kuntalaisella on yleisestekin valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksistä, myös kuntajaon muutosesitykseen, sekä valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen muutosesityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä, voi hakea muutosta. Kuntarakennelain 11 luvussa säädetään muutoksenhausta ja oikaisunluontoisista korjauksista, jonka säännökset takaavat kuntalaisten muutoksenhakumahdollisuudet kuntajaon muuttamista koskeviin päätöksiin. Valtuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajako muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla. Jos kuntajaon muutoksen esittäjänä on valtuusto, esitystä koskevasta päätöksestä saa valittaa kuntalain mukaisesti kunnallisvalituksella. Valitusoikeus on kunnan jäsenellä. Tarkastelemistani vuosina 2004–2012 tehdyistä hallinto-oikeuksien päätöksistä 37 valitusta koski kunnanvaltuuston päätöksiä joissa on esitetty valtioneuvostolle kuntajaon muuttamista. Näistä valituksista 34 on kokonaan jätetty tutkimatta, hylätty tai hakemus on rauennut. Näiden päätösten perusteluina ovat olleet kuntalain mukaisten kunnallisvalituksen perusteiden täyttymättömyys, eli valituksen kohteena oleva päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen ei ole ylittänyt toimivaltansa tai päätös ei muuten

ole lainvastainen. Vain kolme tarkastelemistani valituksista on ainakin osittain hyväksytty hallinto-oikeudessa, ja näistäkin kahdessa tapauksessa varsinaista kuntajaon muuttamisesitystä koskevaa päätöstä ei ole kumottu.

Varsinaiseen päätökseen kuntajaon muuttamisesta muutoksenhakukelpoisuus riippuu siitä miten päätös on syntynyt. Lähtökohtana on, että kuntien yhteiseen esitykseen, jonka seurauksena valtioneuvosto on esityksen hyväksynyt, ei saa hakea muutosta. Jos päätös on kuitenkin ollut kielteinen, valitusoikeus syntyy ja muutosta voi hakea valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta, sen jäsen tai yhdistymishallitus. Pääsäännöstä poiketen valitusoikeus on niin myönteisestä kuin kielteisestäkin päätöksestä silloin, jos valtioneuvosto on tehnyt päätöksensä erityisen kuntajakoselvityksen tilanteessa. Tuolloin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen Yleinen valituskelpoisuus tulee kyseeseen myös siinä tapauksessa kun kyseessä on valtioneuvoston tai ministeriön päätös siirtää kunnan osa toiseen. Jos kyseessä on myönteinen päätös, valitusoikeutettuja ovat muutoksenkohteena olevat kunnat sekä niiden jäsenet. Tarkastelemissani vuosina 2000–2013 tehdyistä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä 23 valitusta kohdistui valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen kuntaliitoksesta tai osakuntaliitoksesta. Nämä valitukset on yhtä tapausta lukuun ottamatta jätetty tutkimatta, hylätty tai hakemus on rauennut. Näidenkin päätösten perusteina ovat useimmiten olleet ne seikat, että valituksen kohteena oleva päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen ei ole ylittänyt toimivaltansa tai päätös ei muuten ole lainvastainen.

Ei voida kieltää etteikö kuntalaisella olisi useita tapoja osallistua ja vaikuttaa kuntaliitoksen eri vaiheissa, mutta näiden keinojen käytännön vaikuttavuutta on vaikeaa arvioida. Vaikka esimerkiksi neuvoa-antava kansanäänestys järjestettäisiin ja valtuustokin tekisi päätöksensä kyseisen äänestyksen tuloksen mukaisesti, ei mikään estä valtuustoa päättämästä myöhemmin äänestystuloksen vastaisesti. Luonnollisesti valtuusto voi aina päättää alun perinkin olla noudattamatta kansanäänestyksen tulosta, kuten valtuusto voi myös päättää olla järjestämättä kansanäänestystä kuntalaisten aloitteesta huolimatta. Mitä puolestaan tulee kuntaliitoksiin liittyvään muutoksenhakuun, ei kuntalaisten tekemillä valituksilla näytä olevan vaikuttavuutta ainakaan siinä merkityksessä, että kyseisiä vali-

tuksia hyväksyttäisiin muutoksenhakuinstansseissa. Vuosina 2000–2013 tehdyistä kuntalaisten valituksista vain yksi kunnanvaltuuston päätöstä koskeva valitus on johtanut kuntaliitosesitystä koskevan valtuuston päätöksen kumoamiseen, ja valtioneuvoston sekä ministeriön päätöksiin kohdistuneista valituksista vain yksi on johtanut ministeriön osakuntaliitosesityksen hylkäämistä koskevan päätöksen kumoamiseen. Kyseessä olevat päätökset on kumottu menettelyseikkojen vuoksi, joten mikään ei ole myöskään estänyt toimielimiä mahdollisesti päätyvästä uudelleen sisällöllisesti samanlaisiin lopputuloksiin kuin alkuperäisissäkin päätöksissä. Kuntaliitokset koskettavat isoa ihmisjoukkoa, joista moni myös aktivoituu esimerkiksi osakuntaliitosesityksen, kansanäänestysaloitteen, kansanäänestyksen tai valituksen muodossa. Lopputuloksia tarkastellessa, näiden kuntalaisten mielipiteet tuntuvat kuitenkin hukkuvan kuntajakouudistuksen jalkoihin. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että vaikka kunta onkin asukkaitansa varten, ei kuntalaisen suorilla osallistumis- ja vaikuttamiskeinoilla sekä muutoksenhaulla ole pahemmin painoarvoa kun vastassa on kuntaliitos.

LÄHDELUETTELO

Eduskunta (2013). Kuntaudistus: Kuntarakennelaki. Saatavissa 22.11.2016:
https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/kuntaudistus-kuntarakennelaki.aspx.

Eduskunta (2016). Yleistä oikeuslähteistä ja oikeudellisesta informaatiosta. Saatavissa 1.12.2016:
https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Yleista-oikeuslahteista-ja-oikeudellisesta-informaatiosta.aspx.

Hakamäki, Simo (1979). Kuntalainen vaikuttajana. Espoo: Weilin+Göös.

Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne E. Niemi (2009). Kuntalaki. Helsinki: WSOY-pro.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2015). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Haveri, Arto, Jari Stenvall & Kaija Majoinen (2011). Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Acta, nro 224.

Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.

Heuru, Kauko (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita.

Heuru, Kauko (2007). Kunta- ja palvelurakennemuutos. Edilex, 2007/13.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2008). Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.

Hoikka, Paavo, Raimo Lehtonen, Tuija Rajala, Aimo Ryyänen, Pentti Siitonen & Eija Tetri (1999). Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina: Kuntalain seuranta tutkimus. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/1999. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjalainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Tampere: Finnpublishers.

Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjalainen (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Karjalainen, Maija (2013). Suoran demokratian rooli kuntapolitiikassa. Tutkimuskatsauksia 9/2013. Turun kaupunki: Kaupunkitutkimusohjelma.

Kettunen, Pekka (2004). Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro. 39. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Kaunnallisan kehittämissäätö (2013). Kansalaismielipide ja kunnat: Ilmapuntari 2013. Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu, nro 92. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Lundell, Krister (2013). Poliittinen osallistuminen ja kuntaliitoksen mahdollisuus Turun seudulla. Tutkimuskatsauksia 4a/2013. Turun kaupunki: Turun kaupungin konsernihallinto, kaupunkikehitysryhmä. Saatavissa 6.12.2016:

https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//tutkimuskatsauksia_2013-4a.pdf.

Niemivuo, Matti (1997). *Encyclopædia Iuridica Fennica: suomalainen oikeustietosanakirja*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja, nro 28. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Muukkonen, Matti (2012). *Kuntajakolaki käytännössä*. Norderstedt, Saksa: BoD – Books on Demand.

Myllymäki, Juha (2013). *Kuntarakennelaki*. Yleiskirje 17/80/2013. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavissa 6.12.2016:
http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2013/y17802013/17-80-2013_Kuntarakennelaki.pdf.

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

Mölsä, Ari (2012). *Kuntarakennekirja: oikeusoppineet puhuvat*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu, nro 84. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Oikeusministeriö (2015). *Kunnalliset kansanäänestykset*. 24.11.2015. Saatavissa 20.11.2016:
http://www.vaalit.fi/material/attachments/vaalit/vaalit/kunnallinenkansanaanestys/YaH17jwgZ/Kunnalliset_kansanaanestykset_23.11.2015.pdf.

Pekola-Sjöblom, Marianne (2016). *Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja, nro 1/2016. Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavissa 6.12.2016: [file:///C:/Users/Kaisa/Downloads/arttu2_nro1_2016%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Kaisa/Downloads/arttu2_nro1_2016%20(4).pdf).

Pihlajaniemi, Toivo (2001). Kuntajakolaki selityksineen. Edilex 2001: Oy Edita Ab.

Ryynänen, Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto: Kehittämismallit. Helsinki: Edita.

Ryynänen, Aimo (2006). Kunnan itsepuolustus oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. Edilex 2.2.2006.

Sisäministeriö (2003). Kuntajakolain mukainen kansanäänestys järjestetään Kiihtelysvaaran kunnassa 25.1.2004. 19.11.2003. Saatavissa 20.11.2016: http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/uutisarkisto/1/0/kuntajakolain_mu_kai_nen_kansanaanestys_jarjestetaan_kiihtelysvaaran_kunnassa_25_1_2004_26558.

Suomen kuntaliitto (2008). Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Suomen kuntaliitto (2009). Vallakas: kuntalaisen vaikuttamisopas. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Suomen kuntaliitto (2012). Yli 11 000 vastaajan kysely: Valtaosa kuntalaisista ei lämpene kuntaliitoksille. Saatavissa 4.11.2016: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2012/02/Sivut/valtaosa-kuntalaisista-ei-lampene-kuntaliitoksille.aspx>.

Suomen kuntaliitto (2016). Kuntaliitokset: Ajankohtaistilanne. Saatavissa 30.10.2016: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>.

Sutela, Marja (1997). Kunnallisen kansanäänestyksen käyttöala: Vertaileva tutkimus Suomen ja Schleswig-Holsteinin kunnallisten kansanäänestys säännösten tulkinnasta ja käytännöstä. Tampere: Tampereen yliopisto.

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

Tilastokeskus (2012). Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 1972 - 2012, %. Kunnallisvaalit 2012, ennakkotieto. Saatavissa 20.11.2016: http://www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa_2012_2012-10-29_tau_001_fi.html

Valtiovarainministeriö (2012). Kuntauudistus prosessina. Kunnat, 23/2012. Valtiovarainministeriö. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Valtiovarainministeriö (2015). Uusi kuntalaki (410/2015). Kuntalain esittelykalvot Saatavissa 6.12.2016: <http://vm.fi/documents/10623/307641/Kuntalain+esittelykalvot/81c41b72-06cd-463d-875d-f5f430bfc976>.

Valtiovarainministeriö (2015). Uusi kuntalaki voimaan toukokuun alusta. Tiedote, 10.4.2015. Saatavissa 30.10.2016: http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uusi-kuntalaki-voimaan-toukokuun-alusta.

Valtiovarainministeriö (2016). Kuntien lukumäärä ja vireillä olevat muutokset. Saatavissa 30.11.2016: <http://vm.fi/kuntien-lukumaara>.

Virallislähteet

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi.

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

HE 53/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 33/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntajakolaiksi.

Oikeustapaukset

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset:

KHO 5.10.2000/2516

KHO 16.10.2000/2580

KHO 16.10.2000/2582

KHO 7.10.2002/2400

KHO 5.2.2003/227

KHO 2.9.2003/2025

KHO 9.12.2003/3175

KHO 19.12.2005/3447

KHO 15.12.2006/3457

KHO 15.12.2006/3468

KHO 21.12.2006/3573

KHO 2007:1

KHO 2008: 1

KHO 2008: 24

KHO 28.10.2008/2723

KHO 3.12.2008/3146

KHO 9.12.2008/3179

KHO 9.12.2008/3182

KHO 4.12.2009/3145

KHO 7.12.2009/3483

KHO 10.12.2009/3527

KHO 9.11.2010/3177

KHO 21.12.2010/3822

KHO 26.4.2013/1488

Hallinto-oikeuksien päätökset:

HAO 27.5.2004 352/3

HAO 8.3.2006 06/0151/3
HAO 8.3.2006 06/0152/3
HAO 3.5.2006 06/0267/3
HAO 19.5.2006 06/0309/3
HAO 30.6.2006 06/0207/1
HAO 1.11.2006 646/3
HAO 6.11.2006 06/0534/1
HAO 25.9.2007 07/0258/1
HAO 19.11.2007 07/0340/1
HAO 19.11.2007 07/0692/3
HAO 27.12.2007 07/0417/1
HAO 29.1.2008 08/0021/1
HAO 14.2.2008 08/0089/3
HAO 28.2.2008 08/0065/1
HAO 23.4.2008 08/0122/1
HAO 20.5.2008 08/0292/3
HAO 20.5.2008 08/0291/3
HAO 27.5.2008 08/0162/1
HAO 13.6.2008 08/0370/3
HAO 13.6.2008 08/0371/3
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 29.8.2008 08/0480/1
HAO 14.11.2008 08/0362/1
HAO 14.11.2008 08/0363/1
HAO 19.3.2009 09/0129/3
HAO 31.3.2009 09/0098/1
HAO 5.8.2009 09/0278/1
HAO 18.2.2010 10/0128/1

HAO 17.9.2010 10/0495/3

HAO 26.1.2012 12/0030/2

HAO 7.2.2012 12/0111/2

HAO 4.4.2012 12/0335/2

HAO 14.12.2012 12/0378/1

HAO 21.12.2012 12/1248/2