

**VAASAN YLIOPISTO**  
**HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA**

Helena Tuuri-Tammela

**KUNNALLISEN JAOTUKSEN MUUTTAMINEN**

Oikeudelliset edellytykset ja kunnallinen itsehallinto

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2008**

**SISÄLLYSLUETTELO**

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>LYHENNELUETTELO</b>	4
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Kuntarakennetta ja kuntajaon muutoksia käsittelevä tutkimus	10
1.3. Tutkimusongelma	10
1.4. Tutkielman oikeudenala	11
1.5. Tutkimusmenetelmät ja oikeuslähteet	11
1.6. Normien etusijajärjestys ja tulkintaperiaatteet	15
<b>2. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO</b>	17
2.1. Kunnallisen itsehallinnon kehitysvaiheita	17
2.2. Euroopan paikallinen itsehallinnon julistus	18
2.3. Itsehallinnon säädösperusta ja perustuslainsuoja	20
2.4. Itsehallinnon merkitys, arvo ja sisältö	25
<b>3. KUNTA – JA PALVELURAKENNEUUDISTUS</b>	28
3.1. Tausta, tavoite ja keinot	28
3.2. Uudistuksen suhde muuhun lainsäädäntöön	31
<b>4. KUNTAJAKOMUUTOKSEN OIKEUDELLISET EDELLYTYKSET</b>	35
4.1. Yleistä	35
4.1.1. Mikä on kunta?	35
4.1.2. Kuntajaotuksen lainsäädännön kehitys	36
4.1.3. Suomen kuntarakenne 2000 -luvulla	41
4.1.4. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutus kuntajakolakiin	42
4.2. Oikeusperiaatteet	46
4.2.1. Hallinto-oikeudelliset periaatteet	46
4.2.2. Kunnallisen itsehallinnon periaatteet	48

4.2.3. Perustuslainmukaisuuden periaate ja perustuslain etusija	50
4.2.4. Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisen periaate	51
4.2.5. Kestävän kehityksen periaate	51
4.3. Kuntajakolain tavoite ja soveltamisala	52
4.4. Kuntajakomuutoksen vireilletulo ja päätösvalta	56
4.4.1. Esitys, valmistelu ja muutoksenhaku	56
4.4.2. Järjestämissopimuksen sitovuus	62
4.4.3. Kuntajakomuutoksesta päättäminen, toimivalta ja muutoksenhaku	63
4.5. Kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset	69
4.5.1. Yleistä	69
4.5.2. Alueellisen eheyden vaatimus	71
4.5.3. Työssäkäyntialue ja toiminnallinen kokonaisuus	72
4.5.4. Alueen asukkaiden palvelujen järjestämisen edistäminen	73
4.5.5. Alueen asukkaiden elinolosuhteiden parantaminen	74
4.5.6. Alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen	77
4.5.7. Kunnan toimintakyvyn ja taloudellisuuden edistäminen	77
4.5.8. Väestön kielisuhteiden huomioon ottaminen	78
4.6. Kuntajaon muuttamisen erityiset edellytykset	80
4.6.1. Uutta kuntaa perustettaessa ja kunnan lakkauttamisessa	80
4.6.2. Kunnan alueen supistaminen tai laajentaminen	83
4.6.3. Kuntajaon erityinen eheyttämismenettely	85
4.6.4. Kuntajakomuutokseen pakottamisesta	87
4.6.5. Tärkeästä yleisestä edusta erityisen painaviin yleisiin edellytyksiin	90
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISTARPEET</b>	98
<b>LÄHDELUETTELO</b>	104

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio 1. Kuntien lukumäärän kehitys 1900 – 2007	42
Taulukko 1. Yhdistymisavustuksen perusosan porrastus	43

**LYHENNELUETTELO**

EU	Euroopan Unioni
EV	Eduskunnan vastaus
HallintoL	Hallintolaki (6.6.2003/434)
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HaVL	Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto
HE	Hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto (17.7.1919/94)
HAO	Hallinto-oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki (17.3.1995/365)
KJakoL	Kuntajakolaki (19.12.1997/1196)
KJaoitusL	Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (19.5.1925/180)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)
LiVL	Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto
PeVL	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PeL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
puitelaki	Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (9.2.2007/169)
SiVL	Eduskunnan sivistysvaliokunnan lausunto
SopS	Sopimussarja
StVL	Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto
VaVL	Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan lausunto
VN	Valtioneuvosto
VNp	Valtioneuvoston päätös
vp	Valtiopäivät
YmVL	Eduskunnan ympäristövaliokunnan lausunto

---

**VAASAN YLIOPISTO**
**Hallintotieteiden tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Helena Tuuri-Tammela	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Kunnallisen jaotuksen muuttaminen Oikeudelliset edellytykset ja kunnallinen itsehallinto	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2008	<b>Sivumäärä: 114</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Suomi jakaantuu kuntiin yleisen hallinnon alueellisen toimivaltamääritysten perustana ja kansalaisten itsehallinnollista tarkoitusta varten. Kuntajakomuutoksille säädetään menettelyt ja oikeudelliset edellytykset kuntajakolaisissa (19.12.1997/1196). Lakia uudistettiin kunta- ja palvelurakennemuutuksessa muun muassa määritellen kunnan muodostuvan työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (9.2.2007/169) sai aikaan useissa kunnissa kuntaliitosselvitykset ja kuntajakomuutoksien valmistelut.

Tutkielmani aiheena on selvittää kuntajakomuutoksen oikeudelliset edellytykset kunnallisen itsehallinnon ja kunta- ja palvelurakennemuutuksen ristipaineissa. Tutkimukseni kuuluu julkisoikeudellisen tutkimuksen alaan ja painottuu hallinto-oikeuteen kuuluvaan kunnallisoikeuteen. Tutkimusmetodini on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tulkitseen ja systematisoin perustuslakia (11.6.1999/731), kuntalakia (17.3.1995/365), kuntajakolakia sekä lakia kunta- ja palvelurakennemuutuksesta tuottaen perusteltua tietoa ja hakien tulkintoja lakiteksteille. Lait ja niiden valmisteluaineistot ovat tärkeimpiä oikeuslähteitäni, mutta muita oikeuslähteitä käytän erityisesti selvittäessäni valtioneuvoston roolia ja harkintavaltaa kuntajakomuutoksesta päätettäessä sekä itsehallinnon sisällön ja kehityksen hahmottamisessa. KHO:2008:1 päätös liitteineen (Helsinki-Sipoo-Vantaa kuntajakomuutos) on tutkimusaineistossani erityisenä esimerkkitapauksena voimassa olevan kuntajakolain soveltamisesta.

Kuntajakolaki on erityislaki ja menettelytapalaki. Menettelyissä erityisen merkittävässä asemassa on kunnan sekä kuntalaisten oma tahto. Kunnan tahtoa edustaa valtuusto. Kuntajakomuutoksen oikeudelliset edellytykset arvioidaan lain tavoitteiden, kuntajaon eheyden, yhdyskuntarakenteen toimivuuden sekä yleisten ja erityisten edellytysten yhteisarviona. Kuntien lukumäärää vähentävä kuntajaon muutos tehdään joko lailla tai muutos on valtioneuvoston tai ministeriön hallintopäätös kuntajakolaisissa säädetyn menettelyin. Ministeriö on kuitenkin toimivaltainen hyväksymään kunnan alueen laajentamista tai supistamista tarkoittavan muutosesityksen, jollei mikään asianosainen kunta liitosta vastusta. Ministeriön on hylättävä esitys, jos on heti ilmeistä, ettei sitä voi hyväksyä tai kunta on sitä vastustanut. Muussa tapauksessa toimivalta on valtioneuvostolla. Kuntien alueilla ei ole ehdotonta suojaa. Yleisten edellytysten tulee olla olemassa erityisen painavina, jos kunnan alueen laajentamisessa tai supistamisessa kunta vastustaa muutosta tai muutoksen kohdealueen koolle ja asukasmäärälle asetetut raja-arvot ylittyvät. Kunnanvaltuuston vastustaessa muutosta voi kuitenkin äänioikeutettujen kuntalaisten enemmistö ratkaista asian antamalla kuntajakoselvittäjän esitykselle neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä tuen, jolloin valtioneuvostolle on oikeus päättää kuntajakomuutoksesta vastoin kunnan omaa tahtoa. Valtioneuvoston harkintavaltaa hylätään kuntajakomuutosesitys on lisätty. Tärkeän yleisen edun vaatimusta ei nykyään voimassa olevaan kuntajakolakiin ole säädetty. Tärkeä yleinen etu tulee arvioida yleisten edellytysten täyttymisen kautta silloin, kun erityisille kuntajakomuutosedellytyksille tarvitaan erityisen painavat yleiset edellytykset.

Vaikka todetaan, että kunnan itsehallinnolla on perustuslainsuojaa, on se aina kansan omassa vallassa. Valtioollista valtaa käyttää kansa valitsemalla eduskunnan, joka päättää lainsäädäntövallan kautta, onko kunta- vai valtiokeskeinen itsehallintonäkemys voimakkaammin vallalla. Tuomiovalta on irti tästä yhteydestä eikä KHO puutu kuntajakopäätösten tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

---

**AVAINSANAT:** itsehallinto, kuntajako, kuntajakolaki, kuntaliitokset



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen tausta

Suomen kunnat ovat 2000 -luvulla eläneet voimakasta muutoksen aikaa. Kuntien menot ovat kasvaneet, erityisesti erikoissairaanhoidossa, ja kuntien tulorahoitus ei ole pystynyt vastaamaan meneillään olevaan palvelutarpeiden muutokseen. Tilanne vaikeutuu edelleen väestön ikääntyessä ja työvoimapulan kohdistuessa myös kunta-alalle.<sup>1</sup> Kuntasektorilta on vaadittu toimintojen ja tuottavuuden tehostamista. Erityisesti vuosina 2006 ja 2007 ovat kuntajakomuutokset ja kuntien yhteistoiminnot olleet poliittisella agendalla. Tätä muutosvaihetta kutsutaan yleisesti kunta- ja palvelurakennemuutostukseksi, jota on prosessoinut valtioneuvoston keväällä 2005 käynnistämä PARAS -hanke<sup>2</sup>. Kuitenkin kuntiin kohdistuva muutospainetta vaatisi kehityslinjaltaan täsmentymistä, ettei muutos ole itsetarkoitus<sup>3</sup>.

Tutkielmani tavoitteena on selvittää kuntajakomuutoksen oikeudelliset edellytykset, ja systematisoida niitä meneillään olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteisiin sekä kunnallinen itsehallintoon nähden. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (myöhemmin käytän asiasta myös termiä uudistus) toteuttamiseksi säädetyssä laissa (9.2.2007/169, jäljempänä myös puitelaki) määritellään kuntamuutoksen tavoitteita ja linjataan, millainen olisi ideaalinen kunta. Samassa yhteydessä tehtiin muutoksia kuntajakolakiin (19.12.1997/1196) ja hyväksyttiin laki varainsiirtoverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (7.2.2007/171).

Uudistuksen lähtökohta on vastata palveluiden muutostarpeeseen pyrkien turvaamaan riittävä taloudellinen ja rakenteellinen perusta laadukkaiden palvelujen tuottamiselle ja järjestämiselle<sup>4</sup>. Kuntien vastuulla olevien palvelujen turvaamisessa tulee huomioida palveluiden laatu, vaikuttavuus, saavutettavuus, tehokkuus ja teknologinen kehitys<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> HE 155/2006 vp s. 7; Virén 2006: 16–18.

<sup>2</sup> Kuntaliitto, 2007a. Hankkeen idean synnystä kts. Vanhanen 2006: IX–XVII.

<sup>3</sup> Myllymäki 2004: 11, jossa hän viittaa, ettei kuntiin kohdistuva lainsäädäntö yhdessä muiden yksittäisiin tekijöihin kanssa huomioi sitä, millainen kokonaisuus muodostuu.

<sup>4</sup> HE 155/2006 vp s. 1.

<sup>5</sup> HE 155/2006 vp s. 73.



Uudistus ei ole rajautunut pelkästään palvelujen tuottamisen tehostamiseen, vaan se on ollut näkyvimmillään keskustelua kuntajaotuksen muutostarpeesta ja sille vaihtoehtoisena esittelystä yhteistoiminta-alueen muodostamisesta. Useissa kunnissa onkin selvitetty kuntaliitoksien mahdollisuutta ja tehty päätöksiä kuntajaotuksen muuttamiseksi<sup>6</sup>.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi säädetyn lain 4 §:ssä säädettyt ensisijaiset toteutuskeinot ovat kaksitahoisia. Ensimmäinen uudistuksen toteuttamiseen pyritään kuntarakennetta vahvistamalla: yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin<sup>7</sup>. Toiseksi palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.<sup>8</sup> Uudistuksen edetessä on ollut havaittavissa, että nämä kaksi lain tavoitetta ja keinoa ovat olleet toisilleen myös vastakohtaisia ja näistä nimenomaan kuntarakenteen uudistaminen olisi painoarvoltaan suurempi. Lain ensisijainen ja näkyvin tulos on ollut kuntarakenteen muuttuminen eikä palvelurakenteen uudistaminen.<sup>9</sup>

Uudistuksen alkuvaiheessa esiin nostettiin kolme erilaista kuntamallia: peruskunta-, aluekunta- ja palvelupiirimalli, joista puitelakiin kirjautui erityisesti peruskunta- ja piirimalliin viittaavia osia<sup>10</sup>. Käytännössä aluekuntamalli olisi merkinnyt nykyisen maakuntahallinnon kehittämistä vastaamaan palvelujen tuotantotehtävistä. Mallia pohdittaessa olisi pitänyt uudistaa maakuntajakoa ja sen tehtäviä<sup>11</sup>.

Uudistuksessa suuren painoarvon sai määritelmä, jonka mukaan kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta eli vähintään noin

<sup>6</sup> Kuntaliitto 2007. 9.10.2007 päivätyen tiedon mukaan oli yht. 32 selvitystä, joissa oli mukana 90 kuntaa. 30.4.2008 tiedon mukaan käynnissä on yht. 11 selvitystä ja 1 esiselvitys. Mukana on 32 kuntaa. 1.1.2009 yhdistymisiä 32 kpl. Yhdistyviä kuntia on 99. Kuntamäärä vähenee 67:lla.; Pihlajaniemi 2006: 40.

<sup>7</sup> Kuntajakomuutoksesta säädetään kuntajakolaissa 1196/1997, ei puitelaililla.

<sup>8</sup> HE 155/2006 vp s. 1.

<sup>9</sup> Samansuuntaiset johtopäätökset esittää Myllymäki 2006: 149.

<sup>10</sup> HE 155/2006 vp s. 94, jonka mukaan peruskuntamallissa kunta muodostuisi työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Ellei vähintään 20 000 asukkaan kuntien muodostamiseen ole edellytyksiä, tulisi muodostaa peruspalvelupiiri, joka vastaisi peruspalvelujen järjestämisestä. Piirimallissa sosiaali- ja terveyspiiri vastaisi sosiaalihuoltoa, perusterveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämisestä, jonka väestöpohjavoitteena oli vähintään 100 000 asukasta jakaantuen palvelualueisiin, joiden vähimmäisväestöpohja olisi ollut 20 000 asukasta. Aluekuntamallissa Suomeen muodostettaisiin 20–25 aluekuntaa, joilla olisi palveluiden järjestämisvastuu, verotusoikeus ja joille valtiotason suudet olisi maksettu. Nykyisistä kunnista olisi aluekuntamallissa tullut ns. lähikuntia, joissa olisi aluekuntien ohella ollut suoralla kansanvaalilla valitut valtuustot.

<sup>11</sup> Samaan päätelmään viittaavia kommentteja mm. Leskinen 2006: 93–103.

20 000 asukkaan yhteisöstä<sup>12</sup>. Tämä määritelmä kirjattiin puitelain 5 §:ään ja työssä-käyntialueen osalta myös kuntajakolain 1 §:ään. Ellei kuntaliitokseen ole edellytyksiä, tulee puitelain mukaan muodostaa yhteistoiminta-alue peruspalveluiden tuottamiseen, jotta tavoiteltu väestöpohja saavutettaisiin. Puitelain 5 § ei tiukasti velvoita 20 000 asukkaan kuntakokoon, joten Suomessa tulee olemaan jatkossakin erikokoisia kuntia<sup>13</sup>.

Suomen jakaantumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuviin kuntiin säädetään Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 121 §:ssä. Kunnallinen itsehallinto on yleiseurooppalainen tapa hoitaa paikallisia asioita ja sitä turvataan myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjalla, jonka Suomi on ratifioinut kansalliseen lainsäädäntöön vuonna 1991. Kuntalaki (17.3.1995/365) määrittää kuntien tehtäviä ja hallinnon organisointia nojautuen kunnallisen itsehallinnon perusteisiin. Kunnallinen itsehallinnon arvo ja sisältö asettavat uudistukselle ja kuntajakomuutoksen oikeudellisille edellytyksille reunaehdoja. Kunnallishallinto on valtion poliittis-hallinnon osa, joka on luonteeltaan sekä alueellinen yhteisö että organisaatio, joka kykenee asettamaan päämääriä ja toimeenpanemaan päätöksiä. Toimiva kunnallishallinto edellyttää julkisen toiminnan ja päätöksenteon hajauttamista<sup>14</sup>. Kuntajakomuutoksiin ja kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyy vahvasti kansalaisnäkökulma. Demokratiaan, läheisyysperiaatteeseen ja kunnallisen itsehallinnon olemukseen ei kuulu ulkopuolinen ja yksityiskohtainen puuttuminen eikä se, että tehtäviä ja palveluja viedään liian etäälle<sup>15</sup>.

Julkisuudessa linjataan usein, että kuntaliitoksia tulee valmistella sekä päättää ainoastaan vapaaehtoisuuteen perustuen. Keskusteluissa myös useasti todetaan, etteivät pakkokuntaliitosratkaisut ole nyky-yhteiskunnan toimintakeino. Tammikuussa 2008 julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:2008:1) Sipoon osien pakkoliittämiseen Helsinkiin on oikeustapauksena merkittävä ennakkotapaus valitusoikeudesta kuntajakomuutosesityksestä ja kuntajakoselvittäjän nimeämisestä sekä kuntajakolain 5 §:n

---

<sup>12</sup> Ryynänen 2006a: 90. Hän kommentoi hanketta valtiokeskeiseksi ja että tämä 20 000 asukkaan tavoite on kaukana nykytilasta ja oletus tavoitteen saavuttamisesta lähivuosina vaikuttaa ylioptimistiselta.

<sup>13</sup> KHO 2008:1 Pääasian ratkaisu; Sisäasianministeriö 2007.

<sup>14</sup> Niemi-Lilahti 1992: 24.

<sup>15</sup> Ryynänen 2005: 18–19.

soveltamisesta, joten tämän oikeustapauksen aineistoa käytän tutkimuksessani runsaasti<sup>16</sup>.

## 1.2. Kuntarakennetta ja kuntajaon muutoksia käsittelevä tutkimus

Kuntarakenteesta on tehty useampia aikaisempia tutkimuksia, joita olen hyödyntänyt tutkimustani tehdessäni. Esimerkiksi tutkimuksessani hyödynnän Toivo Pihlajaniemen vuonna 2006 Kunnallisan kehittämissäätiölle tekemää tutkimusta *Kuntarakenne murroksessa* sekä Pirjo Mäkisen tutkimusta *Kuntarakenneselvitys (nro1) kuntajaotuksemme historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta*. Myös Helinä Hirvikorven toimittama kooste *Paras tuoreeltaan tulkittuna* ja Matti Virénin julkaisu *Kansalaisen kuntauudistus* ovat aineistoissani mukana. Lisäksi esimerkiksi Matti Niemivuon *Valtio ja kunnallinen itsehallinto* sekä Siv Sandbergin ja Krister Ståhlbergin tutkimus *Kuntalaisten kunta ja valtio* ovat tutkimukselleni hyödyllisiä kunnallista itsehallintoa käsittelevän sisällön vuoksi. Pelkästään kuntajakomuutoksen oikeudellisia edellytyksistä käsitteleviä tutkimuksia ei ole, joten lähdeaineistona Pihlajaniemen ja Rytkölen kuntajakolain kommentaariteokset korvaavat tätä puutetta.

## 1.3. Tutkimusongelma

Johdannossa käsittelemäni murros, jossa kuntasektori parhaillaan on, kertoo kunta- ja palvelurakennemuutoksen merkityksestä ja muutosvaikutuksesta. Uudistuksen myötä kuntajakolakia on muutettu ja Suomessa on tehty lukuisia kuntajakomuutoksia. Uudistus vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon tulevaisuuteen. Tutkimusongelmani pääkysymys on: mitkä ovat voimassa olevan kuntajakolain asettamat kuntajakomuutoksen oikeudelliset edellytykset? Asiaa analysoin kunta- ja palvelurakennemuutoksen ja erityisesti kunnallisen itsehallinnon kannalta. Toinen tutkimuskysymykseni on, ovatko kuntajaotuksen muuttamisen edellytykset ja valtioneuvoston harkintavalta muuttuneet uudistuk-

---

<sup>16</sup> Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 tekemä esitys aloitti useiden oikeudenkäyntien sarjan: HAO 14.12.2006 06/1430/2 sekä KHO:n 23.5.2006 Taltio 1385; HAO 15.2.2007 07/0181/2 sekä KHO 23.5.2006 Taltio 1386; KHO 12.12.2006 Taltio 3431 Dnro 3390/1/06; KHO 2008:1 15.1.2008 Taltio 33.

sen vaikutuksesta. Tässä erityinen tutkimusongelma on pakkokuntaliitoksessa vaadittavien edellytysten analysointi. Kunnallisen itsehallinnon arvojen ja periaatteiden sisällön kehityksen ja kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteita selvittäminen ovat sijoitettuna tutkimuksen 2 ja 3. lukuun. Luku 4 käsittelee kuntajaotuksen muuttamista ja oikeudellisia edellytyksiä.

#### 1.4. Tutkielman oikeudenala

Useimpien kehittyneiden romaanis-germaanisten oikeuskulttuurien piirissä oikeusjärjestys jaetaan vakiintuneesti kahteen perusosa-alueeseen: julkis- ja yksityisoikeuteen<sup>17</sup>. Julkisoikeuden sisäinen jako voidaan hahmottaa valtio-oikeuteen, rikosoikeuteen ja prosessioikeuteen. Valtio-oikeus voidaan edelleen jakaa sekä valtiosääntöoikeuteen että hallinto-oikeuteen. Kansallinen julkisoikeudenalamme on jaettu myös valtiosääntöoikeuteen, hallinto-oikeuteen ja vero-oikeuteen, mutta jakoon on alkanut vakiintua myös sosiaaioikeuden sekä informaatio-oikeuden alat.<sup>18</sup> Tutkimukseni kuuluu valtio-oikeuden alaan ja se pitää sisällään yhtymäkohtia sekä hallinto-oikeuteen että valtiosääntöoikeuteen. Tutkimuksen liittymistä valtiosääntöoikeuteen perustelen kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisuudella.

Tutkimukseni rajautuu julkisoikeudellisen tutkimuksen alaan ja painottuu hallinto-oikeuden alahaaraan kuuluvaan kunnallisoikeuteen, joten sitä voidaan pitää myös kunnallisoikeudellisena tutkimuksena. Kuntajakomuutokset ovat nimenomaan julkisoikeudellisen yhteisön toiminta-alueita koskettavia, vaikka kuntajakomuutoksen vaikutukset säteilevät myös yksityisoikeudelliselle toimikentälle.

#### 1.5. Tutkimusmenetelmät ja oikeuslähteet

Metodi on eräänlaiseksi tieteelliseksi pelisäännöksi kuvattava keino, jolla tuotetaan tutkittavasta asiasta tietoa. Oikeudelliseen tutkimukseen liittyy metodologista pluralismia

<sup>17</sup> Husa 1995: 1–2; mm. Kaarlo Tuori on tuonut esiin sosiaaioikeuden ja informaatio-oikeuden alat.

<sup>18</sup> Emt.: 1–2.

eikä yhteen ainoaan lähestymistapaan tai tutkimusotteeseen tulekaan tyytyä.<sup>19</sup> Metodi ohjaa tutkimusongelmien käsittelyä ja se näkyy myös lähteiden käytössä eri tutkimuksen osa-alueilla. Tieteen tulosten luonne ja laatu ainakin osittain ovat riippuvaisia siitä, millaisia päättelymenetelmiä ja tutkimustapoja käytetään<sup>20</sup>, joten tavoitteeni on tutkimusmetodien laaja-alaisuus.

Oikeustieteellisen tutkimuksen keskeisimpiä osa-alueita ovat oikeusdogmatiikka eli lainoppi, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusvertailu, oikeusteoria ja oikeuspolitiikka. Oikeusdogmatiikassa tulkitaan kielellis-normatiivisesti säädöksiä ja systematisoidaan voimassaolevaa oikeutta. Näkemys oikeuteen on sisäinen sekä oikeus nähdään rationaalisena, systemaattisesti järjestyneenä ja loogisena kokonaisuutena. Oikeushistoria tutkii oikeutta historiallisena ilmiönä ollen osa historian tutkimusta ja pitäen ulkopuolisen näkökulman tutkittavaan kohteeseen. Oikeusvertailussa tutkitaan useampien oikeusjärjestysten välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä pyrkien selittämään syitä eroavaisuuksille. Oikeussosiologia perustuu empiiriseen todellisuuteen, jolloin se tarkastelee oikeutta yhteiskuntatieteen näkökulmasta. Oikeussosiologia pyrkii systemaattisesti havainnoimaan ja analysoimaan oikeutta yhteiskuntatieteen tarjoaman teoreettisen viitekehyksen avulla. Oikeusteoria tutkii oikeuden syntyä, oikeudellisia normistoja sekä käytäntöjä ja tutkimusta teoreettisin välinein. Oikeuspolitiikka taas liittyy yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja lainsäädännöllä tapahtuvaan vaikuttamiseen.<sup>21</sup>

Analysoitaessa tutkimusta deskriptiivisesti eli tutkielmassa käytettyjen metodien kuvaamisena<sup>22</sup> voidaan sanoa, että tutkimukseni on vahvasti oikeusdogmaattinen. Tutkimustani ohjaavat metodit noudattavat perinteisiä lainopillisia tutkimusmenetelmiä, joilla tulkitaan ja systematisoidaan aineistoa: tässä tapauksessa pääasiassa perustuslakia, kuntajakolakia, kuntalakia sekä aihepiiriin läheisesti liittyvää lakia kunta- ja palvelurakennuudistuksesta. Tavoitteeni on tuottaa johdonmukaista ja perusteltua tietoa ja hakea merkitystä lakiteksteille ja laatia niistä tulkintoja<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Häyhä 1997: 27–29,74.

<sup>20</sup> Husa 1995: 8,14.

<sup>21</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 33–35; Husa 1995: 133–135, 7–8. Tieteen sisäisiä kriisituloja on ollut metodien käydessä riittämättömiksi. Tuolloin niiden pätevyyttä ja rajoituksia on voitu pohtia filosofian avulla.

<sup>22</sup> Husa 1995: 8.

<sup>23</sup> Aarnio 1989: 54–57; Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001: 13.

Tutkimukseni päämetodi on oikeusdogmatiikka, joka voidaan jakaa useaan osa-alueeseen, joista oleellisimpia ovat praktinen oikeusdogmatiikka ja tieteellinen oikeusdogmatiikka. Praktista oikeusdogmatiikkaa käytetään hyvin samankaltaisena ja muuttumattomana, ja sitä juridista osaamista opiskelevat omaksuvat yliopistossa. Tuomarit, asianajajat, hallintovirkamiehet sekä praktis-dogmaattisesti suuntautuneet tutkijat hakevat käytännöllisellä oikeusdogmatiikalla vastauksia, mikä on voimassaolevan normin sisältö käsittelemässään oikeuskysymyksessä. Tehtävänä ja tuloksena on oikeussäännösten tulkintasuosituksen löytäminen nojautuen *jura novit curia* -periaatteeseen (oikeus tuntee lain), josta tieteessä voidaan irrottautua kyseenalaistamalla aiemmin hyväksytyt tulkinnot. Näkökulma oikeuteen on tiukasti sisäinen, kun taas tieteellisessä oikeusdogmatiikassa on vapaampi mahdollisuus valita näkökulma tutkimuskohteeseen. Tieteellisessä oikeusdogmatiikassa näkökulma voi olla arvosidonnainen, jos tutkija haluaa olla osa tutkimuskohdettaan. Mikäli tutkija on ulkopuolisemmassa näkökulmassa, tulee menetelmien olla tehokkaita ja tarvittaessa lähellä yhteiskuntatieteissä käytettäviä menetelmiä. Tieteelliselle oikeusdogmatiikalle on tyypillistä myös kriittisyys, jolla murtaudutaan ulos ankarasta legalismista, mutta tulkintojen tulee olla tasapainossa oikeusjärjestyksen kanssa. Praktisen ja tieteellisen oikeusdogmatiikan perusvaatimukset ovat hieman erilaisia.<sup>24</sup> Tutkimuksessani on praktinen oikeusdogmaattinen ote pääroolissa.

Tutkimuksessani pääasiallisina tietolähteinä ovat vahvasti ja heikosti velvoittavat oikeuslähteet<sup>25</sup>. Vahvoina oikeuslähteinä käytetään erityisesti lakitekstejä ja lakien valmisteluaineistoa. Systematisoin ja tulkitsen kuntajakomuutokseen vaikuttavaa lainsäädäntöä hakien vastauksia siihen, miten oikeusperiaatteilla ja tulkinnoilla voidaan voimassaolevasta oikeudesta antaa vastaus, mitkä säännöt vaikuttavat kuntajakomuutoksen oikeudellisten edellytysten eri osa-alueisiin. Oikeusdogmaattinen ote näkyy runsaana virallislähteiden käyttämisenä. Lisäksi analysoinnin avulla systematisoin, miten kuntajakomuutoksen oikeudelliset edellytykset painottuvat kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutuksessa, sillä Sipoon pakko-osaliitoksesta Helsinkiin KHO:n antama päätös (KHO 2008:1) tuo nykyisen kuntajaon soveltamisesta esimerkkejä, joita hyödynnän kuntajakomuutoksen edellytysten ja menettelyjen tulkinnassa. Tämän tutkimuksen alaan

---

<sup>24</sup> Husa 1995: 196–208.

<sup>25</sup> Husa ym. 2001: 22. Lainopillisessa tutkimuksessa käytetään ensisijaisesti primäärisiä oikeuslähteitä.

liittyvää oikeuskäytäntöä voimassa olevasta kuntajakolaista on vähän, joten siksi Helsinki-Sipoo-Vantaa ratkaisu korostuu lähdeaineistona ja esimerkkiviittauksina.

Oikeusjärjestys on normatiivisena ilmiönä oikeuden pintatasoa, joka saa systemaattisen hahmonsä pinnanalaisista kerroksista eli oikeuskulttuurista, jonka lisäksi voidaan erottaa oikeusjärjestyksen syvärakenteita<sup>26</sup>. Oikeudelliset normit ovat päättäjien tekemiä sekä asettamia ja niiden sisältö ei avaudu vain aisteilla<sup>27</sup>, joten tehtäväni on hakea vastauksia myös oikeudellisen pintarakenteen alta. Kuntajakomuutos on suuri kunnallisen kulttuurin muutos, joten oikeuden pintatason rakenteita tulee arvioida syvemältä oikeudellisista kerroksista käsin. Kuntajakomuutoksen edellytyksiä määriteltäessä on rajoituksina käytettäviä oikeusperiaatteita punnittava. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa edetään enemmän säädösten pintatasoilla, mutta syvärakenteet vaikuttavat periaatteiden ja arvojen systematisointiin. Sisäisen oikeusnäkökulman<sup>28</sup> ohella on syytä arvioida kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikaan saamaa kuntajakomuutoksien kiihtymistä yhteiskunnallisena ilmiönä.

Tutkimukseni osa-alueet kuntien ja kunnallisen itsehallinnon muodostumista ovat pääasiassa oikeushistoriallista. Erityisesti itsehallinnon taustan ja tulkintojen muodostamiselle lähteenä käytän heikosti velvoittava lähdeaineistoa: erilaisia tutkimuksia, oikeuskirjallisuutta sekä asiantuntija-artikkeleita<sup>29</sup>. Nämä viimeksi mainitut lähteet ovat merkittäviä etenkin kunnallisen itsehallinnon sisällön avaamiseksi. Oikeusteoreettisella metodilla voidaan tuoda esiin, mitä oikeusperiaatteita voidaan pitää voimassaolevina ja mitkä ovat niiden painoarvot, kun haetaan edellytyksiä kuntajakomuutoksesta päättämiseen. Periaatteiden vahvuutta ja painoarvoa pohtiessa on syytä hahmottaa oikeusperiaatteita tavoitteellisella otteella hakien vastaukset subjektiivisella laintulkinnalla. Itsehallinnon säädösperustan ja perustuslainsuojan muodostumisen ja suojaan nauttivan sisällön selvittäminen on perusteltua, jotta kuntajakomuutokseen oikeudellisten edellytysten sisällön tulkintaan vaikuttavia oikeudellisia periaatteita voi systematisoida. Asian tulkinnassa merkittävimpiä ovat perustuslakivaliokunnan kannanotot. Niillä on ollut erityinen rooli kunnallisen itsehallinnon sisällön ja merkityksen ohjaajana. Kuntajakomuu-

<sup>26</sup> Tuori 2000: 12–13. Husa 1995: 1.

<sup>27</sup> Häyhä 1997: 15.

<sup>28</sup> Aarnio 1989: 54. Lainoppi voidaan jakaa sekä sisäiseen että ulkoiseen lähestymistapaan.

<sup>29</sup> Husa ym. 2001: 25, jossa todetaan, että kirjallisuus on vain apuväline primäärilähteiden tulkinnassa.

tosten kiihtymiseen ovat vaikuttaneet meneillään olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteet ja keinot, ja tämä aihepiiri kaipaa oikeussosiologista tutkimusotetta. Tutkimuksen johtopäätöksessä on tulkintojen ja analysoinnin yhteenvedon ohella myös oikeuspoliittisia linjauksiani kuntajakolain kehittämistarpeista.

## 1.6. Normien etusijajärjestys ja tulkintaperiaatteet

Suomalaisen yhteiskunnan oikeuskäsitys on oikeuspositivistinen eli oikeus on lainsäätäjän tahtoon perustuvaa säädettyä oikeutta. Tässä tutkielmassa normien systematisoinnilla haetaan normihierarkiaa punnitien myös lainsäätäjien tahtoa paikallista itsehallintoa vasten. Tutkimuksessa asetelu on haastava, sillä kyse on kansalaisten ja hallinnon välisestä suhteesta, jossa myös yleensä oikeuden ongelmat tulevat esiin. Julkisoikeudelliset suhteet ovat myös yhteiskunnallisia ja poliittisia, jolloin on kyse myös arvovalinnoista ja joihin lainsäädännön kehitys sekä ulkoiset muutostilanteet tuovat haasteensa.<sup>30</sup>

Oikeus ankkuroituu yhteiskuntaan, jota ilman oikeutta ei olisi olemassa ja normit ilmentävät ihmisten henkistä perimää. Kehittynyt oikeuskulttuurimme hahmottaa oikeuden hierarkkisena, jossa tavallinen laki saa edellytyksensä ylempää perustuslailta, jonka perusta on perusnormissa. Julkisoikeudelle tärkeää on normihierarkia, jota tarvitaan ensinnäkin normin voimassaolon perustaksi sekä niiden etusijajärjestyksen punnitsemiseksi. Kansallisesti ylemmän asteisia normeja ovat perustuslait, jotka määrittävät julkisen vallankäytön peruseriaatteet ja vallan perusjaon. Oikeusnormien on pysyttävä perustuslain sääntelyn rajoissa.<sup>31</sup> Lait asettuvat normihierarkiassa perustuslain alapuolelle ja seuraavalla tasolla ovat asetukset. Asetuksien alle voi sijoittaa vielä muita normeja ja säädöksiä, jotka ovat lainsäädännössä olevalla valtuutuksella annettuja. Abstraktien normien alapuolelle hierarkkisesti tulee sijoittaa yksittäispäätökset kuten hallintoviranomaisen tai tuomioistuinten ratkaisut.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Husa 1995: 21.

<sup>31</sup> Husa 1995: 169–170,274,276,279.

<sup>32</sup> Husa & Pohjonen 2002: 10–12.



Oikeuslähteet voidaan jakaa vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä ei-velvoittaviin eli sallittuihin lähteisiin. Velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäädäntö, maantapa, kansainväliset sopimukset ja yleiset julkisoikeudelliset periaatteet. Ei-velvoittavia ja sallittuja oikeuslähteitä ovat vakiintunut oikeuskäytäntö, lainvalmisteluaineisto (lainsäätäjän tarkoitus eli *ratio legis*), vakiintunut viranomaiskäytäntö sekä oikeustiede. Oikeustiede ja oikeusvertailevat argumentit voivat olla täydentäviä lähteitä, kun muut lähteet eivät tarjoa riittävää viitettä asian ratkaisulle. Oikeus- ja virallislähteiden etusijajärjestys noudattaa normihierarkia periaatteita.<sup>33</sup> Normien ristiriitatilanteita pyritään tulkinnassa välttämään, mutta käytännössä tämä ei ole aina mahdollista, joten siksi on kehitetty sääntöjä, prioriteettistandardeja, joilla nämä tilanteet voidaan ratkaista, mutta lakitekstille annetaan etusija muihin oikeuslähteisiin verrattuna<sup>34</sup>.

Lainvalmisteluaineistot ovat hierarkkisesti muiden oikeuslähteiden paitsi lain ja maantavan edellä, mutta tuomari ei ole esitöihin ehdottomasti sidottu tulkintaa tehdessään, vaikka perusteluvollisuus hänellä on, jollei esitöihin vedota. Konkreettisen päätöksen ja yleisnormin välinen ristiriita poistetaan muutoksenhaun käsittelyn yhteydessä. Muilla oikeuslähteillä etusija on samantarvoinen ja ratkaisevaa on niiden perusteluvoima.<sup>35</sup>

Vakiintuneita tulkitsemissääntöjä on useita. *Lex superior derogat legi inferiori* -periaate tarkoittaa, että hierarkkisesti ylemmänasteinen normi syrjäyttää alemmanasteisen (esimerkiksi laki syrjäyttää asetuksen). Samanasteisten normien ristiriitatilanteessa tulkintaperiaatteina ovat ensinnäkin *Lex posterior derogat legi priori* eli uudempi syrjäyttää vanhemman, ellei muuta ole uudemman (myöhemmän) säädöksen voima-panossa säädetty. Toiseksi *Lex specialis derogat legi generali* eli erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen, mutta vanhempi erityissäännös voi syrjäyttää nuoremman yleissäännöksen: *Lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Mikäli lakia asiasta ei ole, annetaan maantavalle etuoikeus, mutta vain niin sanotun lainaukon täyttämässä, eikä silloin, kun muodollisesti pätevä laki on osoitettavissa.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Emt.: 15,16; Aarnio 1989: 220–221.

<sup>34</sup> Emt.: 15,16; 220–221.

<sup>35</sup> Emt.: 19; 254–256.

<sup>36</sup> Emt.: 19; 254–256.

## 2. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

### 2.1. Kunnallisen itsehallinnon kehitysvaiheita

Kunnallinen itsehallinto on kehittynyt maaseudun itsehallinnon ja keskiaikaisen kaupunkilaitosten synnyn vaiheina<sup>37</sup>. Itsehallinnon kehittymisen reitit suomalaiseseen hallintojärjestelmään ovat olleet sukujen institutionaalisuuden ohella sekä kaupunkien tiet että maaseudun polut<sup>38</sup>. Todennettavissa on, että Suomen kuntien perustana olevien pitäjien historia on pidempi kuin suvereenin valtiomme historia<sup>39</sup> ja lisäksi Pohjoismaissa hallintojärjestelmän perusta nojautuu nimenomaan itsehallinnollisiin kuntiin<sup>40</sup>. Itsehallinnolle merkityksellisessä institutionaalisessa vallassa oli aikoinaan demokratian siemen, josta virisi valtiomies J.V. Snellmanin (1806–1881) käyttämä nimitys kunnallishenki<sup>41</sup>.

Nykyaikainen kunnallinen itsehallinto on ollut 1800-luvulta lähtien yleiseurooppalainen ilmiö, jonka alku on ollut Ranskan kansalliskokouksen kunnallisvaltaa koskevassa päätöksessä vuodelta 1789. Tätä ovat seuranneet paikallisen itsehallinnon uudistukset: Preussi (v.1808 ja 1831), Englanti (1835), Tanska (1837 ja 1841), Norja (1837), Ruotsi (1862) sekä Suomessa lainsäädännön tasolla toteutettuina maaseudulla vuonna 1865 ja kaupungeissa vuonna 1873. Kunnallisen itsehallinnon kehitysvaiheet ovat olleet: liberaalinen, oikeusvaltiollinen ja sosiaalivaltiollinen sekä managerialistinen, näiden eri kehitysvaiheiden ollessa osin lomittaisia ja kerrostuneita, joten eri aikarajoja niiden vaihteluun on vaikea määritellä.<sup>42</sup>

Motiivina kunnallisen itsehallinnon syntyyn on ollut kansansuvereniteettioppi eli nykyisellään demokratian ja kansanvallan käsitteet, jotka luopuivat poliittisesta vallanperi-

<sup>37</sup> Mm. Heuru 2001a:15;Heuru 2001b:11 Mäenpää 1981:15–33; Niemivuo 1991:45;Mäkinen 1992:30–32.

<sup>38</sup> Mm. Heuru 2001a: 15; Heuru 1995: 27; Mennola 2007a: 3; Keskiajalla syntyneen kaupunkilaitoksen normatiivinen perusta on ollut Maunu Eerikinpojan kaupunkilaki (vuodelta 1350) ja kaupunkien perustamiskirjat sekä privilegit. Maaseudun itsehallinnon kehittyminen on jaettu neljään vaiheeseen: 1) kansanomaisen pitäjäkäräjien aika (pakanuuden ajalta 1300 luvulle, 2) pitäjäkokousten aika (1400–1600 -l) 3) kirkollisten pitäjäkokousten aika (1200 luvulta vuoteen 1865) ja 4) nykyaikaisen kunnallishallinnon aika (1860 -luvulta nykyaikaan).

<sup>39</sup> Pihlajaniemi 2006: 10–13; Sutela 2000: 34,41. Sutela toteaa, että kunta ei ole suvereeni kuten valtio, koska valtio on kunnallisen itsehallinnon perustanut ja antanut sille sisällön.

<sup>40</sup> Koski & Pöyhönen 2006: 11.

<sup>41</sup> Heuru 2001b: 12–13.

<sup>42</sup> Heuru 2001a: 15–16.

mysopista ja määrittelivät kansan poliittisen vallan lähteeksi. Kunnallinen itsehallinto on eri aikoina ilmentynyt erilaisena, joten suomalaiset määritelmät kunnallisesta itsehallinnosta eivät ole saaneet yleistä hyväksyttävyyttä<sup>43</sup> ja aihetta on tutkittu melko vähän<sup>44</sup>. Eri kehitysvaiheissaan kunnallinen itsehallinto on liitetty valtion ja kunnan väliseen suhteeseen sekä kunnan ja kunnan jäsenen väliseen suhteeseen<sup>45</sup>. Hallintojärjestelmän muotoutumiseen vaikuttavat historia, tarve, tavoite sekä eri kehitysvaiheiden ideologiat<sup>46</sup>. Suomen ensimmäisen kunnallislain tekstit ovat lähes sanasta sanaan peräisin Ruotsista, jonka esikuvat ovat olleet Norjassa ja Tanskassa<sup>47</sup>.

## 2.2. Euroopan paikallinen itsehallinnon julistus

Strasbourgissa vuonna 1985 hyväksytyyn Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu Suomessa voimaan vuonna 1991 asetuksella Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain (1.10.1991/65) voimaansaattamisesta (1.10.1991/66). Sopimuksen 3 artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon käsitteen tarkoittavan paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tässä määritelmässä paikallisviranomaisen tulee ymmärtää kuntana, jolle on annettu oikeutus ja kelpoisuus lain sallimissa rajoissa omalla vastuullaan eli omalla hallinnollaan hoitaa julkisia tehtäviä kunta-laisten edun mukaisesti. Peruskirjan 3 artiklan mukaan tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailta välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti ja joilla voi olla niil-

<sup>43</sup> mm. Mäenpää 1981:16–17; Sutela 2000: 36–40; Sallinen 2007: 9–11.

<sup>44</sup> Pöyhönen 2001: 872.

<sup>45</sup> Niemi-Iilähti 1992: 285; Heuru 1995: 29; Ryyänen, Lehtonen & Mennola 1995: 38; Heuru 2001 a: 112; Heuru, Mennola & Ryyänen 2001: 61–68.

<sup>46</sup> Holopainen 1969: 219.

<sup>47</sup> Heuru, 2001a: 16–17. Suomen kunnallislain alkuperäinen lähde on Preussissa Karl vom und zurn Steinin (1757–18331) kirjoittamassa tai kirjoituttamassa kaupunkijärjestyksessä; Sutela 2000: 35; Heuru Mennola & Ryyänen 2001: 69.

le vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.<sup>48</sup> Paikalliset ratkaisut ovat tehokkaampia kuin ylhäältä valmiina annetut.<sup>49</sup>

Suomen perustuslakia uudistettaessa on paikallisen itsehallinnon asiakirja ollut voimassa. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja määrittelee kunnallisen itsehallinnon vähimmäisedellytykset<sup>50</sup>, joten sen ratifioiminen osaksi Suomen oikeusjärjestystä on vahvistanut kunnallisen itsehallinnon sisältöä<sup>51</sup>. Sopimus määrittää paikalliselle itsehallinnolle vähintäänkin minimiraamit, joissa Suomen kansainväliset velvoitteet vaativat pysymään. Sopimuksen mukaisesti Suomen perustuslaissa paikalliselle itsehallinnolle säädetään toimivalta ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään 4 artiklan edellyttämällä tavalla laintasoisena, painottaen myös läheisyysperiaatetta julkisten tehtävien hoitamisessa. Toimivaltuuksia ei voi heikentää tai rajoittaa, ellei laissa toisin säädetä. Suomi on rajannut peruskirjan velvoitteiden soveltamiseen kuntiin välttäen näin sen soveltamista maakunnallisen itsehallintoon<sup>52</sup>.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa korostuu voimakkaasti kunnan oikeus paikallisesti sovellettaviin ratkaisuihin. Paikallisviranomaiset, joilla on todellista vastuuta, luovat tehokkaan ja kansalaista lähellä olevan hallinnon<sup>53</sup>. Peruskirja edistää kunnallisen itsehallinnon vahvistamista ja turvaamista määritellen tietyt periaatteet valtion ja kunnallishallinnon välisissä suhteissa ja yhtenäistäen lainsäädäntöä sekä kunnallishallintoa Euroopan maissa. Kansainvälisesti vertaillen Suomen kunnallishallinto täyttää hyvin kunnallishallinnolle asetetut vaatimukset, koska Suomen järjestelmä rakentuu peruskuntien osalta kansanvaltaisille perusteille.<sup>54</sup> Paikallisen itsehallinnon peruskirja on lähinnä periaatteellinen, mutta sen merkitystä on korostettava todellisen edustuksellisen demo-

<sup>48</sup> HE 192/1994 vp Yleisperustelut II/II 6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista.

<sup>49</sup> Sandberg & Ståhlberg 1997: 34; Heuru 2001b: 72 Maastrichtin sopimukseen vuonna 1992 lisätty subsidiariteettiperiaate on käännetty Suomessa sekä läheisyysperiaatteeksi saksalaista merkityssisältöä toistavana että toissijaisuusperiaatteena englantilaisittain tulkittuna, joka on kuitenkin vastakohta saksalaiselle tulkinnalle. Paavi Pius XI:n kiertokirje Quandagesimo Anno v.1931: sellaista, jonka yksityinen ihminen voi omin voimin tehdä, ei saa siirtää yhteiskunnan hoidettavaksi. Sutela 2000:3: Läheisyysperiaate on laajempi.

<sup>50</sup> Sutela 2000: 1–2; Euroopan Neuvosto 1985.

<sup>51</sup> Ryynänen ym. 1995: 38.

<sup>52</sup> Pihlajaniemi 2006: 28.

<sup>53</sup> Sandberg & Ståhlberg 1997: 34.

<sup>54</sup> Niemivuo 1991: 180–181. Aiheesta esimerkiksi myös Ryynäsen (2005) artikkelissa Finnish Self-Government and the European Charter of Local Self-Government ja Sutela 2000: 1–6.

kratian ja itsehallinnon merkitystä painottavana<sup>55</sup>. Keskeinen merkitys peruskirjalla on ollut kunnan valitusoikeutta koskevan kysymyksen ratkaisemisessa kuntajakolakia säädettäessä<sup>56</sup>.

Vuonna 1995 Suomi liittyi Euroopan unioniin. Päätös liitti Suomen paikallisen tason toimijat osaksi integraatiota. Kunnan asema, organisaatio, kunnallisen itsehallinnon sisältö ja laajuus ovat kansallisen oikeudellisen sääntelyn kohteita, eivätkä ne siten kuulu unionin oikeudellisen sääntelyyn, ellei asiaa sisällytetä joskus tulevaisuudessa EU:n perustuslakiin<sup>57</sup>. Silti kunnat eivät ole immuuneja EU-oikeuden vaikutuksille. Kuntien organisatorinen autonomia voi kaventua esimerkiksi yhteistyö-, lojaalisuusvelvoitteen sekä jäsenvaltion viranomaisen velvollisuudella noudattaa EU -oikeutta.<sup>58</sup> Euroopan unionin jokainen jäsenvaltio määrittelee itsenäisesti paikallisen hallintonsa roolin ja vastuun. Eurooppa-oikeus ei määrittele kuntien asemaa tai niiden tehtäviä. Yhteisöoikeuden lähtökohta on jäsenvaltion organisatorisen autonomian periaate eikä unionilla ole toimivaltaa järjestää toimeenpanevaa hallinto-organisaatiota jäsenvaltion tasolla. Komissio ei voi ohjata kansallisen hallinnon toimintaa, mutta valvonta, neuvot, ohjeet sekä ennakkokannanotot muodostuvat epäsuoraksi ohjaukseksi.<sup>59</sup> Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja koskettaa välittömästi myös kunta- ja palvelurakennemuutostusta ja kunnallista itsehallintoa. Suomi on sitoutunut tähän kansainväliseen sopimukseen ja se on Suomessa voimassa olevaa oikeutta laintasoisena säädettynä. Peruskirjalla on merkitystä kuntien alueelle, mutta suojaa se ei niille anna.<sup>60</sup>

### 2.3. Itsehallinnon säädösperusta ja perustuslainsuoja

Kunnallisen itsehallinnon käsite on esiintynyt ensimmäisen kerran vuoden 1919 HM 51.2 §:ssä ”*Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon*”<sup>61</sup>. Nykyisessä perustuslaissa säädetään aikaisempaa hallitusmuotoa enemmän kunnallisen itsehallin-

<sup>55</sup> Heuru 2001 b: 71.

<sup>56</sup> HaVM 24/1997 vp Muutoksenhakuoikeudesta; Ryyänen 2006a: 88.

<sup>57</sup> Pihlajaniemi 2006: 29; Ryyänen 2006b: 12.

<sup>58</sup> Mäenpää, 1997: 30–31, Pihlajaniemi 2006: 30–31; Sutela 2000: 39–40.

<sup>59</sup> Mäenpää 1997: 24–31.

<sup>60</sup> Mennola 2007a: 3; Ryyänen 2006a: 88.

<sup>61</sup> Heuru 2001a: 45–46; Heuru 2001b: 73–74.

non perusteista, vaikka perustelut perustuslakivaliokunnan mietinnössä kunnallisen itsehallinnon osalta ovat niukat verrattuna muihin perustuslain kohtiin<sup>62</sup>.

Perustuslain uudistuksessa haluttiin yhtenäistää ja ajanmukaistaa kunnallista itsehallintoa koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä ja lakiin ehdotettiin otettavaksi täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Aikaisemmin kunnallisen itsehallinnon periaatteelliseen merkitykseen nähden oli itsehallintoa koskeva perustuslaintasoinen sääntely suppeaa ja osin puutteellista. Perustuslaissa ei ollut säädöksiä itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä, vaikka uudistamista oli ollut vireillä pitkään<sup>63</sup>. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei enää tehty uusia linjauksia kunnallisen itsehallinnon sisältöön, koska asiallisesti ehdotus vastasi perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä.<sup>64</sup> Perustuslakivaliokunnassa hallituksen esitystä muutettiin pykälän 121 (hallituksen esityksessä 120 §) osalta vain lauserakennemuutoksella<sup>65</sup>. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.<sup>66</sup>

Perustuslain 121.1 §:ssä säädetään Suomen jakautuvan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tässä yhteydessä kunnan asukkailla tarkoitetaan muitakin kuin Suomen kansalaisia, joten säädöksen sisältöä ei rajata pelkästään Suomen kansalaisiin kuten aiemmassa HM 51.2 §:ssä. Säädös ilmaisee kuntien itsehallinnon olevan voimassa perustuslailla suojattuna. Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista, joilla on todellinen merkitys asukkaiden tahdon ilmaisun välineenä.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Koski & Pöyhönen 2006: 20.

<sup>63</sup> PeVM 10/1998 vp s. 4–6; HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 3/3 120 §, jossa myös viitataan eduskunnan vuonna 1994 tekemään toivomukseen, että hallitus valmistelisi esityksen kuntien itsehallintoa koskevien hallitusmuodon säännösten uudistamiseksi.

<sup>64</sup> PeVM 10/1998 vp s. 35.; HE 1/1998 Yleisperustelut 2/2 vp 3.14.; HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 120 §, jossa mainitaan, että vakiintuneita lausuntoja edustavat PeVL 29/1992 vp, PeVL 9/1994 vp; PeVL 17/1994 vp; PeVL 31/1996 vp; PeVL 42/1996 vp.

<sup>65</sup> PeVM 10/1998 vp s. 35,43.

<sup>66</sup> Emt.: 35,43.

<sup>67</sup> HE 1/1998 vp Yleisperustelut 2/2 3.14.; HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 3/3 121 § (120 §).

PeL 121.2 §:ssä säädetään, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Tämä on itsehallinnon keskeisen ominaispiirteen täsmenmistä vaatimuksella lailla säätämistä asioissa, jotka koskettavat kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoi-keuksia. Sen sijaan hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen on kuntien oma asia ja itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tätä on täsmennetty kuntalaisissa. Lisäksi 121.2 §:n lainsäätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. On olennaista, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä.<sup>68</sup>

Perustuslakiuudistuksessa täsmennettiin kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteeksi kunnille kuuluva verotusoikeus, joka vahvistettiin PeL 121.3 §:llä. Säädökseen kirjautuu kunnallisveron perusteita koskeva lailla säätämisen vaatimus, koska perustuslakiva-  
liokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään katsonut, että kunnan verotusoikeus ja siihen liittyvä oikeus päättää taloudestaan ovat itsehallinnolle keskeistä. Valiokunta on lisäksi todennut, että kunnallisveroa koskevalle lainsäädännölle tulee asettaa saman-  
sisältöiset vaatimukset kuin valtion verolainsäädännöllekin. Kuitenkin kunnallisen itse-  
hallinnon merkityksestä johtuen tulee säätää lailla kunnallisen veron perusteita, ei veron  
suuruudesta.<sup>69</sup>

Kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutettavasta itsehallinnosta säädetään PeL 121.4 §:n mukaan lailla, kuten säädettiin aikaisemmassa hallitusmuodossakin. Momentissa on ilmaistuna mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Lisäksi PeL 121.4 §:ssä on säädetty, että saamelai-  
silla on kotiseutualueellaan kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto sen mukaan kuin  
lailla säädetään.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Niemivuo 1991: 37; Ryyänen ym. 1995: 39; HE 1/1998 vp Yleisperustelut 2/2; HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 3/3 121 §; Heuru ym. 2001: 72–74; HE 155/2006 vp s. 7–8; Koski & Pöyhönen 2006: 20–21; Pöyhönen 2006: 872–875.

<sup>69</sup> Niemivuo, 1991: 37; Ryyänen ym. 1995: 39; HE 1/1998 vp Yleisperustelut 2/2; HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 3/3 120 §; Heuru ym. 2001: 72–74; HE 155/2006 vp s. 7–8; Koski & Pöyhönen 2006: 20–21; Pöyhönen 2006: 872–875.

<sup>70</sup> HE 1/1998 vp Yleisperustelut 2/2; HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 3/3 120§.

Perustuslain 122 § säättää, että kuntajaon perusteista säädetään lailla ja hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säädös otettiin lakiin perustuslain uudistuksessa yhteydessä, vaikka kuntajaon muuttamisen perusteista on jo 1920-luvun puolivälistä lähtien säädetty lailla.<sup>71</sup> Kuntalaki määrittelee 1 §:ssä Suomen jakaantuvan kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa ja kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Vaalilla yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden kautta valittu valtuusto on ollut kunnallisen itsehallinnon toteuttajana vasta vuoden 1917 kunnallislain ansioista<sup>72</sup>. Luottamushenkilöillä on määräävä asema ja se on itsehallinnolle olennaista. Kuntalaissa on perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta ja sillä säännellään kuntien itsehallinnon välttämättömät edellytykset.<sup>73</sup>

Itsehallinto on vahvimmillaan asukkaiden oikeudessa osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon. Edustuksellinen demokratia toteutuu kunnan asukkaiden vaaleilla valitseman valtuuston kautta. Valtuusto on kunnan ylin päätösvaltaa käyttävä toimielin ja sille kuuluu muitakin tehtäviä kuin esimerkiksi KuntaL 5 §, 6 § ja 13 §:ssä säädetty. Kunnanvaltuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta, vaikka se olisi toimivaltansa puitteissa johtosäännöillä delegoinut päätösvaltaa muille toimielimille tai viranhaltijoille. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia suojataan vahvasti perustuslailla säätämällä 12 §:ssä sananvapaudesta ja julkisuudesta, 13 § kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta ja 14 §:ssä vaali- ja osallistumisoikeuksista. PeL 121.1 § on kunnallisen itsehallinnon perussäännös ja kuntien hallinnon on perustuttava nimenomaan kunnan asukkaiden itsehallintoon, joka asettaa kuntien hallinnolle kansanvaltaisuusvaatimuksen<sup>74</sup>. Lisäksi Ahvenanmaan erityisasema pohjautuu perustuslain 120 §:ään<sup>75</sup>.

Kunnan tärkeimmät tavoitteet ovat KuntaL 1 §:ssä säädetty asukkaidensa hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistäminen, mutta kunnalle on säädetty itsehallinnolla hoidettavaksi paljon velvoittavia tehtäviä erityislakeina. Niiden lisäksi voivat kunnat hoitaa it-

<sup>71</sup> HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 3/3 121§.

<sup>72</sup> Niemivuo 1991: 107–108.

<sup>73</sup> HE 192/1994 vp Esityksen pääasiallinen sisältö.

<sup>74</sup> Kansanvaltaisuusvaatimukseen on viitattu mm. hallituksen esityksessä HE 155/2006 vp s. 7.

<sup>75</sup> Ahvenanmaan itsehallintolaki (16.8.1991/1144) säätelee tarkemmin Ahvenanmaan asemasta.



selleen ottamansa tehtävät. Kuntalain 2 § määrittelee, että kunta hoitaa itse itsehallinnon nojalla itselleen ottamat ja sille laissa säädetyt tehtävät, mutta sopimuksen perusteella kunta voi hoitaa muitakin kuin itsehallintoon kuuluvia tehtäviä<sup>76</sup>. Kaikki tehtävät kunnat voivat kuntalain 2 §:n säätämänä joko hoitaa itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, mutta myös ostamalla palveluja niiden tuottajilta. Tällöinkin kunta on vastuussa palveluiden järjestämisestä. Itsehallinnon sisällön laaja määrittely onkin eri aikoina säädettyjen erityislakien ja yhteistoimintavalintojen varassa<sup>77</sup>.

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä, joten sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen nähdään hyvinvointivaltiossa itsehallinnon rajoituksena, koska kansalliset tavoitteet menevät kuntien ja kansalaisten itsehallinnon edelle. Valtion voidaan katsoa antavan hyvinvointiarvojen toteuttamisen kunnallishallinnolle, koska valtio käyttää täytäntöönpanossa hyväkseen poliittisen päätöksen teon ja hallinnon hajauttamisen etuja.<sup>78</sup>

Kuntien itsehallinto toimii lakien puitteissa julkisuusperiaatteen mukaisesti. Kuntalain esitöissä linjataan, että kunta on erillinen valtionhallinnosta, sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta ja kunnalla on oikeus verottaa jäseniään.<sup>79</sup> Kunnallinen itsehallinto on vahvimmillaan kunnan yleisessä toimialassa. Erityistoimialat ovat kunnalle annettuja ja tarkoin säädetyjä tehtäviä, jonka yhteydessä voi puhua paremmin itsehallittamisesta.<sup>80</sup> Kunnallisen itsehallinnon suojasta kertoo osansa myös kunnan toiminnan valtionvalvonta, joka on mahdollista vain laillisuuskytymyksien nojalla. Tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien arviointi on itsehallinnolle kuuluva oikeus. Valtion viranomaisten kuntiin kohdistuvien valvontatoimien on perustuttava lakiin<sup>81</sup>.

PeL 121 § ei kuitenkaan täysin vahvista kunnan asukkaiden itsehallintoa sellaiseksi, johon ei voida lailla puuttua. Perustuslain uudistukseen ei asiaa selkeyttänyt. Perustuslain 2–3 §:ssä määritellään, että lainsäädäntövalta kuuluu kansaa edustavalle eduskun-

<sup>76</sup> HE 155/2006 vp s. 11–15. Aiheesta perusteellisesti tietoa mm. Sallinen 2007.

<sup>77</sup> Ryytänen ym. 1995: 38.

<sup>78</sup> HE 192/1994 vp Yleisperustelut I/II: 1. Johdanto: Kunnallisen itsehallinnon merkitys.

<sup>79</sup> HE 192/1994 vp Yleisperustelut: Johdanto.

<sup>80</sup> Heuru 2001b: 23–25. Kunnan erityistoimialasta laajasti tietoa mm. Sallinen 2007 väitöskirjassa Kunnan itselleen ottamat tehtävät.

<sup>81</sup> Ryytänen ym. 1995: 41; Heuru ym. 2001: 95–100; Ryytänen 2004: 18,43.

nalle. Eduskunnalla on perustuslaillinen mahdollisuus puuttua kunnallisen itsehallinnon sisältöön esimerkiksi poikkeusoloissa. Suomessa ei ole tuomioistuinta, johon kunta voisi vedota hakiessaan perustuslaillista turvaa ja tuomioistuimelta vaadittua perustuslain etusijaa PeL 106 §:n mukaisena. Perustuslain valvonta kuuluu PeL 74 §:n säätämä ennakovalvontana eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Tästä on esitetty oikeustieteissä jopa väitteitä, ettei tämä liene täysin Euroopan paikallisen itsehallinnon julistuksen tai vallan kolmijako-opin mukaista<sup>82</sup>. Korkeimmat laillisuusvalvojat ovat PeL 108–109 §:ssä säädetty eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joten myös he voivat valvoa lakiesityksien perustuslainmukaisuutta etenkin kuntalaisten perusoikeuksien näkökulmasta.

#### 2.4. Itsehallinnon merkitys, arvo ja sisältö

Maamme hallinnon kolmesta tasosta (keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto), on erityisesti paikallishallinto saanut korostetun aseman itsehallinnon pohjalle rakentessaan<sup>83</sup>. Kunnallishallinto on sekä alueellinen yhteisö että organisaatio, joka kykenee asettamaan päämääriä ja toimeenpanemaan päätöksiä, mutta toimiva kunnallishallinto edellyttää toimeenpanon ja päätöksenteon hajauttamista<sup>84</sup>. Vallalla on ollut itsehallintoyhdyskuntien aseman vahvistaminen ja hallintokulttuuri on muuttunut: kansalaiset eivät ole enää hallintoalamaisia. Tämä kehitys on tuonut jännitettä kansalaisten asemaan puuttumisen mahdollisuuksien ja itsehallinnollisten yhdyskuntien, kuten kunnan asemaan, liittyvien säädösten suhteen.<sup>85</sup>

Valtiokehityksen myötä myös kunnallinen itsehallinto muuttaa olemustaan. Valtio määrittää kunnallisen itsehallinnon päämäärät valtion tavoitteista käsin, silti kunnallisella itsehallinnolla on aina omiakin päämääriä. Eri aikoina ja monin keinoin on valtiovalta pyrkinyt vaikuttamaan yhteiskuntaan ja kansalaisten käyttäytymiseen välittömästi tai välillisesti. Valtion keskeinen keino on säätää laki, mutta sen ohella keskeisiksi ovat tulleet

<sup>82</sup> Ryytänen ym. 1995: 42–49; Heuru 2001a: 45–46; Heuru 2001b: 75.

<sup>83</sup> Niemivuo 1991: 1–2; Heuru ym. 2001: 93.

<sup>84</sup> Niemi-Iilahti 1992: 24.

<sup>85</sup> Niemivuo 1991: 11–13, 18,27,28; Niemi-Iilahti 1992: 285.

käskyt, kiellot, negatiiviset ja positiiviset sanktiot, ohjaus, valvonta ja muu vaikuttaminen. 1960-luvulta lähtien perinteisen sääntelyn ohella on käytetty myös puitelakeja, kehittämislakeja, suunnittelulakeja ja tavoitelakeja. 1980-luvulle saakka kunnallinen liikumavara on ollut suhteellisen pieni ja valtio on pyrkinyt sääntelemään, miten kunnallishallintoa on organisoitava ja miten palvelutoiminta on järjestettävä.<sup>86</sup>

Itsehallinto on lainsäädännöllä turvattu pohja kunnan toiminnalle, ja sitä pidetään tietynlaisena itsestänselvyytenä<sup>87</sup>. Kunnallisissa tutkimuksissa on itsehallinnon ja kunnan käsitteiden määrittelyllä ollut aina keskeinen sija<sup>88</sup>, vaikei itsehallintoa varmasti olekaan tutkittu Suomessa tarpeeksi<sup>89</sup>. Kunnallista itsehallintoa ei voi ymmärtää ilman kunnan ja valtion välisen suhteen ymmärtämistä<sup>90</sup>. Kunnallinen itsehallinto ymmärretään tietynlaisena itsenäisyytenä tai autonomiana suhteessa valtioon, jossa kunnalla on oikeus valtion lainsäädännön sallimissa rajoissa hoitaa sellaisia asioita, jotka valtio on nimenomaan uskonut yhdyskunnan omille elimille sekä sellaisia asioita, joiden hoidosta ei ole muuta säädetty. Itsehallinnossa on erityisesti kyse siitä, että kuntalaiset hoitavat itse hallintoaan.<sup>91</sup>

Itsehallinnossa voidaan erotella kaksi erilaista eri aikoina ja eri voimakkuuksina näkyvää itsehallintonäkemystä: valtiokeskeinen ja kuntakeskeinen. Näiden kautta määräytyvät kunnan itsenäiset toimintaedellytykset. Valtiokeskeisen näkemyksessä kuntien olemassaolo perustuu eduskunnan säätämiin lakeihin ja kunnallishallinto on väline valtionhallinnon tarpeisiin. Kuntakeskeisessä näkemyksessä kunnat nähdään omaehtoisen kehityksen synnyttämiä paikallisyhteisöinä, joissa on kunnallinen itseisarvo perusarvona, johon ei saa koskea ilman kunnan suostumusta. Eri itsehallintokäsityksissä on kyse arvovalinnoista ja ne ohjaavat tapaa asettaa kysymyksiä ja tehdä johtopäätöksiä.<sup>92</sup>

<sup>86</sup> Niemivuo 1991: 11–13,18,27,28; Niemi-Iilahti 1992: 285.

<sup>87</sup> Mäkinen 1995: 10, jossa hän on pohtinut laajalti liseniaattitutkielmassaan asetelmaa, jossa suuren yleisön tuki on kunnallisella itsehallinnolla, mutta mitä itsehallinto on ja onko se itsestään selvyyttä.

<sup>88</sup> Niemivuo 1991: 2-3, jossa hän viittaa erityisesti Mäenpään v. 1981:14 julkaistuun tutkimuksen kunnan hallinnosta, jossa linjataan, ettei oikeussäännöksiä voi antaa siten, että rikottaisiin kunnallisen itsehallinnon rajoja.; Sallinen 2007: 38.

<sup>89</sup> Pöyhönen 2001: 872.

<sup>90</sup> Heuru 2001a: 11.

<sup>91</sup> Niemi-Iilahti 1992: 13. Kunnallisen itsehallinnolle määrittämiä vuosilta 1980–1994; Mäkinen 1995:11.

<sup>92</sup> Sandberg & Ståhlberg, 1997: 30–31.

Kunnallisen itsehallinnolla on sekä poliittinen että oikeudellinen merkitys. Poliittinen merkitys kumpuaa kansan omien asioiden hoidosta. Oikeudellinen merkitys on lähtöisin valtiosta eli valtio antaa kunnalle oikeuden julkisen vallan käyttämiseen. Oikeuspositivismin nousun myötä itsehallinnon merkitys katsottiin olevan vain oikeudellista, joten yhteiskuntakehitys alkoi kulkea itsehallinnon ohi.<sup>93</sup> Oikeuspositivismin teoreettinen selitys kunnista on, että ne ovat lain luomuksia ja joiden toimiin valtio puuttuu lailla. Kunnallishenki ei ole tätä suvainnut ihannoidessaan kuntien itsehallintoa<sup>94</sup>.

Itsehallinnon klassisiksi arvoiksi voidaan mainita vapaus, osallistuminen ja tehokkuus. Niihin kytkeytyvät pluralismi, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja itsehallinnon kasvatuksellinen merkitys.<sup>95</sup> Kunnallinen itsehallinto rakentuu periaatteisiin, joita ovat luottamushenkilöiden valinta vaaleilla, hallinnon julkisuusperiaate sekä kansalaisten perusvapaus osallistua kunnalliseen hallintoon sekä yhteiskunnalliseen elämään<sup>96</sup>.

Kunta on itsehallinnollinen yhteisö, jolla on erityisesti kaksi ainesosaa: tietty alue ja asukkaat, joilla on jäsenyys kunnassa<sup>97</sup>. Itsehallinnolla on kiinteä riippuvaisuussuhde taloudesta, eikä demokratia olisi toimivaa ilman itsenäistä budjettivaltaa<sup>98</sup>. Kunta ja etenkin sen tehtävät ovat melko tarkasti kuntalaissa määriteltyjä<sup>99</sup>. Lakiin kirjoittamaton olennaisuus on, että kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö<sup>100</sup>. Suomen nykyinen kuntajako ei sellaisenaan nauti rajoittamatonta perustuslain suojaa, koska kunnallisen jaotuksen perusteista on mahdollista säätää tavallisella lailla<sup>101</sup>. Kuntarakenteen ja palvelujen organisoinnin uudistamisessa tulee huomioida perustuslaissa säädetty kunnallinen itsehallinto sekä perusoikeudet.<sup>102</sup>

<sup>93</sup> Heuru 2001b: 13–14 ; Sallinen 2007: 38–40.

<sup>94</sup> Heuru 2001b: 23.

<sup>95</sup> Niemi-Ilahti 1992: 16 on hallintotieteellisessä tutkimuksessaan *Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma* antanut erilaisille itsehallintoon liittyville käsitteille laajaa ja mielenkiintoista sisältöä sekä historiallisia taustoja kunnallisen itsehallinnon kehitykselle modernissa valtiossa.

<sup>96</sup> Heuru 2001a: 45.

<sup>97</sup> Heuru 1995: 58; Ryyänen ym. 1995:57.

<sup>98</sup> Heuru 2001b: 97–100.

<sup>99</sup> Niemi-Ilahti 1992: 15 Pohjoismainen kunnallishallinnon asema on kansainvälisesti vertailtuna hyvin itsenäinen, jos mittareina käytetään paikallisesti päätettävien asioiden kunnallisten luottamushenkilöiden määriä tai kunnallishallinnon riippuvuutta valtion rahoituksesta.

<sup>100</sup> Heuru 2001a: 45; 2001b: 41. Katso myös Niemivuo 1991: 37, Ryyänen ym. 1995: 38 Kuntien itsehallinnon perustuslainsuojasta. Aiheesta myös Sutela 2000: 33.

<sup>101</sup> Tuori 2006: 2.

<sup>102</sup> HE 155/2006 vp s. 1, 97,123.

### 3. KUNTA – JA PALVELURAKENNEUUDISTUS

#### 3.1. Tausta, tavoite ja keinot

Kunta- ja palvelurakenneuudistus käynnistyi toukokuussa 2005 sisäasianministeriön johdolla toteutetulla palvelurakennehankkeella<sup>103</sup>. Laajaa kuntauudistusta valmisteltiin myös 1960 -luvulla ja vuonna 1967 säädettiin toimenpiteistä kunnallisenjaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi annetussa suunnittelulaissa (13/1967)<sup>104</sup>. Tavoitteena oli, että Suomessa olisi ollut uudistuksen jälkeen 314 kuntaa, joissa olisi vähintään noin 8000 asukasta ja alle 4000 asukkaan kunta olisi mahdollinen vain erityisen painavista syistä. Voimakkaan vastustuksen vuoksi kuntauudistusta edellyttäviin toimenpiteisiin ei ryhdytty.<sup>105</sup>

Vuoden 1967 kuntauudistuksessa oli tarkoitus pyrkiä siihen, että kunnat muodostuvat alueiltaan riittävän yhtenäisiksi ja että niillä on taloudellisia voimavaroja, asumusmuodon ja elinkeinorakenteen tasapainoisuutta sekä elinvoimaisten keskusten ja tarkoitukseenmukaisten taloudellisten ja muiden vaikutusalueiden muodostuminen silmällä pitäen riittävät edellytykset jatkuvan yhteiskunnallisen kehityksen turvaamiseen. Kuntauudistukseen johtavia säädöksiä ei kuitenkaan annettu, vaikka voisi kuvitella, että suunnittelulain tarkoitus ei ollut vain suunnitella, vaan myös uudistaa. Kuten nykyään, myös 1960 luvulla, oli kyseessä ”tahdon asia” eli uudistuksen taakseen saaman poliittisen tuen voima.<sup>106</sup> Vuoden 1967 suunnittelulaissa oli lähes samansisältöisiä tavoitteita kuin vuoden 2007 puitelaissa. Tavoitteet ja perustelut ovat olleet pysyviä<sup>107</sup>.

Peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä päätti 30.6.2006 kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttamiseksi säädetyin määräaikaisen puitelain poliittisista linjauksista<sup>108</sup>. Valmistelutyön aikana peruskuntamalli sai suurimman kannatuksen ja se ko-

<sup>103</sup> Palvelurakenne -hankkeen (Paras -hanke) toimikausi on ollut 11.5.2005–30.9.2006.

<sup>104</sup> Niemivuo 1991: 52–53; Niemi-Iilahti 1992: 249; Mennola 1995: 50–51.

<sup>105</sup> Niemivuo 1991: 52; Niemi-Iilahti 1992: 249, Koski & Pöyhönen 2006: 11.

<sup>106</sup> Niemivuo 1991: 52–53; Mennola 1995: 50–51; Pihlajaniemi 2006: 14.

<sup>107</sup> Puitelain valmistelun aikoihin näin totesi myös Ryyänen 2006a: 92.

<sup>108</sup> HE 155/2006 vp s. 95.

ettiin paremmaksi kuin esitetyt piiri- tai aluekuntamalli<sup>109</sup>. Peruskuntamallin 20 000 asukkaan vaatimusta kuitenkin arvosteltiin eri kuntatyypeissä eri tavoin. Lähinnä suuret kasvavat kaupunkikeskukset kannattivat kuntaliitoksia, mutta niiden naapurikunnat eli niin sanotut kehyskunnat, eivät kannattaneet koko seutukuntaa koskevaa yhdistymishanketta.<sup>110</sup>

Puitelaki perustuu laajaan poliittiseen sopimukseen, vaikka uudistuksesta ei ollut mainintaa pääministeri Matti Vanhasen johtaman hallituksen ohjelmassa. Viime vuosikymmenien kuntauudistuspolitiikassa on ollut vallalla suuntaus kuntien pakkoliitoksista luopumiseen ja tavoiteltu on vapaaehtoisuutta niin lainsäädännössä kuin käytännössäkin.<sup>111</sup> Kuntien asukasluvun kasvattaminen on kuitenkin ollut valtion tavoite ja kuntaliitoksiin kohdistuvat taloudelliset avustukset ovat suurentuneet<sup>112</sup>. Eduskunta hyväksyi lain lähes muuttamattomana<sup>113</sup> ja lausumalla: ”*Eduskunta edellyttää hallituksen antavan vuonna 2009 eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuksesta sekä kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan puitelain tavoitteiden toteutumisen*”<sup>114</sup>. Uudistuksen toteutus on pääasiassa kuntien vastuulla, mutta uudistus asettaa myös muulle lainsäädännölle kehittämistarpeita.<sup>115</sup>

Puitelain 2 § säättää lakia sovellettavan koko maassa, kuitenkin rajaten Kainuun hallintokokeilussa annetun lain (9.5.2003/343) vaikutuspiirissä olevat kunnat muiden kuin 8,9

<sup>109</sup> HE 155/2006 vp s. 94. Peruskuntamallin mukainen kunta olisi muodostunut työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Ellei vähintään 20000 asukkaan kuntien muodostamiseen ole edellytyksiä, olisi tullut muodostaa peruspalvelupiiri, joka olisi vastannut peruspalvelujen järjestämisestä. Piirimallissa sosiaali- ja terveystieteiden piiri olisi vastannut sosiaalihuoltoa, perusterveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämisestä, jonka väestöpohjatavoitteena olisi ollut vähintään 100 000 asukasta jakaantuen palvelualueisiin, joiden vähimmäisväestöpohja olisi ollut 20 000 asukasta. Aluekuntamallissa Suomeen olisi muodostettu 20–25 aluekuntaa, joilla olisi palveluiden järjestämisvastuu, verotusoikeus ja joille valtionosuudet olisi maksettu. Nykyisistä kunnista olisi aluekuntamallissa tullut ns. lähikuntia, joissa olisi aluekuntien ohella ollut suoralla kansanvaalilla valitut valtuustot.

<sup>110</sup> HE 155/2006 vp s. 94.

<sup>111</sup> Koski & Pöyhönen 2006: 13,19. He ovat referoineet tekstissään maamme kuntauudistuspolitiikkaa eri hallituksen hallitusohjelmien ja toimenpiteiden kautta, tarkastellen myös puolueiden suhtautumista kuntauudistukseen. Mykkänen & Rauho 2006:29–39 kertaavat Paras -hankkeen taustoja.

<sup>112</sup> Heuru 2007: 13.

<sup>113</sup> HaVM 31/2006 vp s. 1–3. Valiokunnassa oli kuultavana 70 asiantuntijaa, joiden ohella kirjallisen lausunnon antoi 20 eri tahoa. HaVM liitteenä ovat: PeVL 37/2006 vp, VaVL 39/2006 vp, LiVL 26/2006 vp, SiVL 20/2006 vp, StVL 19/2006 vp ja YmVL 41/2006 vp: kuvastavat puitelakiehdotuksen laajaa eduskunta käsittelyä. HaVM 32/2006 käsittelee uudistuksen yhteydessä muutettu kuntajakolaki.

<sup>114</sup> EV 259/2006 vp s. 1.

<sup>115</sup> mm. HE 155/2006 vp s. 1,77,123.

ja 11–13 pykälien osalta soveltamisen ulkopuolelle<sup>116</sup>. Ahvenanmaan maakunnan lain-säädäntövaltaan kuuluvat muun ohessa kuntajakoa ja kuntien hallintoa koskevat asiat, joten puitelakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa<sup>117</sup>.

Puitelain 1 §:n mukaan tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa, kehittää ja uudistaa kunta- ja palvelurakennetta parantaen tuottavuutta sekä hilliten kuntien menojen kasvua ja luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Tavoite on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne sekä laadukkaiden ja asukkaiden saatavilla olevien palvelujen varmistaminen koko maassa. Puitelain 5.1 §:n mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Säännös on kuntajaon kehittämisen yksi lähtökohta<sup>118</sup>. Kuntajakolaki täsmentää myös kunnan määritelmää sanatakkasti samalla tavalla kuin puitelaki.

Kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta säädettyssä laissa määritellään uudistuksen toteuttamisen keinot 4 §:ssä, jonka ensimmäisen momentin mukaan kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin kuten kuntajako-laissa säädetään. Toisessa momentissa säädetään palvelurakenteen vahvistamisesta koamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Kunnat voivat puitelain 5.2 §:n mukaan perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen ja 6 §:ssä todetaan, että maa jakaantuu nykyisen käytännön mukaisesti erikoissairaanhoidolaissa (1.12.1989/1062) lueteltuihin kuntayhtymiin<sup>119</sup>. Koska kuntien ja yhteistoiminta-alueiden alueet eivät aina noudata

---

<sup>116</sup> HE 155/2006 vp s. 98; Kainuun hallintokokeilusta annetun lakia sovelletaan Kainuun maakunnassa hallintokokeiluun Kajaanin ja Kuhmon kaupungeissa sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomusalmen ja Vuolijoen kuntien alueella. Puitelain 8 §:n säännös kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä, 9 §:n säännös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevista kunnista, 11 §:n säännös valtion kuntapolitiikasta sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta, 12 §:n säännös tietojärjestelmien ja yhteispalvelun kehittämisestä ja 13 §:n säännös henkilöstön asemasta koskevat kuitenkin näitä kuntia.

<sup>117</sup> HE 155/2006 vp s. 90.

<sup>118</sup> Emt.: 90.

<sup>119</sup> Puitelaki 6 §:ssä säätää, että laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolain 7 §:ssä lueteltuihin kuntayhtymiin. Kyseisen momentin lause ”Kunnan tulee kuulua yhteen kuntayhtymään” rajaa jäsenyyshämmöllisyyden yhteen kuntayhtymään eikä ilmeisesti sen ohella vapaaehtoinen jäsenyys toisessa erikoissairaanhoidon kuntayhtymässä olisi mahdollinen.

nykyisten sairaanhoitopiirien, kehitysvammapiirien tai maakuntien aluejakoja, säädetään puitelain 3 §:ssä, että kunnat voivat laatia laissa tarkoitetut esityksensä mainituista aluejaoista poiketen. Puitelain 12 §:n mukaisena tavoitteena on kehittää tietojärjestelmien yhteiskäyttöä ja yhteispalvelua<sup>120</sup>.

Puitelain 4 §:n kolmannessa momentissa säädetään, että edellä mainittujen keinojen ohella toiminnan tuottavuutta parannetaan myös kuntien palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tehostamisella sekä pääkaupunkiseudun ja muiden yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksien vahvistamisella. Osa kuntien vastuulla olevista palveluista soveltuu myös yksityisen sektorin, kunnallisten liikelaitosten taikka kunnallisten yhtiöiden tuotettaviksi, mutta toimintojen liikelaitostamisessa, yhtiöittämisessä ja mahdollisessa ulkoistamisessa on huomioitava kilpailulainsäädännön vaatimukset. Kunnalliselle itsehallinnolle on luontevaa, että palveluiden tuottamistapa on kuntien itsensä päätettävissä.<sup>121</sup>

### 3.2. Uudistuksen suhde muuhun lainsäädäntöön

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamiseksi säädetty määräaikainen laki on käsitelty eduskunnassa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Edellytyksenä oli, että lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon vaatimukset huomioitiin. Käytännönä on ollut, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on säädetty kuntien erilaisia yhteistoimintavelvoitteita koskevat lait, vaikka lähtökohteisesti kunnan velvoittaminen pakkokuntayhtymään osallistumiseen rajoittaa kunnallista itsehallintoa. Kuntien tehtävien siirtäminen kuntien yhteistoiminnan piiriin siten, ettei hallinto enää perustuisi kansanvaltaisuuteen, on kiinnitetty perustuslakivaliokunnassa usein huomioita.<sup>122</sup> Laaja tehtävien siirto on hankalaa kansanvaltaisuusperiaatteelle ja itsehallinnolle<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> He 155/2006 vp s. 99.

<sup>121</sup> Emt.: 99.

<sup>122</sup> PeVL 37/2006 vp s. 5.

<sup>123</sup> Heuru 2007: 16.



Puitelain 1 §:n 3 momentin 3 ja 4 -kohdissa on erikseen määrätty, että kunnan asukkaiden itsehallinnon toimintaedellytykset ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on huomioitava puitelain mukaisten järjestelyjen suunnittelussa ja toteutuksessa. Uudistuksen toteutuksessa merkittäviä ovat myös kuntalain 4 luvun säädökset kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Lisäksi hallinnon yleisessä ja erityisessä lainsäädännössä on useita säännöksiä, joilla pyritään edistämään kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Kunnan toiminnassa on erityisesti hallinnon kannalta kuntalain ohella merkityksellisiä hallintolaki (6.6.2003/434) sekä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621).

Uudistuksessa huomioitavia keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat ennen muuta PeL 17 § kielelliset oikeudet, PeL 6 § yhdenvertaisuus sekä PeL 16 § ja 19 § sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet<sup>124</sup>. Nämä kansalaisten perusoikeudet ovat lainsäätäjää vahvasti velvoittavia. Yhdenvertaisuus perusoikeutena on erikseen puitelain 1.3 §:ssä 2 kohdassa kirjattuna sen periaatteena olevan erityisen painavuuden vuoksi.<sup>125</sup> Lisäksi puitelain 1.3 §:n 5–6 kohdat painottavat, että suomen- ja ruotsinkielisen väestön ja saamelaiden kielelliset ja kulttuurilliset itsehallinto-oikeudet huomioidaan uudistuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Kyseiset painotukset perustuvat perustuslain 17 §:n säädökseen.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sisältää oikeudelliselta luonteeltaan erityyppisiä säännöksiä. Lakiin on kirjattu ensinnäkin tavoitteellisia lainsäädännöllisiä toimeksiantoja, jonka mukaan tietyissä asioissa valmistellaan erikseen lainsäädäntöä (esimerkiksi valtiosuusuudistus). Toiseksi laissa säädetään suunnitteluelvoitteita (muun muassa 7 §:ssä ja 10 §:ssä)<sup>126</sup>, joilla tavoitellaan yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisten kaupunkiseutujen toimintaedellytyksien vahvistamista. Kyseiset suunnitteluelvoitteet toteutetaan kuntien omilla päätöksillä, mutta 7 §:n mukainen suunnitteluelvoite on tiukempi, koska kyseisessä pykälässä luetellaan veloitteen piiriin määrättyt kunnat sekä määrittellään suunnittelulle ajoitus. Laissa on myös suoraan sovellettavia pykäläitä kuten 4 §:ssä viittaus kuntajakomuutoksen toteuttamiskeinoon ja 10 §:ssä kunnan selvityksen ja

<sup>124</sup> HE 155/2006 vp s. 97.

<sup>125</sup> Emt.: 97.

<sup>126</sup> Kts. suunnitteluelvoitteista mm. Heuru 2007: 8–11.

toimeenpanosuunnitelman laatimiseen.<sup>127</sup> Puitelain 9.4 §:ssä ja 6.5 §:ssä on eduskunta ottanut itselleen lakiesitysvaltaa, poiketen PeL 39 §:n säädöksestä. Puitelain 9.4 §:ssä linjataan, että jollei toimenpiteet riitä, voidaan eduskunnalle antaa vuoden 2009 alussa hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi arviointiryhmän tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta. Myös 6.5 §:ssä on lakivalmistelu toimeksianto erikoissairaanhoidolain muuttamiseksi.<sup>128</sup>

Puitelaille ei luoda tai siirretä toimivaltaa. Puitelakia on luonnehdittu jopa lähinnä vain poliittiseksi ohjelmaksi ja sen säädökset ovat velvoittavuudeltaan varsin heikkoja tai kokonaan vailla velvoittavuutta olevia. Kuntien suunnittelu- ja selontekovelvollisuudet ovat merkittävimpiä velvoitteita ja ohjaavia normeja, joiden toteuttamatta jättämistä ei kuitenkaan ole sanktioitu.<sup>129</sup> Uudistus kytkeytyy olennaisella tavalla perusoikeussäännöksiin, joiden toteuttamisessa on kunnilla merkittävä rooli. Perusoikeussäännöksille ovat reunaehtoina Suomessa voimaansaattatut kansainväliset sopimukset kuten ihmisoikeussopimukset ja erityisesti kielellisiä oikeuksia, vähemmistöjen asemaa ja alkuperäiskansoja koskevat kansainväliset velvoitteet sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja<sup>130</sup>. Puitelain säätämisen yhteydessä muutettiin myös varainsiirtoverolakia ja kuntajakolakia hieman ja nämä muutokset olivat suoraa sovellettavaa oikeutta, joilla toteutetaan uudistukselle säädetyt tavoitteita<sup>131</sup>.

Puitelain 5.2 §:ssä viitataan kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostamisessa kuntalain 76.2 §:ään, jossa säädetään, että kunnat voivat sopia tehtävien antamisesta toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka sopia, että tehtävän hoitaa kuntayhtymä. Kuntalain 3.2 §:n painottaa, että sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta, asianomaisten kuntien perustama kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettaviksi säädetyt tehtäviä tai voidaan sopia, että tällaisista tehtävistä huolehtii toinen kunta (isäntäkunta) tai toisten kuntien perustama kuntayhtymä. Kunnan hallinnossa ensisijaisesti sovelletaan

<sup>127</sup> Harjula & Prättälä 2006; PeVL 37/2006 vp s. 2–3.

<sup>128</sup> Vrt HaVM 31/2006 vp: Yksityiskohtaiset perustelut & Valiokunnan esitys ja HE 155/2006 vp s. 103–104,108. 9.4 § on hallituksen esityksen mukainen, mutta 6.5 § muuttui eduskuntakäsittelyn aikana.

<sup>129</sup> PeVL 37/2006 vp s. 2; Heuru 2007: 14–15.

<sup>130</sup> HE 155/2006 vp s. 97.

<sup>131</sup> Emt.: 77.

KuntaL 3.1 perusteella kuntalakia, ellei toisin ole säädetty. Nämä puitelain ja kuntalain säädökset eivät ole ristiriidassa keskenään, joten ne ovat tasavertaisia.

Puitelain 4 § antaa viitteen valtion halusta muuttaa kuntarakennetta määrittelemällä, että kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin kuntajakolaissa säädetyin tavoin. Lisäksi tarkoitus on vahvistaa palvelurakenteita kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisätä kuntien yhteistoimintaa. Mikäli tosiasiallinen tavoite on turvautua pakkokeinojen käyttöön, vaatisi se erillisen lain säätämisen, koska tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin piirteisiin siten, että kyseinen säädös tekisi tosiasiasa itsehallinnon merkityksettömäksi<sup>132</sup>.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on perustuslain itsehallintoperiaatteen mukaisesti toimivilla kunnilla keskeinen rooli. Uudistuksen toteuttamiseksi säädetyssä laissa ei ole velvoittavaa säädöstä, josta aiheutuisi laajamittaista päätöksenteon siirtämistä ja pakollista tehtävien siirtoa ylikunnallisille toimintatasoille, vaan kunnan ratkaisu siirtää yhteistoiminta-alueelle tehtäviä perustuu vapaaehtoiseen päätökseen. Jos vapaaehtoisesti siirrettävät tehtävät olisivat hyvin laaja-alaisia, voisi itsehallinnon ja perustuslain kannalta olla ongelmia.<sup>133</sup>

Kunnallista lainsäädäntöä arvioitaessa tulee noudattaa perustuslainmukaista laintulkintaa<sup>134</sup>. Kunnallisella itsehallinnolla on perustuslainsuoja, mutta tämän suojan voimasta voidaan olla myös eri mieltä. Perustuslain 121.2 § antaa mahdollisuuden säätää kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja tehtävistä lailla. Mahdollisuutena on myös PeL 73 § mukaisella perustuslain säätämisyjärjestyksellä säätää rajatusta poikkeuksesta. PeL 3 §:n julistamana lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka valtiopäiville kokoontuessaan edustaa PeL 2 §:n mukaisesti Suomen kansaa. Kuntien itsehallinnon suojaaminen on siten aina kansan omissa käsissä - riippuen siitä, onko kunta- vai valtiokeskeinen itsehallintonäkemys voimakkaammin vallalla. Jos valtiokeskeinen kuntanäkemys on voitollaa, uudistuksen vauhdin määrittelee valtio, eivät kunnat.

<sup>132</sup> PeVL 37/2006 vp s. 5.

<sup>133</sup> PeVM 37/2006 vp s. 2–3; HE 155/2006 vp s. 7,123–125; Heuru 2007:16.

<sup>134</sup> Mm. Tuori 2007a.

## 4. KUNTAJAKOMUUTOKSEN OIKEUDELLISET EDELLYTYKSET

### 4.1. Yleistä

#### 4.1.1. Mikä on kunta?

Suomen perustuslain 121.1 § säättää Suomen jakaantuvan asukkaidensa hallinnoimiin kuntiin. Kuntajakolaki 1.2 §:ssä määrittelee, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kunnallinen jaotus ei kuitenkaan kuulu itsehallinnon perustuslailliseen asemaan<sup>135</sup>.

Kunta on itsehallinnollinen yhteisö, jolla on erityisesti kaksi ainesosaa: tietty alue ja asukkaat, joilla on jäsenyys kunnassa<sup>136</sup>. Kunnan jäseniä ovat KuntaL 4 §:n mukaisesti kunnan asukkaat eli henkilöt, joiden kotikuntalaisia (11.3.1994/201) tarkoitettu kotikunta on kyseinen kunta sekä yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunnalla täytyy myös olla jokin nimi, jonka muuttamisesta päättää KuntaL 5 §:n mukaisesti valtuusto. Valtuuston tulee hyväksyä kuntajakomuutoksessa muodostetulle uudelle kunnalle KJakoL 28 §:n säätämänä nimi. Ellei kunnan nimestä sovita, ministeriö määrää sen. Kunnalla voi olla 6 §:n mukaisesti valtuuston hyväksymä vaakuna, joka ei ole pakollinen.

Kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö<sup>137</sup>, jolle on ominaista alueelliset rajat ja itsehallinto. PeL 121.2 § sekä 122.2 § määrittelevät, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on perustuslaillinen verotusoikeus PeL 121.3 §:n mukaisesti. Kuntalaki määrittelee 1.2 §:ssä, että kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto ja kunnan tehtävänä on pyrkiä 1.3 §:n mukaisesti edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Lisäksi KuntaL 2 § täsmentää, että lailla säätämisen valtuutuksella kunta hoitaa itsehal-

<sup>135</sup> PeVL 24/1997 vp Perustelut; Heuru 2007:4.

<sup>136</sup> Mm. Heuru, 1995: 58; Rynänen ym. 1995: 57.

<sup>137</sup> Heuru, 2001a: 45;2001b: 41. Kts. myös Niemivuo 1991:37; Rynänen ym. 1995: 38; Sutela, 2000: 33.

linnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät<sup>138</sup>. Euroopassa kuntien tehtävät vaihtelevat suuresti<sup>139</sup>. Kunnan ja sen tehtävien määrittely on aikasidonnaista ja yhteydessä yhteiskuntajärjestykseen ja sen arvoihin. Kunta -määritelmää voidaan lähestyä erilaisten paradigmojen kautta kuten kuntaparadigman, itsehallinnollisen kuntaparadigman tai kontekstuaalisen kuntaparadigman välityksellä.<sup>140</sup>

Kunta voidaan määritellä muun muassa juridisin, hallinnollisin, alueellisin perustein ja se on monimuotoinen ja monenlaista toimintaa tekevä kokonaisuus. Kunta on myös jotain aivan muuta ja arkipäivästä. Kunta on käsite, jolle annamme oman merkityksemme omien kokemustemme ja elämäntilanteemme mukaan. Vastaus siihen, mikä kunta on ja mitä sen tulisi olla, vaihtelee sen mukaan, millaisen merkityksen vastaaja kunnalle antaa. Kunta on persoona imagonsa ja arvojensa mukaan. Kunta voi henkilöllistyä ja olla paikallisyhteisö, mutta kuntaan voidaan myös sitoutua, koska jokin tietty kunta on kunnassa asuvalle kotikunta. Useimmiten kunta ilmentyy palvelujen tuottajana. ”Omas- ta” kotikunnastamme osaamme sanoa sekä hyviä ja huonoja asioita.<sup>141</sup>

#### 4.1.2. Kuntajaotuksen lainsäädännön kehitys

Nykyisen kaltainen, muuttuvakin, kuntajaotus on muodostunut itsestään uhriyhteisöjen, maanomistusyksiköiden ja kestitysveropiirien mukaan ilman mahtikäskyjä tai lain säännöksiä. Kaupungit on kuitenkin perustettu Maunu Eerikinpojan vuoden 1350 kaupunkilain nojalla niin sanotulle Kruunun lahjoitusmaalle muodostuen hallitsijan käskyjen mukaisesti. Nykyinen kunnallishallinto on muodostunut maaseudulla muinaispitäjälaitoksen muovaaman seurakuntajaotuksen sekä kaupunkien alueellisen jaotuksen perusteella.<sup>142</sup> Maaseutukuntien ja seurakuntien yhteys on ollut kiinteämpi kuin kaupunkikun-

<sup>138</sup> Niemi-Iilahti 1992: 15: Pohjoismainen kunnallishallinnon asema on kansainvälisesti vertailtuna hyvin itsenäinen, jos mittareina käytetään paikallisesti päätettävien asioiden ja kunnallisten luottamushenkilöiden määriä tai kunnallishallinnon riippuvuutta valtion rahoituksesta.

<sup>139</sup> Pihlajaniemi 2006: 35; HE 135/1997 vp Yleisperustelut 1. Johdanto.

<sup>140</sup> Mäkinen 1992: 3–5.

<sup>141</sup> Heuru 2001b:78; Kettunen 2003: 13–30; Lehto 2006: 90 esittää johtopäätöksensä, että ”Me sen sijaan olemme unohtaneet, että kunta todella voi olla asukkaiden yhteisö, ei vain palvelukoneisto.”

<sup>142</sup> Heuru 2001a: 41–43. Katso myös s. 45 kunnallisen itsehallinnon sääntelyn käännekohtia sekä Niemi-vuo 1991: 104,112: Kunnallisen organisaation historiallista taustaa.

nissa ja erillisistä hallinnoista voidaan puhua vasta vuodesta 1865 lähtien, jolloin seurakuntien ja kuntien hallinto erotettiin toisistaan<sup>143</sup>.

Keisarillisen Majesteetin armollinen asetus kunnallishallituksesta maalla vuonna 1895 (6.2.1895/4) ja Keisarillisen Majesteetin armollinen asetus kunnallishallituksesta kaupungissa vuonna 1873 (8.12.1873/40) olivat ensimmäiset kunnallishallintoa koskevat asetukset, ja niissä molemmissa säädettiin kunnan hoidettavaksi talous- ja järjestysasiat. Samalla tavalla tehtävistä säädettiin Keisarillisen Majesteetin Armollisella asetuksella maalaiskuntien hallinnosta vuonna 1898 (15.6.1898/21) ja maalaiskunnista vuonna 1917 (27.11.1917/108) sekä kaupungeista vuonna 1917 (27.11.1917/108). Maalaiskuntien ja kaupunkien hallintoa koskevat lait koottiin yhteiseen vuonna 1948 säädettyyn kunnallislakiin (27.8.1948/642), jota uudistettiin vuonna 1976 kunnallislailalla (10.12.1976/953). Vuoden 1976 kunnallislaisissa säädettiin kuntien tehtäviksi itsehallintoon kuuluvat ja laissa erikseen säädetyt tehtävät. Vuoden 1995 kuntalain 2 §:n mukaan kunnan tehtäviä ovat sen itsehallinnon nojalla itselleen ottamat ja sille laissa säädetyt tehtävät.<sup>144</sup>

Kuntajaotuksen muodostumisen pitkässä kehitysprosessissa vaikuttimina ovat olleet maantieteelliset, taloudelliset ja kulttuurilliset olosuhteet sekä poliittisen ja hallinnon järjestelmän muutokset. Yleiseurooppalaisen periaatteen mukaan jokainen paikallisyhteisö on oma kuntansa, ja tähän voidaan myös katsoa suomalaisen kuntajaotuksen perustuvan.<sup>145</sup> Suomen itsenäistyttyä säädetyssä vuoden 1919 hallitusmuodossa kuntajaon osalta viitattiin vain vallinneeseen tilanteeseen ja 50.1 §:ssä säädettiin, että ”*Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin*”. HM 51 §:n 2 momentissa säädettiin, että ”*Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään*” ja että ”*lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin*”. Suomalainen kuntajaotus oli oikeudellisesti toteutettu sitomalla kuntajako seurakuntien alueisiin ja periaatteellisesti jokainen paikallisyhteisö oli oma kuntansa. Kuntajaotusta voitiin muuttaa vain kirkollista jaotusta muuttamalla.

<sup>143</sup> Niemivuo 1991: 104.

<sup>144</sup> HE 155/2006 vp s. 7–9; Sallinen 2007: 9–11.

<sup>145</sup> Heuru ym. 2001: 119.

Kaupunkien jaotus määrittyi perustamispäätöksillä. Kuntajaotusten muuttaminen oli melko monimutkaista ja tästä syystä kuntajakomuutoksia tapahtui ennen 1920-lukua suhteellisen vähän. Kuntajaotuksen muutoksien taustalla ovat olleet pyrkimykset hyvinvointipalvelujen tuottamisen kannalta tarkoituksenmukaiseen kuntarakenteeseen.<sup>146</sup>

Kuntajako irrotettiin kirkollisesta kytkennästä säätämällä vuonna 1925 ensimmäinen laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta (KJaoitusL 19.5.1925/180) ja se tuli voimaan vuoden 1926 alussa. Laki mahdollisti maalaiskuntia koskevan kuntajaotuksen erottamisen seurakuntajaotuksesta ja yhtenäisti kuntajakomuutosten tekemisen sekä kaupunkien että maalaiskuntien osalta. Mikäli voimassa oleva jaotus oli sopimaton ja muutos paransi tilannetta, voitiin kuntajaotusta muuttaa. Lailla säädettiin, miten jaotusta voidaan muuttaa, mutta ei siitä, miten se muodostuu. Laki mahdollisti kuntien vastustaessa muutosta valtioneuvostolle päätösoikeuden kuntajaonmuutoksesta erityisen selvityksen pohjalta, jos muutos oli tarpeen huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, vähentämiseksi tai poistamiseksi tai jokin muun tärkeän yleisen edun edellyttäessä sitä. Kyseisen lain voimassa ollessa kuntia liitettiin yhteen vapaaehtoisesti ja pakkokeinoin sekä perustettiin uusia kuntia.<sup>147</sup>

Vuoden 1925 kuntajaoituslakiin ei sisältynyt määritelmää, mikä on kuntajaotus. Lain 2 §:n mukaan kuntajaotusta voitiin muuttaa, ”*jos siten edistetään tai helpotetaan kunnallisten tehtävien täyttämistä, jos kunta tarvitsee lisää aluetta asuntojen, teollisuutta, liikenne- tai muun senkaltaisen tarkoitusta varten tai turvatakseen luonnollisen ja säännöllisen laajentumisensa*”. Muutos voitiin 2 §:n mukaan tehdä myös, ”*jos se on omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia tai muuten edistämään yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä, taikka jos muutoksen havaitaan muulla tavoin tuottavan etua. Niin ikään voidaan sellainen muutos panna toimeen, jos voimassa oleva jaotus aiheuttaa epätyydyttäviä esikaupunkioloja, ehkäisee kunnallista kehitystä, epäsäännöllisyydellään vaikeuttaa kunnallishallintoa taikka muuten havaitaan sopimattomaksi.*” Pakkoliitoksen mahdollistavista erityisistä edellytyksistä säänneltiin vuoden 1925 laissa

<sup>146</sup> Mennola 1995: 50–51; HE 135/1997 vp Yleisperustelut 1. Johdanto; Heuru ym. 2001: 118–120; Koski & Pöyhönen 2006: 13; Pihlajaniemi 2006: 13–15. Kuntajaotuksen kehitysvaiheista tietoja laajasti myös Rytkölän 1957 ja 1978 sekä Pihlajaniemi 1998 KJakoL selitysteoksissa.

<sup>147</sup> Mennola 1995: 50–52; HE 135/1997 vp Esityksen pääasiallinen sisältö; Heuru ym. 2001: 119–121; HE 155/2006 vp s. 9–11.

3 §:ssä seuraavanlaisesti: ”*Milloin sen kunnan valtuusto, jota kuntajaonmuutos koskisi, vastustaa muutosta, muutos saadaan määrätä toimeenpantavaksi vain, jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan.*”<sup>148</sup>

Laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967) annettiin jo vuonna 1967. Lain tarkoituksena oli toteuttaa laaja-alainen kuntarakennemuutos. Kunnille asetettiin suunnitteluvälitteitä, mutta se ei tarkoituksensa vastaisesti johtanutkaan laajamittaisiin kuntajaotuksen muutoksiin, joten kyseinen laki kumottiin vuonna 1988.<sup>149</sup>

Vuoden 1925 kuntajaoituslakiin vuosien varrella tehdyt muutokset eivät ole koskettaneet kuntajakomuutosten edellytyksiä, mutta kokonaistarkistusta ryhdyttiin valmistelemaan vuonna 1968 asetetussa kunnallishallintokomiteassa, jonka mietinnön perusteella annettiin hallituksen esitys 141/1975 II vp laiksi kuntajaosta vuonna 1975. Eduskunta hyväksyi esityksen suhteellisin vähin muutoksin ja laki kuntajaosta (21.1.1977/73) tuli voimaan 1.4.1977. Uusi laki perustui keskeisesti edellisen lain periaatteille. Suurin ero vuoden 1925 ja 1977 lakien välillä oli, että vuonna 1973 oli siirrytty yhtenäiseen kuntamuotoon<sup>150</sup>. Samana vuonna voimaan tuli myös uusi kuntalaki, jonka 2 § täsmensi, että kuntajaon muuttamisesta säädetään erikseen.<sup>151</sup>

Aikaisemmin oli hyväksytty laki kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista (24.7.1972/572), jota sovellettiin vuoden 1973–1977 aikana voimaantulleisiin kuntajaon muutoksiin. Sitä seurasi laki kuntien yhdistymisavustuksista (14.7.1978/560), joka säädettiin innostamaan vapaaehtoisin kuntaliitoksiin. Lakia uudistettiin useasti. Lakiin otettiin myös määräaikaista yhdistymisavustuksia koskevia säännöksiä, joilla pyrittiin edistämään kuntajaon muutoksia.<sup>152</sup> Vuonna 1988 lisättiin kuntajakolakiin säädös liitosuunnitelmista, joka velvoitti liittyvät kunnat yhdessä lääninhallituksen kanssa suunnit-

<sup>148</sup> Asiasta mm. Mäkinen 1992: 36–38.

<sup>149</sup> HE 155/2006 vp s. 9–11. Aiheesta myös Mäkinen 1992: 39–40.

<sup>150</sup> Mäkinen 1992: 37.

<sup>151</sup> Niemivuo 1991: 51.

<sup>152</sup> Mäkinen 1992: 36; Pihlajaniemi 1998: 11; 2006: 15; HE 155/2006 vp s. 9–11.



telemaan kunnallishallinnon ja valtion paikallishallinnon palvelujen järjestämistä liitos-alueella seuraavaksi viideksi vuodeksi<sup>153</sup>.

Vuonna 1991 tuli voimaan laki kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992–1993 (28.12.1990/1266), koska aikaisemmat tukijärjestelmät eivät olleet osoittautuneet tarpeeksi kannustaviksi ja erilaisiin tilanteisiin soveltuvaksi. Lakia puhekielessä kutsuttiin porkkanalaiksi.<sup>154</sup>

Vuonna 1992 kunnalliskomitea valmisteli kuntajakolain uudistamista. Kuntajakolain 2 §:n mukaan yleisenä edellytyksenä kuntajaon muuttamiselle oli, että muutos on perusteltu kunnallishallinnon palvelusten järjestämisen helpottamiseksi, kunnallishallinnon väestöpohjan vahvistamiseksi tai jos muusta vastaavasta syystä sitä pidettiin tarpeellisenä. Edellytysten arvioinnissa valtuuston ilmaiseman kannan lisäksi oli kiinnitettävä huomiota asukkaiden mielipiteisiin, maantieteellisiin olosuhteisiin, talouselämään, liikenneyhteyksiin ja kuntajaon suhteeseen muihin hallinnollisiin aluejakoihin sekä erikseen säädettyihin kielioloihin. Kokonaisen kunnan liittäminen yhteen oli vuoden 1992 lainmuutoksen jälkeen mahdollista vain, kun osapuolina olevien kuntien valtuustot yhdessä esittivät yhdistämistä. Tällöin ei kuntajaon lopullisen päätöksen tekevä valtioneuvosto voinut jättää liitosta hyväksymättä, jollei tärkeä yleinen etu vaatinut sen hylkäämistä. Aiemmin valtioneuvosto saattoi tärkeään yleiseen etuun vedoten tehdä pakkoliitoksen, nyt asia oli päinvastoin.<sup>155</sup>

Vuonna 1997 toteutettiin jälleen kuntajakomuutoksia koskettava kokonaisuudistus säätämällä nykyäänkin voimassa oleva kuntajakolaki. Sen sisällölliset muutokset edeltäjänsä verraten olivat vähäisiä, mutta kuntajaon muuttamisen oikeudelliset edellytykset kirjoitettiin väljemmin ja tulkinnanvaraisemmin tarkoituksena edistää ja helpottaa aluemuutoksia sekä lisätä hallituksen harkintavaltaa. Myöhemmin tehdyt lakimuutokset vaikuttivat kuntajaon muutosprosessin yksinkertaistamiseen ja liitosedellytysten osalta tehdyt muutokset vahvistivat kuntien oikeudellista asemaa suhteessa valtionhallin-

---

<sup>153</sup> Mäkinen 1992: 36–37.

<sup>154</sup> Emt.: 26–37

<sup>155</sup> Mennola 1995: 52–53.

toon.<sup>156</sup> Kuntajaon säilyttäminen entisellään on mahdollista, vaikka edellytykset muutokselle olisi<sup>157</sup>. Lain tavoite oli aktivoida kokonaisten kuntien yhdistymistä<sup>158</sup>. Lakia uudistettiin osana kunta- ja palvelurakennemuutosta.

Voimassaolevan kirkkolain (26.11.1993/1054) 3 §:ssä määritellään, että seurakuntajaon tulee noudattaa kuntajakoa siten, että kukin kunta on kokonaisuudessaan saman seurakunnan tai saman seurakuntayhtymän alueella. Kirkkohallituksella on toimivalta päättää muutoksesta. Sanamuoto ”*kukin kunta on kokonaisuudessaan saman seurakunnan tai saman seurakuntayhtymän alueella*” antaa historiallisen viitteen kuntajaon ja seurakuntajaon yhteydestä. Kuntien olemassaolo on perustuslailla suojattu, mutta seurakuntien itsehallintoa perustuslaki ei tunne. Kuntajakolaki syrjäyttää kirkkolain määritelmän eikä päinvastoin, vaikka kirkkolain 3 §:n sanamuodosta voisi toisin päätellä. Kuntajakomuutoksen edellytykset voidaan ratkaista seurakuntien rajoista poiketen ja seurakunnan alue joutuu mukautumaan muutokseen.

#### 4.1.3. Suomen kuntarakenne 2000 -luvulla

Suomen kunnat ovat hyvin erikokoisia. Suurimmassa kunnassa eli Helsingin kaupungissa on asukkaita hieman yli 560 000 ja pienimmässä kunnassa eli Velkualla on vain noin 250 asukasta. Kuntien pinta-alat ovat myös hyvin erisuuruisia. Pinta-alaltaan suurin kunta on Inarin kunta (ilman vesistöä 15 185 km<sup>2</sup>) ja pinta-alaltaan pienin on Kauniais-ten kaupunki (6 km<sup>2</sup>). Kuntien keskimääräisen pinta-ala on 729 km<sup>2</sup>. Helsingissä on suurin asukastiheys (3 030 asukasta/ km<sup>2</sup>) ja pienin asukastiheys on Savukoskella (0,2 asukasta/ km<sup>2</sup>). Keskimääräisen asukastiheys on 17,2 asukasta/km<sup>2</sup>.<sup>159</sup> Asukasluvultaan suurimmat kunnat ovat pinta-alaltaan suppeita ja pinta-alaltaan laajimmat kunnat ovat asukasluvultaan melko pieniä, mutta myös muut rakenteelliset erot ovat suuria<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> Mennola 1995: 52.

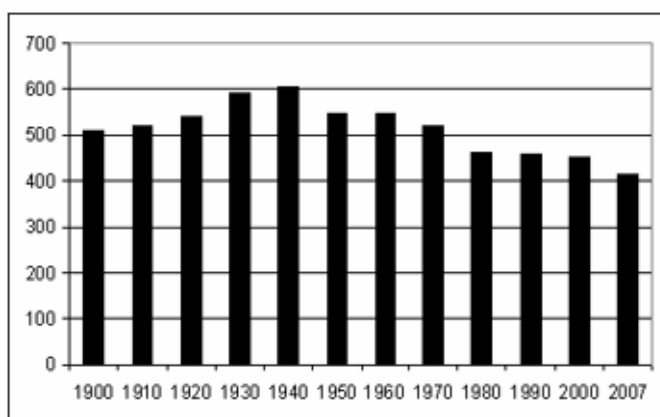
<sup>157</sup> Heuru ym. 2001: 121.

<sup>158</sup> Pihlajaniemi 2006: 40.

<sup>159</sup> HE 155/2006 vp s. 11–13.

<sup>160</sup> Pihlajaniemi 2006: 35.

Kuntien määrän vähentyminen on ollut aiemmin hidasta<sup>161</sup>. Vuonna 2006 kuntia oli 431 ja vuonna 2007 kuntien määrä väheni 416:een. Vuonna 2008 kuntia on 415 kappaletta. Vuodesta 1980 kuntien määrä on laskenut vuoden 2007 voimaantulevat kuntajakomuutokset mukaan lukien 48:lla ja näistä peräti 28 on toteutunut vuosina 2005–2007. Kuntajakomuutoksia 1.1.2009 on 32 kpl, joissa yhdistyviä kuntia 99 kpl ja kuntamäärä vähennee 67:lla. Lisäksi tiedossa on, että Kalajoki ja Himanka aikovat yhdistyä 1.1.2010 sekä Eura, Kiukainen, Köyliö ja Säskylä -kuntajakomuutoksen on tarkoitus toteutua 1.1.2011 (Eura ja Kiukainen yhdistyvät jo 1.1.2007). Parhaillaan käynnissä on 11 kuntaliitosselvitystä ja 1 esiselvitys. Niissä mukana on 32 kuntaa. Selvityksistä yksi on ministeriön asettama erityinen kuntajakoselvitys. Valtioneuvoston päätökset liitoksista tehdään 30.6.2008 mennessä.<sup>162</sup>



Kuvio 1. Kuntien lukumäärän kehitys 1900 – 2007<sup>163</sup>.

#### 4.1.4. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutus kuntajakolakiin

Vuonna 1997 hyväksytyssä kuntajakolaisissa yhdistymisavustukset säädettiin koskettamaan kaikkia kuntajakomuutoksia, jotka merkitsivät kuntien lukumäärän vähentämistä<sup>164</sup>. Vuonna 2007 kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä kuntajakolain kunti-

<sup>161</sup> Kuntajakoon liittyviä päätöksentekotasoja voidaan lähestyä etäisyysulottuvuuksilla. Kts Mäkinen 1992: 12–14. Samassa tutkimuksessa on historiallisempi katsaus suomalaisen kuntarakenteen muotoutumiseen s. 28–30 sekä kuntakoosta s. 44–46.

<sup>162</sup> Kuntaliitto 2007d. Tiedot päivitetty 30.4.2008.

<sup>163</sup> Kuvion lähde: Kuntaliitto 2007b. Kuvion alkuperäinen lähde on Tilastokeskus.

<sup>164</sup> Pihlajaniemi 1998: 26.

en yhdistymisavustuksia koskevat säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan<sup>165</sup>. Kuntien määrän vähentyessä maksetaan vuosien 2008–2013 alusta toteutuissa kuntajakomuutoksissa yhdistymisavustusta KJakoL 38 §:n mukaisesti kolmen vuoden aikana kuntajakomuutoksen voimaantulovuodesta alkaen. Yhdistymisavustus maksetaan 1,4-kertaisena, jos kuntajaon muutos toteutetaan vuoden 2010 tai 2011 alusta ja 1,8-kertaisena, jos kuntajaon muutos tulee voimaan vuoden 2008 tai 2009 alusta. Myöhemmin kuin vuosina 2008–2013 tehtäville yhdistymisille ei säädöksen mukaan makseta enää yhdistysavustuksia.<sup>166</sup> Asia voi luonnollisesti vielä muuttua.

*Yhdistymisavustuksen perusosa* määräytyy 39 §:n mukaisesti kuntajaon muutoksen jälkeen toimivan kunnan asukasmäärän sekä muutoksessa mukana olevien muiden kuin suurimman kunnan yhteenlasketun asukasmäärän perusteella. Taulukossa 1 kuvataan, miten yhdistymisavustuksen perusosa porrastetaan kuuteen eri luokkaan. Porrastuksesta voi päätellä, että suuremmat kunnat saavat suuremmat yhdistymisavustukset.

Taulukko 1. Yhdistymisavustuksen perusosan porrastus<sup>167</sup>.

Kunnan asukasmäärä kuntajaon muutoksen jälkeen	Muiden kuin suurimman kunnan yhteenlaskettu asukasmäärä	Perusosa milj. euroa
20 000 tai enemmän	yli 10 000	4,00
	5 000–10 000	3,60
	alle 5 000	3,20
alle 20 000	yli 7 000	3,00
	3 500–7 000	2,50

KJakoL 39.2 §:n mukaisesti vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavissa kuntajaon muutoksissa yhdistymisavustuksen perusosaa korotetaan. *Monikuntaliitoksissa* eli kuntajaon muutoksessa, jossa kuntien määrä vähenee vähintään kahdella, maksetaan yhdistymisavustuksen lisäosaa, josta säädellään KJakoL 40 §:ssä.<sup>168</sup> Kuntajakomuutoksissa korvataan myös valtionosuuksien vähentymistä kuntajaon muutoksen voimaantulovu-

<sup>165</sup> HE 155/2006 vp s. 115; EV 259/2006 vp.

<sup>166</sup> HE 155/2006 vp s. 117. Koski & Pöyhönen, 2006: 24, väittävät, että valtio pyrkii ostamaan kuntien itsenäisyyden. Heidän kokemuksellaan toteavat: kuntien itsenäisyys ei ole rahalla ostettavissa.

<sup>167</sup> Kuntajakolaki 39 §.

<sup>168</sup> HE 155/2006 vp s. 116–118.

tena ja sitä seuraavana neljänä vuotena KJakoL 41 §:ssä määritellyin tavoin. Valtionosuuksien menetykset aiotaan kompensoida täysimääräisesti ja tavoitteena on poistaa sellainen valtionosuusmenetysten vaikutus, joka vähentää halukkuutta tehdä kuntaliitoksia.<sup>169</sup> Kunnille myönnettävän yhdistymisavustuksen porrastus, korotus sekä lisäosa ja valtionosuuksien menetyksen kompensointi ovat vaikuttaneet kuntien halukkuuteen selvittää kuntaliitosmahdollisuuksia.

Uudistuksen yhteydessä muutettiin KJakoL 9 §:ssä säädetty hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus pakolliseksi uuden kunnan perustavassa tai kuntien lukumäärää vähentävissä kuntajakomuutoksissa (kts. 4.5.2.). Uudistuksessa lisättiin valtioneuvoston harjantavaltaa kuntajakomuutoksia koskevissa päätöksissä nimenomaan liitoksen estävän päätöksenteon mahdollisuudella, vaikka muutoksen kohdekunnilla olisi muutoksesta yhdenpitävät päätökset, mutta kuntajakolain 1 §:n ja 3 §:n edellytyksistä jokin ei toteutuisi. Puitelaissa linjattujen periaatteiden mukaisesti on kuntajakolakiin hyväksy säädökset henkilöstön asemasta muutoksessa.<sup>170</sup> KJakoL 13 §:ssä säädetään viiden vuoden irtisanomissuoja vuosien 2008–2013 alusta voimaantulevissa kuntajaon muutoksissa, joissa henkilöstöä siirtyy uuden työnantajan palvelukseen. Säädös ei ole vaikuttanut ennen vuotta 2008 toteutetuissa kuntaliitoksissa henkilöstön asemaan ja oikeuksiin<sup>171</sup>. Säädöstä sovelletaan myös kunnanjohtajaan KJakoL 15 §:n ohella.

Tavoitteellinen puitelaki tuo merkitystä kuntajakomuutoksille, sillä sen tarkoitus on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Puitelain 1.2 §:n tavoite on elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne. Kuntajaon perusteeksi määritetään työssäkäyntialue. Kuntajakomuutokset toteutetaan kuntajakolain mukaisesti, mutta lainsäätäjän tahtoa voi tulkita myös laajan uudistuksen tavoitteista ja painotuksista.

Erityisesti taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien asemaan on tulossa puitelain 9 §:n velvoittamana toimenpide-ehdotuksia ja mahdollisesti kuntajakolakimuutos. Kuntien rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavia talouden tunnuslukuja arvioidaan tuloslaskelman ja taseen tunnusluvuista. Tunnuslukujen ollessa olennaisesti ja toistuvasti

---

<sup>169</sup> HE 155/2006 vp s. 118–119.

<sup>170</sup> Heuru 2007: 11–14.

<sup>171</sup> HE 155/2006 vp s. 116.

ti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikompia ja jos ne ovat kahtena peräkkäisenä vuotena alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot, on kunnan ja valtion yhdessä selvitettävä kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi.<sup>172</sup>

Kunnan talouden tervehdyttämiseen liittyvät toimenpiteet eivät aina yksistään ole riittäviä, vaan palveluiden turvaaminen saattaa edellyttää merkittäviä rakenteellisia uudistuksia, yhteistoimintaa ja kuntajaon muutoksia. Siksi puitelain 9.3 §:ssä säädetään mahdollisuudesta toimittaa palvelujen turvaamisen merkityksessä kuntajaon muuttamista koskeva erityinen selvitys. Selvitys tehdään arviointiryhmässä, joka tekee valtuustolle toimenpide-ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Valtiovarainministeriö tekee ratkaisun KJakoL 8 §:ssä säädetyn erityisen selvityksen tarpeellisuudesta arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella.<sup>173</sup>

Ellei nämä edellä mainitut toimenpiteet ole riittäviä, puitelain 9.4 §:ssä ehdotetaan, että vuoden 2009 alussa tulisi antaa eduskunnalle esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto arviointiryhmän tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta kuntajaon muuttamisesta. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntia arvioidaan vuosiksi 2007–2011 hyväksytyssä peruspalveluohjelmassa olevan 20–30. Puitelain 9 §:ää sovelletaan myös Kainuun hallintokokeilussa mukana oleviin kuntiin.<sup>174</sup>

Helmikuussa 2008 valtiovarainministeriö asetti työryhmän valmistamaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskettavaa kuntajakolainmuutosehdotusta, jos lain muuttaminen niiden osalta todetaan tarpeelliseksi vuoden 2009 selonteon yhteydessä. Tavoitteena on laatia luonnos uudeksi kuntajakolaiksi ja täsmentää kuntajaon muutoksen edellytyksiä. Kuntajakolain soveltamisessa on viime vuosoina havaittu ongelmia, joihin aiotaan työryhmässä etsiä ratkaisuja.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> HE 155/2006 vp s. 107.

<sup>173</sup> Emt.: 107–108.

<sup>174</sup> Emt.: 107.

<sup>175</sup> Valtiovarainministeriö 2008.

## 4.2. Oikeusperiaatteet

### 4.2.1. Hallinto-oikeudelliset periaatteet

#### *Lainmukaisuus, tasapuolisuus ja tarkoituksenmukaisuus*

Suomen perustuslain 2.3 §:ssä on oikeusvaltioperiaatteena säädetty: ”*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*” Tarkemmin hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Näitä hallinnon oikeusperiaatteita voidaan nimittää myös harkintavaltaa rajoittaviksi periaatteiksi. HallintoL 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Nämä tunnetaan tasapuolisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteina.

#### *Puolueettomuus ja suhteellisuus*

Puolueettomuuden ja suhteellisuuden periaatteet on säädetty HallintoL 6 §:ssä: ”*Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.*” Tämä toisen lauseen täsmennys tunnetaan myös luottamuksensuojan periaatteena.

Kuntajaon muutoksen oikeudellisten edellytyksien säädöksiä on sovellettava niin, että samalla otetaan asian laadun edellyttämällä tavalla huomioon myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, joista suhteellisuusperiaate korostuu<sup>176</sup>. Kuntajakomuutoksella tavoiteltu yhdyskuntakehitys voidaan toteuttaa vallitsevaa kunnallista jaotusta ja asukkaiden tahtoa kunnioittamalla, jolloin suhteellisuusperiaatteen mukaan ei tulisi ryhtyä voimakkaasti kunnalliseen itsehallintoon vaikuttaviin toimenpiteisiin. Toissijaisuusperiaatteen mukaan hallinnon tarkoituksenmukaiset järjestelyt pitäisi ensisijaisesti pyrkiä hoitamaan ilman kunnalliseen itsehallintoon kajoavaa pakottamista. Kuntajakomuutoksen arvioinnissa erityisesti pakkoliitoksissa on korostettava suhteellisuus- ja tarkoituksenmukai-

---

<sup>176</sup> KHO 2008:1 (4.3.2.2.1.)

suusperiaatteiden merkitystä. Lisäksi kuntien yhdenvertainen kohtelu ja asema tulee olla johtavana oikeusperiaatteena. Oikeudellisesti arvioiden kunnat ovat samanveroisia.<sup>177</sup>

Suomen liityttyä Euroopan unionin jäseneksi on Eurooppa -oikeuden merkitys kasvanut. Vuonna 2001 Euroopan yhteisöjen komission hyväksymässä eurooppalainen hallintotavan valkoisessa kirjassa ehdotettujen muutosten perustana on viisi periaatetta: *avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus*. Nämä periaatteet todetaan välttämättömiksi pyrittäessä kehittämään demokraattisempaa hallintotapaa. Periaatteet muodostavat demokratian ja oikeusvaltion perustan jäsenvaltioissa ja niiden soveltaminen vahvistavat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.<sup>178</sup>

### *Julkisuusperiaate*

Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) eli julkisuuslain 3 § säätelee hallinnon oikeusperiaatteisiin myös vaatimuksen avoimuudesta ja hyvästä viranomais-toiminnan tiedonhallintatavasta. Julkisuuslaki antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuuden valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä, vaikuttaa julkisen vallan käyttöön sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Hallinto- ja julkisuuslainsäädäntö on oikeusasiamiesten keskuudessa todettu parhaimmiksi välineiksi hyvän hallinnon toteuttamisessa<sup>179</sup>. Avoimuus ja julkisuus ovat osa kunnallista päätöksentekoa, joten julkinen keskustelu tukee päättäjien itsehallinnollista oikeutta tehdä kunnan alueeseen vaikuttavia linjauksia ja esityksiä.

### *Muut hallinto-oikeudelliset periaatteet*

Muutosprosessissa merkittäviä ovat muutkin yleiset hallinnolliset periaatteet, joiden perusta on HallintoL 7–10 §:ssä. Näitä ovat asianmukaisen ja tuloksellisen palvelun periaate eli palveluperiaate, viranomaisen toimivallan puitteissa oleva neuvontavelvollisuus, hyvän, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimus sekä asiakkaan oikeus viranomaisessa asioidessaan käyttää omaa kieltään, ruotsia tai suomea. Lisäksi säädet-

<sup>177</sup> Mm. Ryyänen 2007: 1,3–4. Kts myös Tuori 2007a: 9–10.

<sup>178</sup> Euroopan yhteisöjen komissio 2001: 11–12.

<sup>179</sup> Kuusikko 2000: 72.



tynä on viranomaiselle velvollisuus toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa pyydettyä avustaa toista viranomaista hallintotohtävän hoitamisessa sekä edistää viranomaisten välistä yhteistyötä. Näiden hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkitys ei kuitenkaan ole niin korostunut kuntajakomuutoksen prosessissa kuin muiden aiemmin mainittujen periaatteiden. Kaikki hallinto-oikeudelliset periaatteet ohjaavat yleisesti hallintotoimintaa ja kuntalaisten palvelemista.

#### 4.2.2. Kunnallisen itsehallinnon periaate

Perustuslain 121 § on kunnan itsehallinnon perusta. Itsehallinnossa on erityisesti kyse siitä, että kuntalaiset hoitavat itse omaa hallintoaan<sup>180</sup>. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla ja kunnilla on verotusoikeus. PeL 121 §:ssä on myös säädös, jossa turvataan saamelaisille oikeus kotiseutualueellaan kieltään ja kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon sen mukaan kuin lailla säädetään. Kuten aiemmin on todettu, hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen on kuntien oma asia ja itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Perustuslain lisäksi kunnallinen itsehallinto tunnustetaan kunta-laissa ja kuntajakolaissa.<sup>181</sup> Itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutetaan kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden kautta<sup>182</sup>.

Aiemmin luvussa 2 on käsitelty kunnallista itsehallintoa laajasti. Silti on syytä todeta, että kuntien alueella ei ole perustuslainsuojaa ja tähän on perustuslakivaliokunta toistuvasti viitannut<sup>183</sup>. Kuntajakolaissa säädetään kuntajaotuksen perusteista ja muuttamisen edellytyksiä. Kunnallisen itsehallinnollisen alueen kannalta on merkittävä KJakoL 1.2 §:n säädös, jonka mukaan säätämällä laki voidaan kuntajaotukseen puuttua. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjakaan ei anna kunnan alueelle suojaa. Peruskirja turvaa vain sen, ettei kunnan alueen rajoja saa muuttaa neuvottelematta asianomaisten kun-

---

<sup>180</sup> Niemi-Iilahti 1992: 13.

<sup>181</sup> Niemivuo 1991: 37; Ryynänen ym. 1995: 39; HE 1/1998 vp Yleisperustelut 2/2 3.14. Kunnallinen itsehallinto; HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 3/3 120 §; Heuru ym. 2001: 72–74; HE 155/2006 vp s. 7–8; Koski & Pöyhönen 2006: 20–21; Pöyhönen 2006: 872–875.

<sup>182</sup> Pihlajaniemi 2006: 34.

<sup>183</sup> Aiheesta on lukuisia PeV mietintöjä. Lisäksi Sipoo -tapauksen asiantuntija kirjoituksissa (Mennola, Pihlajaniemi, Ryynänen ja Tuori) periaatteen merkitystä korostettiin voimakkaasti.

tien kanssa. Kuitenkin peruskirjan selittävässä raportissa kunnan liittämistä toiseen kuntaan pidetään äärimmäisenä vaihtoehtona.<sup>184</sup>

Kunnallisella itsehallinnolla ja olemassaololla on institutionaalinen merkitys ja siten myös suojaa<sup>185</sup>. Tämä päätelmä voidaan tehdä kunnallisen itsehallinnon kehityskulusta ja sisällöstä. Historialliselle itsehallinnon kehitykselle kuuluu antaa arvo ja kansanvaltaisen valtion perusyksikön oikeutus olla olemassa: itsehallinnollisena alueena kunnan omaa tahtoa sen omasta olemassaolostaan koskettavassa kysymyksessä ei ole väistettävissä. Kunnallisen itsehallinnon yhteiskunnallisen merkityksen mukaista ei ole, että itsehallinto katsottaisiin suojatuksi vain siten, että on ylipäätään oltava kunnallista itsehallintoa. Kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusvaatimus edellyttää, että on riittävästi kuntia, joiden toimintaan alueen asukkailla on myös tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet. Kunnan asukkaat ovat itse vastuussa kunnan olemassaolosta.<sup>186</sup>

Kuntien itsehallinto perustuu *kunnan asukkaiden itsehallintoon*, joka tulisi kuntajakolakiä tulkitessa muistaa<sup>187</sup>. Kuntajakolaki on perustuslaissa turvatulle kunnalliselle itsehallinnolle alisteinen<sup>188</sup>. Kunnallinen itsehallinnon periaatteella on erityisen suuri merkitys pakkoliitoksissa, joissa alueen asukkaat vastustavat muutosta: periaatteen painoarvo on sitä suurempi mitä yksimielisempi on vastustus<sup>189</sup>.

Kunnallinen itsehallinto voidaan nostaa lähes kuntalaisten perusoikeuden asemaan<sup>190</sup>. Mikäli kunnan perusoikeutta päättää hallinnollisesta alueestaan (*integriteettiperiaate*= alueellisen koskemattomuuden periaate<sup>191</sup>) aiotaan rajoittaa, eli tehdä päätös vastoin kunnan tahtoa, tulee asiaa perustella *välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteella*.

---

<sup>184</sup> HaVM 24/1997 vp Muutoksenhakuoikeudesta & Esitys kuntajakolain päätösehdotukseksi: Hallintovaliokunta painotti perustusvaliokunnan lausuntoa, jossa katsottiin kuntajaotuksen muutosta koskevan päätöksen ehdotetulla valituskiellolla olevan merkitystä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.; Ryynänen 2006a: 88.

<sup>185</sup> Ryynänen 2006a: 89. Ryynänen mukaan käsitys kunnallisen itsehallinnon institutionaalista suojasta on johdettavissa saksalaisista Weimarin tasavallan aikaisista Carl Schmittin opeista.

<sup>186</sup> Ryynänen 2006a: 92–94.

<sup>187</sup> Koski & Pöyhönen 2006: 20.

<sup>188</sup> Mennola 2007b: 2, Ryynänen 2007: 4.

<sup>189</sup> Tuori 2007a: 16.

<sup>190</sup> Ryynänen 2007: 5.

<sup>191</sup> Rytkölä 1978: 21.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan kuntajaon muutos ei saa käsittää laajempia alueita kuin on tilanteessa tarpeellista ja tämä on huomioitava erityisesti pakkokuntaliitoksissa<sup>192</sup>.

#### 4.2.3. Perustuslainmukaisuuden periaate ja perustuslain etusija

Suomessa 1990 -luvulta alkaen on perustuslainmukaisuuden merkitys olennaisesti vahvistunut oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa perusoikeuskulttuurin murroksen ja oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisen seurauksena. Perustuslakivaliokunta on vakiinnuttanut oikeuselämään *perustuslainmukaisen ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan* käsitteet. Yhdeksi tällaisen tulkinnan ulottuvuudeksi on vahvistunut perustuslain ja tavallisen lain välisten tulkinnallisten ristiriitojen eliminointi, joten vasta silloin, kun ristiriitaa ei tulkinnallisilla menetelmin poistu, on kyseessä aito ristiriita perustuslain ja lain välillä.<sup>193</sup>

Perustuslain etusijasta on säännös perustuslain 106 §:ssä:

*”Jos tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.”*

PeL 106 §:ssä mainittu vaatimus ilmeisestä ristiriidasta on tulkittu viittaukseksi korotetusta soveltamiskynnyksestä sekä säädöksen toissijaisuudesta perustuslain mukaiseen tulkintaan nähden. PeL 106 §:ää tulee soveltaa vasta, kun perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Ristiriidan tulee olla ilmeinen, selvä ja riidaton sekä helposti havaittava, jota ilmeisyysvaatimus edellyttää. Siten säännös ei anna oikeutta jättää lakia soveltamatta pelkästään tulkinnanvaraisen ristiriidan perusteella. Vastaava vaatimus puuttuu perustuslain 107 §:stä, joka koskee lakia alemmanasteisten säädösten ja perustuslain tai lain välisiä ristiriitatilanteita.<sup>194</sup>

<sup>192</sup> Rytkölä 1978: 17; Rynänen 2007: 1,3.

<sup>193</sup> Viljanen 2005.

<sup>194</sup> He 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 3/3 106–107 §; PeVM 10/1998 vp s. 30–31; Viljanen 2005.

#### 4.2.4. Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisen periaate

Kunnan tulee pyrkiä kuntalaissa 1.3 §:ssä säädetysti huolehtimaan asukkaiden<sup>195</sup> hyvinvoinnista. Tämä asia liittyy erottamattomalla tavalla myös kuntajakomuutosten valmisteluun. Lisäksi perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkiselle vallalle velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joilla on erityisen suuri merkitys asukkaidensa hyvinvoinnin turvaamisessa.<sup>196</sup>

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisen periaate on lakiin kirjoittamaton ja vaikiintumaton määritelmä. Koen asian määrittelyn periaatteeksi perustelluksi, koska hyvinvoinnin turvaaminen on perustuslaillinen velvoite ja siten tärkeä<sup>197</sup>. Hyvinvoinnin edistäminen on säädetty kuntalain 1.3 §:ssä kunnan tehtäväksi, joten sitä ei voi ohittaa sovellettaessa kuntajakolakia. Kuntajaotuksen tehtävä KJakoL 1.1 §:n mukaisesti on palvella alueellista hallintoa, joka tuottaa alueen asukkaille hyvinvointipalvelut. Kuntajaotusta 3.1,1 §:n mukaisesti voidaan muuttaa, jos se edistää alueen asukkaiden palvelujen järjestämistä. Palveluista suurin osa on nimenomaan hyvinvointipalveluja. Kuntajakolakiin on siten sisäänkirjoitettuna vahva velvoite turvata asukkaiden hyvinvointi.

#### 4.2.5. Kestävän kehityksen periaate

Kestävän kehityksen periaatteen alku on Bruntlandin komission mietinnöstä vuonna 1987 ja maailmanlaajuisessa Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa vuonna 1992. Tällöin laadittiin kestävän kehityksen edistämiseksi toimintaohjelma-asiakirja, jonka allekirjoitti myös Suomi 178 valtion joukossa. Kestävän kehityksen pääulottuvuudet on määritelty maailmanlaajuisesti seuraavanlaisiksi: Ekologinen kestävyys tarkoittaa luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä sekä

<sup>195</sup> Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan asukas on henkilö, jonka kotikuntalaissa (11.3.1994/201) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Kunnan jäseniä ovat yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

<sup>196</sup> Sallinen 2007: 173–175, jossa hän kirjoittaa asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatteesta kunnan itselleen ottamien tehtävien sisältöön liittyviä oikeudellisia reunaehtoja käsitellessään. Heuru 2001b: 44,52–53 Vaikka KuntaL 1 §:n säännös on julistuksenomainen eli Heurun mukaan normatiivisessa mielessä sisällöltään tyhjä, sille on annettava periaatteellinen merkitys ajateltaessa kunnan asemaa hyvinvointivaltion ylläpitämisessä. Sallinen 2007: 172 viittaa, että Mäkinen painottaa, että jokaisella lakiin otetulla säädöksellä on tarkoitus (2004: 22,26.).

<sup>197</sup> PeL 2 luku; PeL 22 §: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

ihmisen toiminnan sopeuttamista luonnon toimintajärjestelmiin ja luonnonvaroihin. Taloudellinen kestävyys on sisällöltään ja laadultaan tasapainoista kasvua, joka ei perustu pitkällä aikavälillä velkaantumiseen eikä varantojen hävittämiseen. Sosiaalisella kestävyydellä pyritään takaamaan hyvinvoinnin edellytykset tulevillekin sukupolville. Avainasemassa ovat demokratia ja tasa-arvo. Sosiaalisen kestävyuden toinen elementti on kulttuurinen kestävyys.<sup>198</sup>

Kuntalain 1.3 §:ään on säädetty, että kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Periaatteella on institutionaalinen tuki ja sen vaikutus ulottuu kunnallisoikeuteen<sup>199</sup>. Kestävä kehitys tulee ymmärtää juuri niin laajana kuin se on julistettu Rio de Janeiron kehityskonferenssissa olevan, ei pelkästään ekologisena periaatteena.

Taloudellinen, sosiaalinen, ekologinen ja kulttuurinen kestävä kehitys tulee huomioida kuntajakomuutoksissa. Tähän velvoittavuutta voidaan perustella myös kuntajakolain 1.2 §:n määritelmällä, että kuntajakoa on kehitettävä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Esimerkiksi Sipoo-Helsinki-Vantaa -osaliitoksessa keskusteltiin myös siirtoalueella olevista luontokohteista<sup>200</sup>. KHO 2008:1 ratkaisussa on referoitu kuntajakoselvittäjän perusteluita kestävä kehityksen osalta seuraavasti:

”Pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen eräänä keskeisenä tavoitteena on turvata kestävä kehitys. Rakennetun ympäristön fyysinen muoto sekä maankäyttö ja sen kehittäminen ovat tällöin avainasemassa. Hyvin suunniteltu, tiivis kaupunkirakenne tekee mahdolliseksi joukkoliikenteen järjestämisen ja siten kestävä kehityksen. Kestävä kehityksen kannalta erittäin haitallisena pidetään puolestaan kaupunkirakenteen hajautumista, joka kehittää liikennettä yksityisautoiluun perustuvaksi.”

#### 4.3. Kuntajakolain tavoite ja soveltamisala

Kuntajaotuksella on kuntajakolain 1 §:n mukaisesti kaksi perustarkoitusta: yleisen hallinnon alueellinen toimivaltamääritysten perusta ja kansalaisten itsehallinnollinen tar-

<sup>198</sup> Tuuri-Tammela 2005; Sallinen 2007: 174–175. Periaatteesta myös Harjula & Prättälä 2007: 104.

<sup>199</sup> Sallinen 2007: 181; Heuru 2001b: 44–45.

<sup>200</sup> Mm. Mennola 2006b: 6–7.

koitus, jotka ilmenevät myös perustuslain 121 § säännöksestä<sup>201</sup>. Kuntajakoa kehitetään yleisen hallinnon ja kansalaisten itsehallinnon edellyttämällä tavalla ja siksi kunnallisen itsehallinnon huomioiminen päätöksen valmistelussa, muutoksen vaikutuksien arvioinnissa sekä perusoikeuksien toteutumisessa on tärkeä periaate. Kuntajaolla on välitön tai välillinen merkitys käytännöllisesti katsoen kaikkien julkisen sektorin tehtävien hoitamiseen, mutta se on myös yksityisen sektorin toimialueiden perustana<sup>202</sup>. Kuntajakolaikiin lisättiin vuonna 1997 tavoitteellisuutta sekä mahdollisuuksia paitsi kuntien myös kansalaisten ja valtiovallan aloitteellisuudelle<sup>203</sup>. Kuntajaon pysyvyys on kuitenkin ensisijaista ja muutos toissijaista<sup>204</sup>, vaikka yhteiskunnassa tapahtuva kuntajakomuutosten nopeus voi antaa vaikutelman muutoksen ensisijaisuudesta. Kuntajakolakia ei sovelleta Ahvenanmaahan.

Kuntajakolain laadullisena tavoitteena on 1.2 §:n mukaisesti alueellisen eheyden ja yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistäminen. Alueellisella eheydellä tavoitellaan kunnan muodostumista yhdestä ja mahdollisimman ehyestä alueesta. Yhdyskuntarakenteen toimivuus taas tarkoittaa sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa.<sup>205</sup> Tarkoituksenmukainen kuntajako on sidoksissa siihen, millainen rooli kunnalle yhteiskunnassa nähdään ja mitä tehtäviä sille on annettu hoidettavaksi<sup>206</sup>. Asianomaisia kuntia kuntajakomuutoksessa ovat ne kunnat, joiden aluetta kysymyksessä oleva kuntajaonmuutos koskee<sup>207</sup>.

KJakoL 1 §:n 2 momentin tavoitesäännöksillä ei sellaisenaan ole itsenäistä merkitystä arvioitaessa kuntajakomuutospäätöksen lainmukaisuutta, mutta niillä on kuitenkin tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, täytyvätkö muualla kuntajakolaissa säädetyt kuntajaon muuttamisen oikeudelliset edellytykset<sup>208</sup>. Vuoden 2007 helmikuussa mo-

---

<sup>201</sup> HE 135/1997 vp 1. Yleisperustelut, Johdanto.

<sup>202</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut, 1.johdanto.

<sup>203</sup> Emt.; Pihlajaniemi 1998: 13, 22.

<sup>204</sup> Mennola 2006a: 1–2.

<sup>205</sup> He 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut: Lakiehdotuksen perustelut 1 §.

<sup>206</sup> Mennola 1995: 54.

<sup>207</sup> HE 135 /1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 35 §.

<sup>208</sup> KHO:2008:1 (4.3.1.3.).

menttiin sisällytettiin täsmennys, että kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta palvelut ja niiden rahoituksen turvaavasta toiminnallisesta kokonaisuudesta.

KJakoL 2.1. §:n mukaisesti *kuntajaon muuttaminen tarkoittaa kunnan alueen supistamista ja laajentamista sekä jonkin kunnan lakkauttamista ja kokonaan uuden kunnan perustamista. Kunnanosaliitos (osittaisliitos) tarkoittaa kunnan alueen supistamista tai laajentamista kuntajakomuutoksella*<sup>209</sup>. *Kunnan alue supistuu, kun kuntajaon muutoksella liitetään osa kunnan alueesta yhteen tai useampaan muuhun kuntaan, jotka voivat olla jo olemassa olevia taikka perustettavia uusia kuntia. Kun kuntaan siirretään alue tai alueita yhdestä tai useammasta muusta kunnasta tai kuntaan liitetään yksi tai useampi muu kunta, on kyseessä kunnan alueen laajentaminen.*<sup>210</sup>

Kokonaisia kuntia yhteen liitettäessä kyseessä on *kokonaisliitos*. Jos muutos koskettaa useampaa kuin kahta kuntaa, on kyseessä *monikuntaliitos*. *Osittaisliitoksessa* vain osa kunnan alueesta liitetään toiseen kuntaan molempien kuntien jatkaessa toimintaansa. Kyseessä voi olla myös vähäinen ja yksinkertainen muutos (esimerkiksi *kuntarajan tarkistaminen*), joka on lähinnä tekniseksi luokiteltava kuntajaon muutos. Osittaisliitos voi olla myös laajempi ja omata kunnallispoliittista ja taloudellista merkitystä, jolloin myös muutoksen perusteluilta ja prosessilta edellytetään enemmän. Kunnallispoliittisesti merkittävän liitoksen raja on nykyisen kuntajakolain 5 §:ssä pääteltävissä; millainen vaikutus muutoksella on asianomaisen kunnan asukasmäärään tai pinta-alaan.<sup>211</sup>

Kunta *lakkautetaan* ja kunta ei ole enää itsenäinen oikeussubjekti, kun kunnan koko alue yhdistetään yhteen tai useampaan muuhun kuntaan, jotka voivat olla jo olemassa olevia taikka perustettavia uusia kuntia. Jostakin kunnasta tai joistakin kunnista irrotettavista osista taikka yhdestä tai useammasta lakkautettavasta kunnasta voidaan muodostaa myös *uusi kunta*. Käytännössä kuntajakomuutoksessa voi olla kyse yhdestä tai useammasta ainesosasta muodostuva muutos, eivätkä kuntajakokäsitteeseen liittyvät termit

<sup>209</sup> HE 155/2006 vp s. 11.

<sup>210</sup> HaVM 24/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut: Lain soveltamisala.

<sup>211</sup> Mm. HaVM 24/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut: Lain soveltamisala; Mennola 2007a: 5.

ole toisiaan poissulkevia ja niihin kytkeytyy kuntajakolaissa erilaisia oikeusvaikutuksia.<sup>212</sup>

Jos kunnan rajojen oikeasta sijainnista on epäselvyyttä, noudatetaan kuntajaon muuttamista koskevia säännöksiä soveltuvien osin myös kunnan rajojen oikean sijainnin määrittämisessä. Tästä säädetään KJakoL 2 §:ssä. Epäselvyyttä kunnan rajojen sijainnista voi syntyä esimerkiksi luonnon maamerkkien muutoksista maankohoamisessa tai toteutettu kuntajakomuutos on merkitty maastoon väärin tai epäselvästi<sup>213</sup>.

Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista on erityisesti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjalla merkitystä kuntajakomuutoksissa. Peruskirjan 5 artiklan mukaisesti ei paikallisviranomaisten aluerajoja saa muuttaa kuulematta ensin asianomaisia kuntia. KJakoL 7.2 § säättääkin, että asianomaisten kuntien on annettava esityksestä tai aloitteesta sekä sitä koskevista huomautuksista lausuntonsa, joka on toimitettava asetetussa määräajassa lääninhallitukselle. Lisäksi peruskirjan 5 artiklassa painotetaan, että kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.<sup>214</sup> Kuntalain 30 § säättää neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä, jossa erityislakina on laki neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (16.7.1990/656). Neuvoo-antavaan kansanäänestykseen viitataan kuntajakolain 4.2 § sekä 8.4 §:ssä.

Kuntajaon muutoksen aikaansaa valtion tahto joko lainsäätämisenä tai päätöksenteon edellytysten täytyessä valtioneuvoston tai ministeriön kuntajakolain mukaisella menettelyllä. Kuntajakolaissa säädettyjen edellytysten täytyessä valtio voi tehdä pakkokuntaliitoksen. Valtion tahdonilmaus on välttämätön edellytys, *essentiale*, ja kunnan suostumus on enemmänkin *naturale*; tärkeä, muttei välttämätön ehto muutokselle<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> HaVM 24/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut: Lain soveltamisala.

<sup>213</sup> Pihlajaniemi 1998: 33.

<sup>214</sup> HE 135/1997 vp 6.2.

<sup>215</sup> Mukailleen Rytkölä 1957: 23 tulkintoja.



#### 4.4. Kuntajakomuutoksen vireilletulo ja päätösvalta

##### 4.4.1. Esitys, valmistelu ja muutoksenhaku

Kuntajakolaki on kuntajaon muutosprosessissa erityislaki. Hallintolakia sovelletaan, ellei kuntajakolaisissa ole säädöstä johonkin menettelyyn. Kunnan päätöksentekoon liittyvässä prosessissa noudatetaan kuntalakia.<sup>216</sup> Kuntajakolain 6.1 §:n mukaan esityksen uuden kunnan perustamiseen tai kuntien lukumäärän vähentämiseen tähtäävän kuntajakomuutoksen toteuttamiseksi voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto. Valtuuston päätöksen ei tarvitse olla yksimielinen<sup>217</sup>. Kunnan alueen supistamista tai laajentamista tarkoittavan esityksen voi tehdä asianomaisen kunnan valtuusto tai kunnan jäsen. Kunnan tai asukkaiden esittämä kuntajaonmuutos, jonka toteutukseen ovat asukkaat myötävaikuttaneet, on lähtökohdiltaan itsehallinnollinen<sup>218</sup>.

Valtuuston on kuntalain 27 §:n velvoittamana pidettävä huolta siitä, että kuntalaisille turvataan edellytykset osallistua ja vaikuttaa<sup>219</sup>. Kuntalain 27 § ja 29 § ovat kuitenkin ohjeellisia yleissäännöksiä, joten on valtuuston tapauskohtaisessa harkinnassa, missä laajuudessa ja muodossa kunnan jäsen voi vaikuttaa ja osallistua<sup>220</sup>. Kuntajaon muuttamista koskeva asia voi myös tulla vireille 6.2 §:n valtuuttamana ministeriön aloitteesta. Mikäli on toimitettu erityinen selvitys, joka osoittaa perusteet kuntajakomuutokselle,

---

<sup>216</sup> Pihlajaniemi 2007: 1

<sup>217</sup> Esimerkki asiassa: Helsingin kaupunginvaltuuston pöytäkirja 21.6.2006. Helsingin kaupunginvaltuusto päätti tehdä rajansiirtoesityksen valtioneuvostolle katsoen, että kaikki kuntajakolain 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset muutoksen perusteeksi täyttyvät. Asian käsittelyn keskeyttämisestä oli kannatettu ehdotus, mutta kokouksen äänestäessä asiasta, tuloksella 75 jaa -ääntä ja 8 ei -ääntä (2 poissa), valtuusto päätti jatkaa asian käsittelyä. Valtuuston päätös kuntajakomuutosesityksestä syntyi äänin 76 jaa - 8 ei -ääntä, (1 poissa). Helsingin kaupunginvaltuuston pöytäkirja 306 § 20.11.2006. Kuntajakomuutosesityksen uudistamisen käsittelyssä tehtiin kaksi vastaehdotusta kaupunginhallituksen esitykselle. Ensimmäisessä äänestyksessä äänestettiin vastaehdotusten kesken, jolloin äänestystulos oli: 9 jaa -ääntä, 30 ei -ääntä, 45 äänesti tyhjää ja 1 valtuutettu oli poissa. Toisessa äänestyksessä vastakkain oli voittanut vastaehdotus ja kaupunginhallituksen ehdotus (uudistettu kuntajakomuutosesitys). Äänestyksessä kaupunginhallituksen tekemä esitys voitti saaden 77 jaa -ääntä, 7 ei -ääntä ja 1 valtuutettu oli poissa.

<sup>218</sup> Pihlajaniemi 2007: 4.

<sup>219</sup> Kts. Tuori 2007b: 5–7.

<sup>220</sup> HAO 14.12.2006 nro 06/1430/2.

tulee selvittäjän tehdä ehdotus kuntajaon muuttamiseksi. Kuntajakoselvittäjällä on kuntajakomuutosesitysoikeus 8 §:n perusteella<sup>221</sup>.

Esitys tulee toimittaa ministeriölle. KJakoL 6.3 §:ssä säädetään, että esityksessä tai aloitteessa on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja siihen on mahdollisuuksien mukaan liitettävä tarpeellinen selvitys asian arvioimiseksi. Kun esitys tai aloite tarkoittaa kunnan jonkin alueen tai joidenkin alueiden siirtämistä toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin, on tarpeellisella tarkkuudella ilmoitettava nämä alueet. Kuntajaon muuttaminen vaatii perustelut, mutta valitsevan kuntajaon säilyttämistä ei tarvitse perustella<sup>222</sup>.

Esityksen valmisteleavasta käsittelystä huolehtivat ministeriö ja muut viranomaiset kuntajakolaissa säädettyin menettelyin. Menettelyihin kuuluvat KJakoL 7 §:n mukaiset lausunnot ja huomautukset, 8 §:ssä säädettyjen edellytysten vaatiessa ministeriön määräämä erityinen selvitys sekä 9 §:n mukaisesti hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus, kun kyseessä on uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähentämistä tarkoittava kuntajakomuutos. Valmistelun jälkeen on KJakoL 10 §:n mukaisesti lääninhallituksen annettava lausunto siitä, miten muutos vaikuttaisi valtion alue- ja paikallishallintoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin sekä toimitettava asiakirjat ministeriölle

Kuntajakomuutoksen valmisteluun voi kuulua 7 §:n mukaisesti ministeriön määräyksestä se, että lääninhallitus varaa asianomaisten kuntien asukkaille ja niille, jotka katsovat asian koskevan itseään, tilaisuuden tehdä huomautuksensa 30 päivän kuluessa (kuuleminen). Neuvoa-antava kansanäänestys voi olla osa kuulemista<sup>223</sup>. Huomautuksista on

<sup>221</sup> KHO:2008:1. 4.3.2.1.2. *Pääasiaratkaisu, Kuntajakoselvittäjän asettaminen ja muutosesitys*: ”Kuntajakoselvittäjä on 30.11.2006 jättänyt sisäasiainministeriölle selvityksen ja esityksen kuntajaon muuttamisesta. Kuntajaon muuttamista koskeva asia on tullut tuolloin vireille myös kuntajakoselvittäjän esityksestä. Edellä mainittu Helsingin kaupunginvaltuuston esitys on hylätty sisäasiainministeriön 28.6.2007 antamalla päätöksellä. Valtioneuvosto on samana päivänä voinut antaa päätöksen kuntajaon muuttamista koskevana asiana edelleen vireillä olleesta kuntajakoselvittäjän esityksestä.”

<sup>222</sup> mm. Mennola 2006a: 1; Ryynänen 2006a: 92. Kuntajaon muuttamisen perustelujen tulee olla riittäviä. Mennola 2007a:9,19 mukaan Helsingin 21.6.2006 tekemän kuntajakomuutosesityksen perustelut olivat riittämättömiä: niukkoja ja ylimalkaisia. Uudistusesityksessä 29.11.2006 olivat uudet perustelut, joiden asiayhteyttä alueeseen ei perustella. Kaupunginjohtaja Pajunen kirjoittaa (2006:63), että ”Sipoon läntisen osan liittäminen Helsinkiin ei ole uusi idea. Se perustuu valtioneuvoston kanslian asettaman selvitysmiehen, ylipormestari Raimo Ilaskiven keväällä 1989 tekemiin ehdotuksiin.”

<sup>223</sup> KHO:2008:1 (4.3.2.1.2.) Huomautukset ja lausunnot: ”Sipoon kunta on osana kunnan kuulemista järjestänyt asiassa neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen.”

asianomaisten kuntien annettava lausuntonsa sekä annettava lausunto kuntajakomuutosesityksestä tai aloitteesta lääninhallitukselle säädetyssä määräajassa. Tätä menettelyä säädellään kuntajakolain 7.2 §:ssä.

KHO:2007:1 ratkaisu osoittaa kunnanvaltuuston lausunnon välttämättömyyden:

KHO päätti palauttaa Haukiputaan kuntalaisten tekemän kuntajakomuutosesityksen uudelleen sisäasiainministeriön valmisteluun, koska kuntajakolain 11 §:n 2 momentin mukaan sisäasiainministeriöllä on valta hylätä kuntajakolain 5 §:ssä tarkoitettu esitys, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut. Kuntarajaa koskevan esityksen tekijöinä olivat olleet kunnan eräiden kylien asukkaat ja esityksestä olivat antaneet lausuntonsa kummankin asianomaisen kunnan kunnanhallitukset. Kun kummankaan kunnan valtuuston kannanottoa esitykseen ei ollut, ei sisäasiainministeriöllä ollut toimivaltaa asiassa eikä se siten ollut voinut hylätä kuntarajan muutosta koskevaa esitystä. Tämän vuoksi asia oli palautettava sisäasiainministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

KJakoL 7.3 §:n mukaisesti voi ministeriö tarpeen vaatiessa määrätä, että lääninhallituksen on hankittava esityksestä tai aloitteesta asianomaisen kiinteistörekisterin pitäjän lausunto ja muu tarpeellinen selvitys. Lausunnossa tulee olla luettelo kunnasta toiseen siirrettävistä kiinteistörekisterin rekisteriyksiköistä ja niiden osista sekä tarpeen mukaan myös ehdotus kuntien välisen rajan sijainnista.

Jos kuntajakomuutoksen laajuus, asian vaikeus tai muu perusteltu syy vaatii, voi KJakoL 8 §:n säädöksellä ministeriö määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen, jota varten ministeriö asettaa asianomaisia kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjän tai -selvittäjiä. Päätös on asian valmistelua. Kuntajakoselvittäjälle ei kuntajakolaissa ole asetettu pätevyysvaatimuksia, mutta tehtävä voi asettaa erityisvaatimuksia kuten perehtymistä kunnallisoikeuteen, objektiivisuutta ja puolueettomuutta<sup>224</sup>. Ministeriö asettaa asianomaisia kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjän, joten hänen pätevyysvaatimuksensa perustuvat PeL 125 §:ään; yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Hallintolain 27–28 §:ssä säädetyt esteellisyysäännökset tulevat sovellettavaksi, jos on tarpeen tutkia kuntajakoselvittäjän esteellisyyttä<sup>225</sup>.

<sup>224</sup> Mennola 2007a: 28–30, jossa laajasti spekulatiota kuntajakoselvittäjän pätevyydestä ja työn laadusta.

<sup>225</sup> KHO 2008:1 Valitusperusteina oli myös kuntajakoselvittäjän mahdollinen esteellisyys. KHO totesi (4.3.2.1.2. kuntajakoselvittäjän esteellisyys), ettei kuntajakoselvittäjä ollut esteellinen sillä perusteella, että hän on valmistellut kuntajakolakia tai toiminut aikaisemmin kuntajakoselvittäjänä tai hänen aikaisempi puoluepoliittinen toiminta ei muodostanut esteellisyysperustetta (mm. Uudenmaan maakuntaliiton hallituksen jäsenyys).

Erityinen selvitys voidaan KJakoL 8 §:n mukaan määrätä tehtäväksi myös, jos vähintään 20 prosenttia 18 vuotta täyttäneistä kunnan äänioikeutetuista asukkaista on tehnyt esityksen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. Erityisellä selvityksellä on iso rooli, sillä jos selvitys osoittaa, että kuntajakoa on muutettava, selvittäjän tulee tehdä ehdotus kuntajaon muutoksesta ja sen johdosta tarvittavista määräyksistä ja päätöksistä. Esityksessä on perusteltava kuntajaon muuttamisen tarve ja mahdollisuuksien mukaan siihen on liitettävä asian arvioimiseksi tarpeellinen selvitys. Lisäksi selvittäjän on kuntajaon muuttamista koskevasta ehdotuksestaan tarpeen mukaan ehdotettava kuntalain 30 §:n mukaisen kunnallisen neuvon-antavan kansanäänestyksen toimeenpäättämistä, jonka ministeriö voi määrätä järjestettäväksi. Äänestys-oikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään KuntaL 26 §:ssä ja menettelyistä säädetään laissa neuvon-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä.

Kuntajakolain 34 §:ssä säädetään, että kunnanvaltuuston päätökseen tehdä kuntajakomuutosesitys saa hakea muutosta kuntalaissa säädetyllä tavalla. Päätökseen tulee liittää valitusosoitus KuntaL 94 §:n velvoittamana. KuntaL 92 §:n mukaiseen kunnallisvalitukseen ovat oikeutettuja ne, joihin päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen. KJakoL 34 §:n mukaisessa muutoksenhaussa kunnan asianosaisuutta on kuitenkin tulkittu oikeuskäytännössä suppeasti ja asianomainen kunta ei ole ollut asianosainen<sup>226</sup>. Valitusperusteet ovat KuntaL 90 §:n mukaiset laillisuusperusteet eli menettelytapavirhe, toimivalan ylittäminen tai päätös on muuten lainvastainen. Muutoksenhaku on KuntaL 93 §:n säätämänä tehtävä 30 vuorokauden aikana päätöksen tiedoksisaannista. Pelkästään valmisteluun tai myöhemmin täytäntöönpanoon liittyvistä päätöksistä ei voida valittaa ilman erityissäännöksiä. Tämä perustuu kuntalain 91 §:ään.

Valitus-oikeudesta on esimerkkinä HAO 14.12.2006 06/1430/2, HAO 15.2.2007 07/0181/2 ja KHO:n 23.5.2006 taltiot 1385 ja 1386 sekä KHO 12.12. taltio 3431.

Oikeustapaukset käsittelevät Sipoon kunnan valitusta sekä eräiden sipoolaisten ja helsinkiläisten yksityishenkilöiden valituksia Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 tekemästä päätöksestä esittää valtioneuvostolle alueiden liittämistä Sipoosta ja Vantaasta Helsinkiin sekä sitä, että asia oli käsittely kiireellisenä. Toinen ratkaisu liittyy Helsingin kau-

---

<sup>226</sup> Vrt. KHO 23.5.2006 tekemät ratkaisut ja Tuori 2007b: 4–5.

punginvaltuuston 29.11.2006 tekemään muutosesityksen uudistamispäätökseen. Kolmas ratkaisu liittyy kuntajakoselvittäjän määräämisestä tehtyyn valitukseen.

21.6.2006 Helsingin kaupunginvaltuusto käsitteli kuntajakomuutosesityksen kiireellisenä ilman asian mainintaa kokouskutsussa. Kuntalain 55 §:n mukaan valtuusto voi käsitellä asian, joka on mainittu kokouskutsussa ja jonka on kunnanhallitus valmistellut. Koska asiaa ei ollut mainittu kokouskutsussa, tuli Helsingin valtuuston soveltaa 55.2 §:ää, jonka mukaan valtuusto voi päättää ottaa asian käsiteltäväkseen, jos asia on kiireellinen. Koska Helsingin kaupunginhallitus oli asian valmistellut kuntalain 53 §:n edellyttämällä tavalla kokoontuessaan samana päivänä ennen valtuuston kokousta, ei päätös asian ottamisesta käsittelyyn tarvinnut olla yksimielisesti. Ilman valmistelua olisi asian käsittelyyn ottaminen pitänyt olla yksimielistä.

Sipoon kunnan ja eräiden sipoolaisten yksityishenkilöiden tekemä valitus jätettiin tutkimatta hallinto-oikeudessa 14.12.2006. Tutkimatta jättäminen perustui siihen, etteivät valittajat olleet kotikunnaltaan helsinkiläisiä tai he eivät olleet kunnan jäseniä. HAO:n perusteluissa mainitaan, että kuntajakoesityksen teko on valmistelevaa päätöksentekoa ja vasta valtioneuvoston tekemästä päätöksestä on kuntajakolain 35.1 §:n mukaisena oikeus valittaa. Kaupunginvaltuuston tekemästä esityksestä saa kuitenkin valittaa KJakoL 34 §:n perusteella kuntalain 92.1 §:n mukaisesti. HAO:n mukaan Sipoon kunnan alueelle kohdistuvassa kuntajakomuutosesityksessä Sipoon kunta ja sipoolaiset eivät olleet asianosaisia. Myös KHO hylkäsi valituksen viitaten hallinto-oikeuden perusteluihin. KHO käsitteli samassa yhteydessä (taltio 1386) Sipoon kunnanhallituksen valitusta Helsingin kaupunginvaltuuston 29.11.2006 tekemästä muutosesityksen uudistamispäätöksestä, joka oli käsitelty valtuustossa kokouslistan mukaisena. Asiassa oli hallinto-oikeuden päätös 15.2.2007 07/0181/2, jossa todettiin Helsingin valtuuston päätöksen olevan enemmänkin lausunto, ettei sen kanta ole muuttunut, eikä suoranainen kuntaliitosesitys. Myös tämä Sipoon valitus HAO:ssa ja KHO:ssa hylättiin.

Asiantuntijalausuntojen mukaan Helsingin 21.6.2006 valtuustonkokouksessa tapahtui menettelyvirhe, koska valtuusto otti asian käsittelyyn kiireellisenä ilman perusteluja<sup>227</sup>. Hallinto-oikeus 14.12.2006 totesi helsinkiläisten tekemän valituksen perusteella asiaa tutkiessaan, että kiireellisenä asian käsittelyyn ottaminen on valtuuston harkintavallassa ja kokonaisuutta arvioiden on ollut kaupunginhallituksen esittämät perusteet kiireelliseen käsittelyyn. Lisäksi HAO toteaa, että asiankäsitteilyn kiireellisyyttä ei voida ratkaista vain asiatyyppin perusteella, vaan esitettyjen perusteiden perusteella. Kaupunginhallituksen esittämien perusteiden mukaan asian siirtäminen olisi aiheuttanut sellaista vahinkoa ja haittaa, jota ei ole pidettävä epäolennaisena. HAO totesi myös, että valtuustolla on asian suhteen laaja harkintavaltio ja kiireellisyys on poikkeus käsittelyjärjestyksestä. Esityksen perustelujen osalta arviointi siitä, ovatko ne riittävän painavia kuntajaon muutokselle, tai onko kuntajaon muutokselle aineellisoikeudellisia perusteita, eivät kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Valtuustolle on säädetty velvollisuus huolehtia KuntaL 27 §:n mukaisesti, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan sekä 29 §:n mukainen tiedottamisvelvollisuus vireillä olevista asioista. Hallinto-oikeus tekemässään ratkaisussa linjaa, että kuntalain 27 § ja 29 § ovat ohjeellisia yleissäännöksiä. HAO:n mukaan on valtuuston harkinnassa, missä laajuudessa ja muodossa kunnan jäsen voi vaikuttaa ja osallistua, ja miten tietoja annetaan. KHO 23.5.2007/1385 tutki jatkovalituksen eikä muuttanut HAO:n päätöstä.

<sup>227</sup> Kiireellisesti päätetystä asiasta on runsaasti pohdittavaa Sipoon tekemän valituksen liitteinä olevien asiantuntijoiden (muun muassa Mennolan ja Ryynäsen) lausunnoista.

Oikeudellisten arvioiden valtuuston menettely saattoi olla lainmukainen. Poliittisesti ja moraalisesti arvioiden tämänkaltaista menettelyä voidaan arvostella maantavan rikkomisella sekä asukkaiden ennakkollisen vaikuttamisen ja osallistumisoikeuden laiminlyöntinä. Oikeuden linjaus valtuuston laajasta harkintavallasta tehdä esitys kiireellisenä ja päättää, missä laajuudessa ja miten kuntalaisia asiasta tiedotetaan, on vahvistus kunnalliselle itsehallinnolle, jota toteuttaa asukkaiden valitsema valtuusto, mutta linjausta voidaan pitää tappiona aktiivisille kuntalaisille.

Kun KHO 2008:1 ratkaisi VN:n Helsinki-Sipoo-Vantaa kuntajaon muuttamispäätöksestä tehtyjä valituksia, ei enää sivuttu sitä, oliko Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 kokouksen menettely laillista. KHO vain totesi asian tulleen vireille Helsingin kaupunginvaltuuston esityksestä 26.6.2006. Varsinainen valtioneuvoston päätös tehtiin kuntajakoselvittäjän esityksen perusteella.

KHO 12.12.2006 Taltio 3431 Dnro 3390/1/06:

Sipoon kunta jätti 29.11.2006 valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle sisäasianministeriön päätöksestä SM-2006-2755/Ha-42 toimittaa kuntajaon muuttamista koskevan erityinen selvitys ja asettaa kuntajakoselvittäjä. KHO päätti, että se ei tutki Sipoon kunnan valitusta, koska sisäasianministeriön päätös ei sisällä sellaista hallintolainkäyttölain 5.1 §:ssä tarkoitettua valituskelpoista ratkaisua, johon saa hakea muutosta valittamalla.

Kuntalaisten valitsemalla valtuustolla on laaja harkintavalta ja sitä kautta oikeus tehdä tarkoituksenmukaiseksi linjaamia esityksiä ja päätöksiä parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta niiden täytyy olla lainmukaisia. Pääsääntöisesti kuntajaon muutosesitys on asian valmistelua ja vasta lopullisesta päätöksestä voi valittaa, ellei asiasta ole erityissäännöstä, kuten kuntajakolaissa 34 §:ssä on säädetty. Valitusperuste on kuntalain mukaisissa perusteissa ja valitusoikeus asianosaisten laajalla joukolla, jolle kuitenkin rajat nyt määriteltiin olevan kuntien rajojen kanssa yhteneväiset. Kunnan asianosaisuudelle voi tulkinnalla löytää toisenlaisetkin perustelut, sillä esityksellä on sellaisia välittömiä vaikutuksia, jotka puoltavat asianosaisaseman tunnustamista jokaiselle esityksen kohteena olevalle kunnalle<sup>228</sup>.

Hallintovaliokunnan epävirallisen kokouksen 4.12.1997 keskusteluissa pääteltiin ministeriön määräämää kuntajakoselvityksen toteuttamista sellaiseksi kuntajakomuutoksen valmisteluun liittyväksi toimeksi, josta ei voisi valittaa. Asiantuntijat päättelivät, että mikäli tulevissa tuomioistuinratkaisuissa tämä osoittautuu paikkansapitäväksi, jäisi yleishallinnollisten lakien pakollisen soveltamisen alue kohtalaisen suppeaksi.<sup>229</sup> Tätä

<sup>228</sup> Kts. esimerkiksi Tuori 2007b: 1–7.

<sup>229</sup> Pihlajaniemi 1998: 31.

käsitystä vahvistaa KHO:n päätös 12.12.2006 jättää tutkimatta Sipoon kunnan valitus kuntajakoselvittäjänimityksestä ja selvityksen laatimisesta<sup>230</sup>.

#### 4.4.2. Järjestämissopimuksesta

Kuntajakolain 9 §:ssä säädetään hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen laatiminen velvoittavaksi asianomaisille kunnille, jos kuntajaon muutos merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä. Sopimus on laadittava muutoksen kohteena olevalle alueelle ja se on liitettävä kuntajakomuutosesitykseen. Suunniteltava on, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Sopimusta tulee noudattaa kolme vuotta kuntajaon voimaantulosta lukien, jollei lyhyemmästä ajasta ole sovittu tai olosuhteiden muuttuessa sen noudattaminen ei ole enää mahdollista. Hallinnon ja palveluiden järjestämissopimuksen voimassaoloaika lyhennettiin viidestä vuodesta kolmeen vuoteen perustellen yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten nopeudella. Sopimuksen voimassaoloajan lyhentämisellä tavoitellaan kuntien edellytystä integroida uuden kunnan palvelut yhdeksi kokonaisuudeksi nopeasti<sup>231</sup>.

Sopimuksen ja siinä käsiteltävien järjestelyjen tarkoitus on olla kunnallisten palvelujen alueellisen tasapainoisuuden turvaaja muutoksen kohteena olevalla alueella muutoksen voimaantuloa seuraavalla siirtymäkauden ajan<sup>232</sup>. Uuden kunnan perustamisessa syntyy kirjaimellisesti uusi kunta, jota ei oikeudellisesti ole ollut olemassa hallinnon ja palvelujen järjestämissopimusta laatimassa, joten sopimus on tahdonilmaisu, joka ei suoraan täytä tavanomaisia sopimusoikeudellisia tunnusmerkkejä<sup>233</sup>. Mikäli kuntajaon muutos tehdään KJakoL 4.2 §:ssä tarkoitetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksen perusteella, asianomaisten kuntien on laadittava sopimus ja suunnitelma ennen kuntajaon voimaantuloa sekä toimitettava ne valtiovarainministeriölle.

---

<sup>230</sup> KHO 12.12.2006 /3431.

<sup>231</sup> HE 155/2006 vp s. 115.

<sup>232</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 9 §.

<sup>233</sup> Pihlajaniemi 1998: 49–50.

#### 4.4.3. Kuntajakomuutoksesta päättäminen, toimivalta ja muutoksenhaku

Perustuslain 2.3 § säättää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, joten kuntajakomuutoksesta päättäminen on lakiin perustuvaa oikeudellista harkintaa. Hallintolaki on erityislaki, jota sovelletaan myös valtion viranomaisissa. Valtioneuvosto tai ministeriö päättäessään jonkin tahon oikeuksista ja velvollisuuksista toimii viranomaisena ja päätökseen tarvittava toimivalta on oltava laissa. Päätöksenteossa viranomainen on velvoitettu huolehtimaan avoimuudesta, kuulemisesta ja perustelemisesta. Julkisuuslaki velvoittaa asiakirja- ja asianosaisjulkisuuteen. Esteellisyys tulee ratkaista hallintolain 27–28 §:n mukaisesti<sup>234</sup>.

Esimerkkinä esteellisyydestä on KHO:2008:1 ratkaisussa otettu kantaa pääministeri Matti Vanhasen esteellisyydestä esitettyihin valitusperusteisiin:

KHO 2008:1 Useassa valituksessa oli valitusperusteena pääministeri Matti Vanhasen mahdollinen esteellisyys asiasta päättämään; lähinnä hänen henkilökohtaisten ennakkoon asiasta esittämiensä mielipiteiden johtuen. KHO totesi, ettei valituksissa esitetty sellaisia hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja perusteita, joiden nojalla pääministeri Matti Vanhanen olisi ollut esteellinen käsittelemään kuntajakoasiaa valtioneuvostossa. Myöskään sillä, voiko pääministerin osallistumisella ennalta julkiseen keskusteluun kuntajakoasiassa olla vaikutusta valtioneuvoston työskentelyyn, ei ole asiassa oikeudellista merkitystä.

Ratkaisun perusteella ei valtioneuvoston päätöksenteossa voida esteelliseksi tulkita ministeriä mielipiteidensä perusteella. Jos näin olisi ratkaistu, olisi valittu linja, jonka perusteella yksikään päättäjä ei voisi sanoa mielipiteitään ennakkoon. Mutta esimerkiksi valtioneuvoston Helsinki-Sipoo-Vantaa päätöksenteosta olivat esteellisiksi katsottuja helsinkiläiset kunnanvaltuutetut, ministerit Kiviniemi, Brax ja Vapaavuori. He eivät osallistuneet asian käsittelyyn. Hallinto- ja kuntaministerinä Mari Kiviniemi ei myöskään esitellyt asiaa, vaan sijaisena toimi kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkari-nen<sup>235</sup>.

<sup>234</sup> KHO:2008:1, 4.3.2.1.3. pääministeri Vanhasen esteellisyyttä koskeva valitusperustelu.

<sup>235</sup> Valtioneuvosto 2007; Kiviniemi 2008.



Voimassa oleva kuntajakolaki on luonteeltansa menettelytapalaki<sup>236</sup>. KJakoL 1.3 § määrittää kuntajaon muuttamista tarkoittavan päätöksenteon säädösvallan käytöksi, koska eduskunta voi säätää lailla kaikenlaisista kuntajaon muutoksista, mutta kuntajakolaissa säädettävien delegointiedellytyksien täytyessä, voi kuntajaon muuttamisesta päättää hallintopäätöksenä joko valtioneuvosto tai ministeriö. Suurin osa kuntajakomuutoksista tehdään valtioneuvoston ja kunta-asioita käsittelevän ministeriön päätöksillä. Ministeriötä ei lakitekstiin ole haluttu identifioida nimellä, vaan mahdolliset ministeriöiden hallinnonalojen väliset toimialamuutokset on huomioitu.<sup>237</sup>

Kuntajaon muutospäätöksen normi- tai hallintopäätösluonteisuuteen liittyi lainvalmistelun yhteydessä kiistaa. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt kuntajakomuutosta normiluonteisena ja vaati 1.3 §:n sisältämää normiluonteista sävyä häivyttäväksi ja esitti lausunnossaan, että momentti ”*Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla, taikka sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä.*” muutetaan. Hallintovaliokunta katsoi saamiensa selvityksien perusteella, että kuntajakopäätöksessä on kyse hallintopäätöksestä. Eduskunta hyväksyi kuntajakolain hallintovaliokunnan mietinnön mukaisena: 1.3 § ”*Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvosto tai ministeriö.*”<sup>238</sup>

Kuntajakopäätös kuuluu yleishallinto-oikeudellisten menettelylakien soveltamisalaan<sup>239</sup>. Muutos on etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskeva hallintopäätösasia, jonka välittömät vaikutukset kohdistuvat asianomaisiin kuntaan ja välilliset vaikutukset kunnan jäseniin.<sup>240</sup> Hallintolaisissa säädetään hallintoasiassa noudatettavasta hallintomenettelystä, hallinto-oikeudellisista periaatteista ja esteellisyydestä. Hallintolaki on yleislaki kuntajakolakiin nähden. Kuntajakolain säädökset ovat sellaisenaan riittäviä ja suu-

<sup>236</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut, 2.3.

<sup>237</sup> HE 135/1997 vp 3.2. Keskeiset ehdotukset, (1§): ”Kuntajaon muutosmenettelyn oikeudellista statusta ehdotetaan selkeytettäväksi määrittämällä se säädösvallan käytöksi niin, että eduskunta voi säätää lailla mistä tahansa kuntajaon muutoksesta ilman ehtoja mutta muutoin siitä voidaan säätää valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä sen mukaan kuin kuntajakolaissa säädettävät delegointiedellytykset sallivat.”; Esityksen pääasiallinen sisältö: ”Kuntien tahdon vastaiset kuntajaon muutokset olisi pääasiallisesti edelleen tehtävä eduskunnan säätämällä lailla.”; Pihlajaniemi 1998: 32–33.

<sup>238</sup> HaVM 24/1997 vp Kuntajakopäätöksen oikeudellisesta luonteesta; PeVL 24/1997 vp Kuntajakolakehdotuksen 1 §:n 3 momentti; Pihlajaniemi 1998: 18–22; Pihlajaniemi 2008.

<sup>239</sup> HaVM 24/1997 vp Valiokunnan kannanotot: Kuntajakopäätöksen oikeudellisesta luonteesta.

<sup>240</sup> Taustaa kuntajakomuutosten pitämisestä joko säädöksinä tai vain hallintopäätöksenä lain valmisteluvaiheen lausunnoista ja keskusteluista referoi Pihlajaniemi 1998: 18–20.

rimmaksi osin yleislakeja syrjäyttäviä<sup>241</sup>. Kuntajakopäätös on perusteltava kuten KJa-koL 6.3 § säättää.

Tarpeelliset perustelut ja niiden oikeellisuus saattavat aiheuttaa kiistaa. Perusteluiden riittävydestä oli kiistaa erityisesti KHO 2008:1 oikeustapauksesta:

KHO:2008:1: Sipoon kunnan ynnä muiden valitusperusteina oli, etteivät päätöksen perustelut täytä kuntajakolain 5 § 2 momentin vaatimia erityisen painavia 3 §:n mukaisia edellytyksiä. KHO linjasi, että koska valtioneuvoston päätös oli tehty esittelystä ja se on ollut esittelijänä toimineen virkamiehen ehdotuksen mukainen, joten VN hyväksyi päätöksellään myös esittelijän muistiosta ilmenevät perustelut. Päätöksen perusteluissa ilmenee riittävästi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisilla perusteilla siihen on päädytty, joten huomioiden hallintolain 45 § valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, että päätöstä ei ole lainmukaisesti perusteltu.<sup>242</sup>

Sipoo esitti valituksessaan muun muassa, että VNp:n perustelumuiiston liitteenä olevan kartan ja maanmittauslaitoksen laatiman kartan väliset erot ovat merkittävät ja perustelumuiiston liitekarttaan rajattuun alueeseen kuuluu 25 kiinteistöä (osittain tai kokonaan), joita ei lainkaan ole mainittu valtioneuvoston päätöksessä. Päätöstä moitittiin epäselväksi ja puutteelliseksi.

KHO:n ratkaisussa mainitaan, että VNp:ssä on lueteltu Helsingin kaupunkiin siirrettävät kiinteistöt, rekisteriyksiköt ja niiden osat. Luettelo vastaa Uudenmaan maanmittaustoimiston kuntajakoselvittäjän esityksen pohjalta laatimaa täsmennettyä karttaa, joka on ollut valmisteluvaiheessa nähtävillä. VNp on liitosalueen rajauksen suhteen riittävän täsmällinen. Valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa ei ole ollut merkitystä sillä, onko valtioneuvoston päätöksen perustelumuiiston liitteen kartta vähäisessä määrin poikennut valtioneuvoston päätöksessä luetelluista alueista ja edellä mainitusta Uudenmaan maanmittaustoimiston kuntajakoselvittäjän esityksen pohjalta tarkentamasta kartasta.<sup>243</sup>

Sipoo-Helsinki -oikeustapauksessa perustelujen osalta ei ollut merkitystä, että kartta-aineistoissa oli vähäisiä eroja, koska valtioneuvoston päätöksessä yksilöidään alueet. Koska valtioneuvostosta annetun lain (28.2.2003/175) 17 §:n mukaisesti asia ratkaistaan yleisistunnossa esittelijän esityksestä, on esittelijän muistio päätöksenperusteluihin sisältyvä asiakirja ja siinä ilmenevät ratkaisun perusteet katsottiin riittäviksi<sup>244</sup>.

<sup>241</sup> Pihlajaniemi luettelee 1998: 30 seuraavat pykälät: 6–11, 13, 15, 20, 23–25, 28–30, 37, 38, 41, 44 ja 47.

<sup>242</sup> KHO 2008:1, 4.3.2.1.3. Valtioneuvoston päätöksen perustelut.

<sup>243</sup> KHO:2008:1, 4.3.2.1.3. Liitosalueen rajausta.

<sup>244</sup> Valtioneuvosto 2007; Kts. Suhonen 2007.

Kuntajakolain 4 luvussa säädetään kuntajaon muuttamisesta päättämisestä.<sup>245</sup> Lain 11.1 §:ssä mukaan toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta taikka sitä koskevan esityksen tai aloitteen hylkäämisestä on valtioneuvostolla. Harkintavaltaa hylätä esitys on lisätty. Valtioneuvoston päätöksen ei tarvitse olla yksimielinen.

Esimerkiksi Valtioneuvoston 28.6.2007 tekemä päätös ei ollut yksimielinen. Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen esitti, että valtioneuvosto hylkäisi esityksen kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Asiasta äänestettäessä esittelijän ehdotusta kannattivat ministerit Cronberg, Riskko, Vehviläinen, Lindén, Hyssälä, Kanerva, Katainen sekä pääministeri Vanhanen. Ministeri Pekkarisen esityksen kannalla olivat ministerit Thors, Wallin ja Väyrynen. Pöytäkirjaan on merkitty liitteenä 4 ministeri Pekkarisen eriävä mielipide perusteluineen sekä liitteenä 5 ministeri Thorsin eriävä mielipide perusteluineen, johon ministeri Wallin yhtyi. Ministerit Kiviniemi, Brax ja Vapaavuori eivät esteellisinä osallistuneet asian käsittelyyn.<sup>246</sup>

Ministeriön toimivaltaan kuuluu 11.2 §:n mukaisesti päättää kunnan alueen laajenemiseen tai supistumiseen liittyvästä 5 §:n mukaisesta kuntajaon muutoksesta, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut tai ministeriö voi hylätä muutosta koskevan esityksen tai aloitteen, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut. Ministeriö voi KJakoL 6 §:n perusteella hylätä esityksen heti, jos on ilmeistä, ettei sitä voida hyväksyä. Hylkäävä päätös voidaan tehdä esimerkiksi, jos esitys ei täytä kuntajakolaille asetettuja tavoitteita ja edellytyksiä.

Ministeriöllä ei ole KJakoL 11.2 §:n perusteella toimivaltaa päättää kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. Ministeriön toimivaltaan ei kuulu päättää kunnan laajenemisesta tai supistumisesta vastoin kunnan tahtoa, vaan päätösvalta on valtioneuvostolla<sup>247</sup>. Asiasta on myös erilainen tulkinta. Heuru tulkitsee, että sisäasiainministeriö voi tehdä osittaisliitoksen vastoin asianomaisten kuntien kantaakin, jos muutos ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai pinta-alaan yli

<sup>245</sup> Kuntajaon valmistelua ja päätöksentekoa kuvailee lyhyesti Heuru ym. 2001: 122–125. Koski & Pöyhönen 2006 pohtivat, miksi hallitus ei perustellut päätösvallan siirtoa valtioneuvostolta ministeriölle lainsäätämisen valtuudella.

<sup>246</sup> Valtioneuvosto 2007; VN tiedote 2007. Valtioneuvosto päätti samana päivänä, jona sisäasiainministeriön teki Helsingin kaupungin esityksen hylkäyspäätöksen, että valtioneuvosto muuttaa kuntajakoa Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen sisäasiainministeriölle 30.11.2006 jättämän esityksen mukaisesti. Kokouksesta toimitetussa tiedotteessa ei ole lainkaan mainintaa äänestyspäätöksestä. Esittelijänä toimi sama henkilö hallitusneuvos Arto Sulonen, joka allekirjoitti esittelijänä samana päivänä sisäasiainministeriön tekemän hylkäyspäätöksen.

<sup>247</sup> Helsingin kaupunginvaltuuston esitys Sipoo-Helsinki-Vantaa -osaliitoksesta hylättiin sisäasiainministeriön 28.6.2007 antamalla päätöksellä. Oliko ministeriöllä lainkaan toimivaltaa päättää mitään muuta? Mielestäni ministeriön lainmukaisen päätöksen ainoa vaihtoehto olikin olla hylkäävä.

kymmenellä prosentilla laskettuna maanpinta-alasta. Olen tästä tulkinnasta eri mieltä, koska KJakoL 11.2 §:n sanamuoto on täsmällinen:

”Ministeriö voi kuitenkin päättää 5 §:ssä tarkoitetun kuntajaon muutoksen, 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.”

Tulkintaani perustelen myös hallituksen esityksen linjauksella, jota ei eduskuntakäsittelyn aikana muutettu lainkaan tai perusteltu enempää:

”Kunta-asioita käsittelevä ministeriö voisi kuitenkin päättää sellaisen kuntajaon muutoksen, joka merkitsee muutosta kunnan alueeseen, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta. Niinikään ministeriö voisi hylätä mainitunlaista muutosta koskevan esityksen, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto on sitä vastustanut.”<sup>248</sup>

Ministeriön valta hylätä esitys, tai saattaa esitys valtioneuvoston ratkaistavaksi 11.1 §:n mukaisena toimivallanjakona, on suurempi kuin toimivalta hyväksyä se. Asiaan vaikuttaa myös kuntajakolain 6 §, jonka mukaan kuntajakomuutosesitys voi tulla ministeriössä hylätyksi heti, jos on ilmeistä, ettei sitä voi hyväksyä. Lisäksi KJakoL 47 §:ssä säädettyssä kuntajaon eheyttämisestä on valtioneuvostolla määräysvalta (tarkemmin 4.6.3. luvussa). Muutokseen liittyvän oikeudellisen harkinnan osalta voidaan painottaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja suhteellisuusperiaatetta etenkin KJakoL 1 §:n ja 3 §:n mukaisten edellytysten täyttymisen punnitsemisessä.

Päätös kuntajaon muutokseksi on KJakoL 12 §:n mukaan määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta. Päätös tulee tehdä ennen edellisen vuoden kesäkuun loppua. Päätös on julkaistava säädöskokoelmassa ja toimitettava julkaistavaksi asianosaisessa kunnassa kunnallisena ilmoituksena. Jos kuntajaon muutos tai esityksen hylkääminen on tehty kunnan jäsenen esityksestä, päätöksestä on tiedotettava erikseen esityksen tekijälle.

Kuntajakolain 35 § säättää muutoksenhausta kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen. Valittaa voi 30 päivän kuluessa korkeimmalle

---

<sup>248</sup> HE 135/1997 vp Kuntajakolain yksityiskohtaiset perustelut, 4 luku.

hallinto-oikeudelle päätöksen säädöskokoelmassa julkaisemispäivästä tai siitä, kun muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Valitusoikeus on asianomaisella kunnalla tai sen jäsenellä. Valitusoikeus on myös kuntajakomuutosta esittäneellä henkilöllä, kun päätös on ollut hylkäävä. Myöhästynyt valitus jätetään tutkimatta<sup>249</sup>. Lisäksi kuntajakolain 37 §:ssä on säädetty ministeriölle toimivalta tehdä oikaisunluonteisia korjauksia kuntajaon muuttamista tarkoittavaan päätökseen.

Hallitus esitti kuntajakolakia säädettäessä 35 §:ään muutoskieltoa, mutta se eduskuntakäsittelyn aikana hallintovaliokunnan esityksestä muutettiin muutosoikeudeksi. Tämä liittyi ratkaisuun, että kuntajakopäätös on hallintopäätös<sup>250</sup>. Eduskunnalle hallintovaliokunta perusteli esitystään valitusmahdollisuuden asianmukaisuudella, kuntien itsehallinnollisella asemalla ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklalla, jonka oli myös perustuslakivaliokunta katsonut yleisenä periaatteena turvaavan kuntien mahdollisuutta valittaa niitä koskevista hallintopäätöksistä. Peruskirjalla oli asiassa oikeudellisesti tulkinnallista merkitystä. Muutoksenhakukieltoa hallitus esitti lähinnä vaaliteknisillä pulmilla perustellen. Hallintovaliokunta vaati vahvempia perusteita säätää kuntia koskeva valituskielto, kun valitusmahdollisuutta on pidettävä oikeudellisesti lähtökohtana.<sup>251</sup>

Kuntajakolain 36 § säätää erityisestä valitusoikeudesta kunnan viranomaisen päätöksestä. Kuntajaon muuttamista tarkoittavan valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen antamisen jälkeen, mutta ennen kuntajaon muutoksen voimaantuloa, kunnan viranomaisen päätöksestä voi valittaa kunnallisvalituksena, jos päätös on ristiriidassa kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden kanssa tai on lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen toimivallan vastainen. Kuntajaon muututtua asiat, jotka kuuluvat toisen kunnan

---

<sup>249</sup> KHO:2008:1, 4.1. Tutkimatta jättäminen: ”Valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä on julkaistu säädöskokoelmassa 4.7.2007. Valitus olisi siten tullut toimittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen viimeistään perjantaina 3.8.2007 ennen virka-ajan päättymistä. Sundbergin valituskirjelmä on saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen vasta valitusajan päätyttyä. Tämän vuoksi Sundbergin valitus on hallintolainkäyttölain 26 §:n 1 momentin sekä 51 §:n 2 momentin nojalla jätettävä tutkimatta.” (Kts. myös KHO 2008:1 4.2. Valituksen raukeaminen).

<sup>250</sup> Pihlajaniemi 2008.

<sup>251</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut: 35 §; HaVM 24/1997 vp Muutoksenhakuoikeudesta.

viranomaiselle tai voidaan sille siirtää, eivät ole enää lakkaavan tai supistuvan kunnan viranomaisen toimivallassa. Säädös laajentaa kunnallisvalituksen perusteita<sup>252</sup>.

Erityisestä valitusoikeudesta vuoden 1977 laissa säädettiin lisäksi, että valitusoikeus on myös toisella kunnalla, jota kuntajakomuutos koskee sekä tämän kunnan jäsenellä<sup>253</sup>. Nyt voimassa olevassa laissa tätä momenttia ei ole. KJakoL 36 §:n viittaus, että valittaa voi kunnallisvalituksella tuo tilanteessa kysymyksen; onko 36 §:n mukaisesti kunnan viranomaisen päätökseen valitusoikeutettu kuntajakomuutoksessa toisena osapuolena oleva kunta? Sipoolle ei tunnustettu 34 §:n mukaista valitusoikeutta Helsingin valtuuston kuntajakomuutosesityksestä, joten siihen KHO:n vahvistamaan linjaukseen vedoten asianosaisia kuntia eivät ole liitoksessa osapuolena olevat kunnat, kun kyseessä on valmisteluun rinnastettava päätös. Valitusoikeus olisi perusteltua 36 §:n mukaisessa erityisessä muutoksenhaussa kaikille asianomaisille kunnille ennen kuin kuntajakopäätös on toteutunut käytännössä. Tätä perustelee valmisteluun liittyvän asian ja lopullisen päätettävän asian välinen linjaus, mutta myös se, että kuntajakomuutoksen ja sitä tarkoittavan päätöksen siirtymävaiheen aikana ovat kunnalliset asiat tietyllä tavalla osapuolten välisiä ja yhteisiä. Etenkin, kun kyse on siitä, onko lakkaavalla tai supistuvalla kunnalla toimivaltaa tehdä päätös ja siitä, onko se sopusoinnussa kuntajakomuutoksen perusteiden kanssa.

#### 4.5. Kuntajaon muuttamisen yleiset edellytykset

##### 4.5.1. Yleistä

Kuntajakolain 2 luvussa säädetään kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja menettelyistä lakia alemmantasoisilla säädöksillä tapahtuvissa kuntajaon muutoksissa. Yleisistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä kaikissa tapauksissa, säädetään 3 §:ssä. Erityisistä edellytyksistä, joiden on yleisten edellytysten lisäksi täytyttävä tietynlaisissa tilanteissa, säädetään KJakoL 4 § ja 5 §:ssä. Kuntajakomuutos ei saa olla vastoin 1 §:ssä kirjattuja

<sup>252</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 34 §.

<sup>253</sup> Rytkölä 1978: 136. Esimerkkeinä toimivallan ylittävistä päätöksistä Rytkölä mainitsee oikeustapauksia; tontin myynti (KHO 1947 II 362), keskikoulun perustaminen (KHO 1946 II 362).

tavoitteita, vaikkei 1 §:llä ole itsenäistä merkitystä. Pakolla kunnan alueeseen puuttuminen tarkoittaa toimenpiteitä, jotka kohdistuvat kunnan perusolemuksen ja itsemääräämisoikeuteen, joten vain erityisen painavat syyt saattavat olla aiheena sellaiseen toimeen<sup>254</sup>. Jos hallinnolliset olot on voitu järjestää tyydyttävästi, on kuntajaotuksen muuttamisen katsottu olevan toissijainen toimenpide<sup>255</sup>.

Kuntajakolain 3 §:ssä on säädettyä neljä yleistä edellytystä, joista vähintäänkin yhden edellytyksen on täytyttävä. Yleiset edellytykset koskevat kaikkia kuntajakolain nojalla tehtäviä kuntajaon muutoksia.<sup>256</sup> Listaus ei ole tyhjentävä, mutta muilla perusteilla ei kuntajakomuutosta voi tehdä<sup>257</sup>. Edellytykset ovat yleisluonteisia ja sellaisenaan täyttyvät kohtalaisen helposti<sup>258</sup>.

*Kuntajakolaki 3 § Yleiset edellytykset*

*1) edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille;*

*2) parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita;*

*3) parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai*

*4) edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta.*

*Väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta säädetään perustuslaissa.”*

Vuoden 1997 lakimuutoksessa yleisiä edellytyksiä ei juurikaan perusteltu, vaan tyydyttiin viittaamaan 1977 lain sisällölliseen samankaltaisuuteen. KJakoL 3 §:ään ei tehty muutoksia, mutta kolmen edellytykseen liitettiin sana ”alue” tarkoituksena laajentaa ja monipuolistaa muutosperusteiden ulottuvuuksia. Näin kuntajaon muutoksella voidaan tavoitella paitsi asianomaisten kuntien myös näitä kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä.<sup>259</sup> Terminä alue on ymmärrettävä monitasoisena: muutosalue, muutoksen aiheuttamien suorien vaikutusten alue, muutuskuntien aluekokonaisuus ja muutoksen aiheuttamien välillisten vaikutusten kohdealue<sup>260</sup> tai osittaisliitoksissa kuntaa vaihtava alue, asianomaisten kuntien alue ja näitä kuntia laajempi alue kuten seutukunta<sup>261</sup>.

<sup>254</sup> Rytkölä 1978: 13.

<sup>255</sup> Rytkölä 1978: 13; Mennola 2006b: 2–3.

<sup>256</sup> HE 135/1996 vp Yksityiskohtaiset perustelut. 1.1. Kuntajakolaki, 3§.

<sup>257</sup> Mennola 2007a: 27.

<sup>258</sup> Pihlajaniemi 1998: 35.

<sup>259</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 3 §.

<sup>260</sup> Pihlajaniemi 2007:5; Tuori 2007a: 16.

<sup>261</sup> Tuori 2007a:16.

Vuoden 1977 kuntajakolaissa vastaavista yleisistä edellytyksistä säädettiin 2 §:ssä. Muutos oli perusteltua, jos se helpotti kunnallishallinnon palvelusten järjestämistä, vahvasti kunnallishallinnon väestöpohjaa ja taloudellisia voimavaroja tai jos se oli muusta sellaisesta syystä tarpeellista. Aikaisemmissa kuntajakolain kommentaariteoksessa on tulkittu, ettei kyseisten kohtien luettelo ole tyhjentävä vaan esimerkinomainen.<sup>262</sup> Nykyisessä kuntajakolaissa edellytysten luettelo on tulkittava tyhjentäväksi, mutta niiden sisältö sallii väljän tulkinnan<sup>263</sup>.

Yleiset edellytykset on vuoden 1997 KJakoL 3 §:ssä kirjoitettu toisilleen vaihtoehtoisina. Vaihtoehtoisuudestaan huolimatta on syytä katsoa oikeudellisessa arvioinnissa muuttamisen edellytyksiä kokonaisuutena ja on pyrittävä huomioimaan myös näille mainituille edellytyksille muutoksesta mahdollisesti aiheutuvat kielteiset vaikutukset. On mahdollista, että jonkin edellytyksen osalta saavutetaan myönteinen vaikutus, mutta muiden edellytysten osalta vaikutukset ovatkin kielteisiä.<sup>264</sup> Lisäksi liitoksen huolellisen valmistelun ja menettelyn tulisi kokea niin tarpeelliseksi, ettei valmistelussa kiirehdiä perusteettomasti<sup>265</sup>.

Kuntajakolakia tulkittaessa on huomioitava kunnallisen itsehallinnon periaate. PeL 106 § säättää tuomioistuimen velvollisuudeksi perustuslainmukaisen tulkinnan etusijan, joten perustuslaista voimansa saavien periaatteiden merkitystä tulee korostaa. Perustuslakimyönteistä laintulkinnan periaatetta painotettiin uuden perustuslain eduskuntakäsittelyssä.<sup>266</sup> Lisäksi kestävän kehityksen sekä hyvinvoinnin turvaamisen periaatteet tulee ulottaa kuntajakomuutoksien edellytysten arviointiin.

#### 4.5.2. Alueellisen eheyden vaatimus

Lukuisissa yhteyksissä on todettu *vaatimus yhteisestä rajasta* kuntajakomuutoksen edellytyksenä. Vaatimus perustuu kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa mainittuun kuntajaon

---

<sup>262</sup> mm. Rytkölä 1978: 23.

<sup>263</sup> Mennola 2006a: 5; 2006b: 9.

<sup>264</sup> Tuori 2007b: 8–9.

<sup>265</sup> Mennola 2006a: 6.

<sup>266</sup> HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 106 §; Tuori 2007b: 10.



alueellisen eheyden ja yhdyskuntarakenteen toimivuuden kehittämismääritelmään<sup>267</sup>. Alueellinen eheys tulee ymmärtää siten, että kunnan tulisi muodostua yhdestä ja mahdollisimman ehyestä alueesta<sup>268</sup>. Yhdyskuntarakenteen toimivuutta on, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa. Asiaa voidaan tulkita myös täsmentävän vaatimus toiminnallisesta kokonaisuudesta, joka lisättiin momenttiin vuonna 2007.

Jollei yhteistä kuntarajaa ole ja vaikka uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä tarkoittava kuntajaon muutos olisi asianomaisten kuntien valtuustojen yhteinen esitys, voidaan se hylätä. Esitys on myös hylättävä, jos kuntajaon muutos olisi vastoin kuntajaon muutokselle 1 §:ssä säädettyä yhdyskuntarakenteen toimivuuden edistämistä sekä 3 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Alueellinen eheys on koettu niin tärkeäksi, että kuntajakolaisissa on säädettyinä 47 §:ssä eheyttämismenettely. Kyseisen säännöksen soveltamisessa on pidetty kiinni siitä, että kuntajakomuutoksessa ei saa syntyä uusia enklaveja.<sup>269</sup>

#### 4.5.3. Työssäkäyntialue ja toiminnallinen kokonaisuus

Kuntajakolain 1.2 §:ssä säädetään, että: ”*Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.*” Sama linjaus on laissa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 5.1 §:ssä.

Työssäkäyntialue on yleinen tilastollinen luokitus; osin työvoimahallinnollinen ja osittain tutkimuksen luoma käsite. Työssäkäyntialueesta on muotoutunut seutukunnan käsite. Kunnat ovat hakeutuneet erilaiseen yhteistoimintaan seutukunnan puitteissa ja valtio on tukenut tätä kehitystä ja myös omaksunut seutukuntajaon oman paikallishallintonsa kehittämisen lähtökohdaksi. Käytännössä työssäkäyntialueen muodostavat keskuskunta ja ympäröivät kunnat, joiden työvoimasta vähintään 10 prosenttia käy töissä keskuskunnassa, mutta myös yhden kunnan kautta keskuskuntaan vähintään 10 prosentin osuudella

<sup>267</sup> HE 135/1997 vp Lakiehdotuksen perustelut 1 §.

<sup>268</sup> Pihlajaniemi 1998: 28; HE 135/1997 vp Lakiehdotuksen perustelut 1 §.

<sup>269</sup> Pihlajaniemi 2007: 4–5.

pendelöivät kunnat luetaan työssäkäynti-alueeseen kuuluviksi.<sup>270</sup> Työssäkäyntialue ei ole pysyvä alue, vaan se voi muuttua nopeasti<sup>271</sup>.

Toiminnallinen kokonaisuus on esimerkiksi yhdyskuntarakenteen, maantieteellisen sijainnin, työssäkäynnin, asioinnin tai kielisuhteiden mukaan määräytyvä alue<sup>272</sup>. Historiallinen pohja, jolla paikallisyhteisöt ovat muodostuneet, on mielestäni sama kuin oheisen kaltainen toiminnallinen kokonaisuus. Lisäksi toiminnallisen kokonaisuus voi olla myös eri asioilla ja eri palveluilla erilainen, joten toiminnallista kokonaisuutta tulee tarkastella alueen tehtävien näkökulmasta.

#### 4.5.4. Alueen asukkaiden palvelujen järjestämisen edistäminen

Kuntajakolain 3 §:n ensimmäisessä kohdassa säädetty yleinen edellytys kuntajakomuutoksella on se, että muutoksen tulee *edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille*. Kuntalain 1.3 §:n mukaisesti kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kuntal 2 §:ssä säädetään kunnan ottamien tai sille laila annettujen tehtävien hoitamisesta itsehallinnon tai yhteistoiminnan avulla. Yhteistoiminnasta ja aluesuunnittelusta on säädöksiä erityislaeissa ja kuntalain 10 ja 10a luvuissa.

Alueen asukkaiden palveluja edistävän edellytyksen arvioinnissa vaikuttavat erityisesti asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen sekä kunnallisen itsehallinnon periaatteet. Toisaalta yleisiä edellytyksiä pohtiessa on vaikea erottaa nämä erikseen 3 §:ssä mainitut asiat toisistaan, sillä ne vaikuttavat toinen toiseensa. On helppo yhtyä esimerkiksi Tuorin esittämään käsitykseen, että edellytyksiä tulee arvioida kokonaisuutena. Alueen asukkaiden tulkinnassa kyseessä ovat etenkin alueen nykyiset asukkaat<sup>273</sup>, mutta kunta-jaon muuttamisesta on myös välittömiä ja välillisiä vaikutuksia alueen tuleviin asukkaisiin. Tulevaisuudessa alueella asuvien asukkaiden tarpeiden määrittäminen on vaikeampaa kuin nykyisyyden perusteella laadittu arvio<sup>274</sup>. Muutoksen vaikutukset sulkevat pii-

<sup>270</sup> Heuru 2001 a: 437; Kuntaliitto 2007c.

<sup>271</sup> Koski & Pöyhönen 2005: 22.

<sup>272</sup> HE 155/2007 vp s. 99.

<sup>273</sup> Mennola 2006a: 5; Tuori 2007a: 7.

<sup>274</sup> Tuori 2007a: 7, jossa hän linjaa, että oikeudellisten edellytysten linjaus muuttuu arvauksenvaraiseksi.

riinsä päätöksenteon hetkellä ja sen jälkeen yksilöimättömissä olevan henkilöjoukon, joten päätöksen oikeusvaikutusten ei siten katsota yksinomaan kohdistuvan päätöksen-  
teko hetkellä tiedossa olevaan asukasjoukkoon. Muutoksen oikeusvaikutukset kohdistu-  
vat myös julkisen vallan organisaatioihin, jotka tuottavat palvelut sekä nykyisille että  
tuleville alueen asukkaille.<sup>275</sup> Alueen käsite on laaja ja vaikutukset alueeseen ovat han-  
kalasti mitattavia<sup>276</sup>.

Mikäli kunta ei pysty edistämään alueen asukkaiden palvelujen järjestämistä pelkästään  
kuntalain tai hyvinvointitehtäviin liittyvien erityislakien turvin, on kuntajakomuutos  
nähty vaihtoehdoksi edistää kunnan tehtävien hoitamista. Perinteisesti on ajateltu, että  
kunnan alueen pienuus estää tehokkuutta palvelujen järjestämisessä, jolloin kunnan ta-  
loudellinen kantokyky ja väestömäärä eivät ole riittäviä hallinnon tarkoituksenmukai-  
seen organisointiin sekä tarpeeksi vahvan taloudellisen aseman ylläpitämiseen<sup>277</sup>. Tästä  
ollaan kuitenkin myös eri mieltä, sillä suuressa organisaatiossa voi myös olla tehotto-  
muutta<sup>278</sup>. Edellytys kuntajakomuutoksen tekemiseksi edistämään kunnallisten tehtävien  
hoitamista on perusteltavissa ehkä helposti<sup>279</sup>, mutta on syytä muistaa, että kunta voi  
tehdä myös muutoksia toimintatapoihinsa tai edistää kuntien välistä yhteistoimintaa  
tehtävien hoitamisessa, - myös kuntajakomuutoksen ohella.

#### 4.5.5. Alueen asukkaiden elinolosuhteiden parantaminen

Toinen kuntajakolain 3 §:n mukainen yleinen edellytys on, että kuntajakomuutoksella  
voidaan *parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita*. Tämän edellytyksen arvioinnissa  
korostuu myös kestävä kehityksen periaate. Lisäksi alueen asukkaiden tulkinnassa on

<sup>275</sup> HE 135/1997 vp Yleisperustelut 1. Johdanto & Lakiehdotuksen perustelut 1 §.

<sup>276</sup> Koski & Pöyhönen 2006: 22, jossa he lähestyvät asiaa voimakkain mielipitein.

<sup>277</sup> Aiheesta mm. Rytkölä 1978: 23–25.

<sup>278</sup> Solakivi & Virén 2006: 63; Riikonen 2006: 69 viittaa kunnallisalan kehittämistä tuoreeseen tut-  
kimukseen, joka osoittaa, ettei kustannuseroja ja kunnan taloudellista asemaa eivät näytä selittävän kun-  
nan väkiluku, maantieteellinen sijainti, poliittinen rakenne tai verokertymä. Väestön ikärakenteella, kun-  
nan pinta-alalla ja käytettävissä olevilla tuloilla on jonkin verran merkitystä, mutta ratkaisevinta on kun-  
nan toimintakulttuuri. Riikosen puheenvuoro kaiken kaikkiaan puolustaa pientä kuntaa. Samassa julkai-  
sussa kirjoittaa Moisio 2006: 131–144 otsikolla: Kuntakoko ratkaise tehokkuutta, joka ilmentää asiaan  
liittyviä erilaisia mielipiteitä. Kts myös Virén 2006.

<sup>279</sup> Rytkölä 1957: 44 käsittelee tuolloin voimassa ollutta KjaoituL ja sen yleisiä edellytyksen perusteita.

jälleen painotettava, että kyseessä ovat erityisesti alueen nykyiset, mutta myös alueen tulevat asukkaat<sup>280</sup>.

Alueen asukkaiden elinolosuhteet on yleisluontoinen käsite, eikä hallituksen esitys tai eduskuntakäsittelyssä laaditut lausunnot ja mietintö tarkemmin erittele asiaa. Kuntajaotuslaki vuodelta 1925 sääti yleiseksi edellytykseksi alueellisen lisätarpeen tyydyttämisen, jos kunta tarvitsee lisää aluetta asuntoja, teollisuutta, liikenne- tai muita senkaltaisia tarkoituksia varten tai turvatakseen luonnollisen ja säännöllisen laajenemisensa. On huomioitava, että KjaotusL vuodelta 1925 vaikutti aikana, jolloin kaupunkien ja kuntien oikeudellinen asema oli erilainen. Kyseinen sanamuoto on poistettu jo vuonna 1977 kuntajakolaista, joten sen kautta ei voi hakea sisältöä nykyisille kuntajakolain edellytyksille. Nykyinen kuntien asema perustuu yhdenvertaisuudelle.<sup>281</sup> Yhdenvertaisuus on erikseen puitelain 1.3 §:ssä 2 kohdassa kirjattuna uudistuksen keskeiseksi periaatteeksi sen erityisen painavuuden vuoksi<sup>282</sup>. Vuoden 1960 jälkeen ei ole tosiasiallisesti tapahtunut kuntajakomuutoksia, joilla on kaupunkien luonnollista laajenemista turvattu<sup>283</sup>.

Helsinki-Sipoo-Vantaa -ratkaisu vaikuttaa avaavan tämän kaupungin laajenemista turvaavan portin uudelleen:

KHO:2008:1 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä tunnustetaan Helsingille erityisasema. KHO linjaa perusteluissaan, että Helsingin seutu on kaavoituksessa erityisasemassa valtioneuvoston hyväksymän valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteiden johdosta. Lisäksi KHO toteaa: ”Helsingin seudun asuntorakentamisen, liikenneyhteyksien ja elinkeinoelämän kehittämistä maakuntakaavoituksen avulla heikentää se, että Sipoon kunta kuuluu eri maakuntaliittoon kuin muut Helsingin seudun kunnat.” Perusteluissa on myös mainittu, että Helsingin kaupunki omistaa Lounais-Sipoon alueella huomattavia maa-alueita. Lisäksi KHO linjaa, että asiassa saatu selvitys osoittaa, että Sipoon kunnan harjoittama maapolitiikka ei ole mahdollistanut Helsingin seudun luontevaa kehitystä itään, joten Helsingin seudun yhdyskuntarakenne ei ole kehittynyt tasapainoisesti. Liitosalue, joka käsittää sekä Lounais-Sipooseen kuuluvaa aluetta että Vantaan kaupungissa sijaitsevan Västerkullan kiilan alueen, on Helsingin seudun kehittämisen kannalta keskeinen, vaikkakin alueen luonnonolosuhteet ja alueen kautta kulkeva valtatie asettavat rajoituksia maankäytölle.

<sup>280</sup> HE 135/1997 vp Yleisperustelut 1. Johdanto & Lakiehdotuksen perustelut 1 §: kuntajaon muuttamista koskevien päätöksen välittömät oikeusvaikutukset kohdistuvat julkisen vallan organisaatioihin ja välilliset vaikutukset sulkevat piiriinsä päätöksenteon hetkellä ja sen jälkeen yksilöimättömissä olevan henkilökunnan, joten päätöksen oikeusvaikutusten ei siten voida katsoa kohdistuvan yksinomaan päätöksentekohetkellä tiedossa olevaan asukasjoukkoon. Mennola 2006a: 5; 2006b: 9, Tuori 2007a: 7.

<sup>281</sup> Mm. Tuori 2007a: 10.

<sup>282</sup> HE 155/2006 vp s. 97.

<sup>283</sup> Mennola 2006a: 4.

KHO on valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuutta ratkaistessaan perustellut, että on otettava huomioon, että kysymyksessä on erityinen Helsingin seutuun kuuluva ja muista kunnallisista jaotuksista poikkeava alue. Huomioiden liitosalueen sijainti ja sen merkitys Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liiketoiminnan luomat edellytykset parantaa Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti, katsoo KHO kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täyttyvän kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla myös erityisen painavina. KHO toteaa, että Helsingin seudun kehittämisellä on merkitystä paitsi alueelle itselleen, mutta myös laajemmin Etelä-Suomessa ja valtakunnallisestikin. Lisäksi samassa yhteydessä on maininta, että kuntajaon muutos täyttää myös kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa kuntajaon muuttamiselle asetetut tavoitteet.

KHO:n ratkaisun perusteluissa linjataan, että Lounais-Sipoon aluetta koskevasta voimassa olevasta kaavatilanteesta ja muusta maankäytön suunnittelusta ilmenee yhdyskuntarakenteen hajanaisuus. Tähän mennessä maankäytön suunnittelussa ei ole otettu huomioon alueen sijaintiin ja kehitysnäkyymiin kohdistuvia vaatimuksia. Sipoon kunnassa vireillä olevaa yleiskaavahanketta ei voida rinnastaa lainvoimaisesti ratkaistuihin ja maankäyttöä tosiasiassa ohjaaviin kaavoihin, joten siksi ei ole voitu arvioida vireillä olevan yleiskaavahankkeen vaikutuksia.

Oheinen esimerkki KHO:n päätöksen perusteluista antaa viitteen siitä, että alueen kokonaisuudessa merkitykselliseksi on asetettu pääkaupungin alueellinen kehittäminen. Kuitenkin jokaisella kunnalla on maankäytön suunnittelutehtävä<sup>284</sup> ja kaavoitus on keino elinolosuhteiden järjestämiseen. Maankäyttöä ja rakentamista ohjaa erityislakina maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132), jonka 1 §:n mukaisena tavoitteena on järjestää alueiden käyttöä ja rakentamista niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle edistämällä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. MRL 4.2 §:n mukaan kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Maakunnallisen suunnittelun ja kaavoituksen tehtävät on säädetty maakuntaliitolle MRL 25–26 §:ssä. Olisi toissijaisuusperiaatteen mukaista hakea alueen kehittymisen esteeksi todetuille asioille ratkaisuja ensin muilla keinoilla, esimerkiksi puitelain 3 §:ssä linjatulla ylimaakuntarajojen tapahtuvalla suunnittelulla, kuin kuntajakomuutokseen pakottamisella. Valtioneuvosto säätää maakuntajaosta maakuntajakolailla (11.12.1997/1159), jonka 1.2 §:n mukaisesti valtioneuvosto määrää maakuntien alueet, joten aluejaon ollessa esteenä kehitykselle, olisi sitä syytä muuttaa.

KHO on linjannut, että se tutkii valituksien laillisuusperusteita, mutta ei niiden tarkoituksenmukaisuutta. Kunnan kaavoitusvalta on lainsuomissa puitteissa vahvasti myös

---

<sup>284</sup> Mm. Mennola 2006b: 6.

kunnan tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joten KHO:n ratkaisussa Sipoon lainmukaisten kaavoitusratkaisujen ”hajanaisuuden” arvostelu ei ollut loogista.

#### 4.5.6. Alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen

Kolmas kuntajakomuutoksen 3 §:n mukainen yleinen edellytys on *alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen*. Asiaan liittyvät esimerkiksi alueen väestöpohja, ammattitaito, kaavoitus ja työvoiman riittävyys sekä kunnan omat elinkeinopoliittiset toimet. Toisaalta myös samaan määritelmään voi lukea perusteet, joilla haetaan edellytystä alueen asukkaiden elinolosuhteiden parantamiseksi. Tämä edellytysten sisällöllinen laaja-alaisuus ja tietynlainen epämääräisyys osoittavat, että näille hyvin yleisluonteisille edellytyksille ei voi tyhjentävästi antaa sisältöä. Alueen elinkeinoelämä on toisaalta hyvin itsenäinen ja julkisoikeudesta tietyllä tavalla irtonainen kokonaisuus, mutta kuitenkin julkisyhteisöjen toiminta ja elinkeinojen edistämismahdollisuudet vaikuttavat niihin.

Optimaalisen kuntakoon asettaminen on vaikeaa, vaikka kuntakoosta puhutaan paljon<sup>285</sup>. Liian pienellä ja liian suurella asukasmäärällä on myös huonoja puoliaan, mutta kuntakoolla on tietynlaista merkitystä alueen elinolosuhteisiin ja elinkeinoelämälle. Hallinnollisen tarkoituksenmukaisen organisoinnin osalta vaikuttaa väestömäärä, mutta myös väestön elinkeinorakenne, jossa erityisesti eroja on löydettävissä maatalousvaltaisen ja teollisuusvaltaisen kuntien välillä.<sup>286</sup> Alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien edistämistä arvioitaessa on perusteltava asiaa todellisella elinkeinorakenteella ja sen vaatimilla asioilla<sup>287</sup>.

#### 4.5.7. Kunnan toimintakyvyn ja taloudellisuuden edistäminen

Neljäs 3 §:n mukainen yleinen edellytys on, että muutos *edistää kunnan toimintakykyä ja taloudellisuutta*. Kunnan toimintakykyyn vaikuttaa sen mahdollisuus toimia itsenäisesti ja selviytyä tehtävistään riippumattomasti. Kunnallisessa toimintakyvyn ja talou-

<sup>285</sup> Virén 2006: 44–46.

<sup>286</sup> Rytkölä 1978: 28–29; Moision 2007: 140–142.

<sup>287</sup> Mennola 2006a: 5.

dellisuuden edistämässä on ratkaisevaa kunnallisen itsehallinnon onnistuminen ja kestävän kehityksen periaatteiden huomioon ottaminen. Kestävän kehityksen taloudellinen ulottuvuus on nimenomaan sitä, että tulevien sukupolvien mahdollisuutta suoriutua tehtävistään ei heikennetä. Jos kunnan taloudellinen kantokyky on heikko, sen toimintaedellytykset huononevat<sup>288</sup>. Kuntajakolain 1.2 § tavoite, että kunta koostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta tukee tämän edellytyksen täyttymistä. Kuntajakomuutoksessa tulee ensisijaisesti pyrkiä elinkelpoisen kunnan muodostamiseen. Elinvoimaiselle kunnalle on paras tae riittävä väestöpohja ja tarpeelliset taloudelliset voimavarat<sup>289</sup>. Kunnan itsehallinnolliseen rooliin kuuluu päättää taloudestaan ja hallintonsa järjestämisestä. Kunnalliseen elinkelpoisuuteen vaikuttaa myös sen maantieteellinen asema, pinta-ala ja liikenneyhteydet<sup>290</sup>.

#### 4.5.8. Väestön kielisuhteiden huomioon ottaminen

Kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen yleisten kuntajakomuutosedellytysten osalta pykälässä todetaan, että ”*Väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta säädetään perustuslaissa.*” Viittaus lisättiin lakiin hallintovaliokunnan mietinnön perusteella: ”Eesitykseen ei sisälly nykyisen lainsäädännön kaltaista viittausta hallitusmuodon 50§:n 3 momentin säännöksiin väestön kielisuhteiden huomioon ottamisesta. Viittauksen puuttumisesta huolimattakin kyseinen perustuslain kohta olisi luonnollisesti noudatettavana kuntajaon muutoksissa. Valiokunta ehdottaa kuitenkin selkeyden vuoksi, että tällainen viittaus-säännös otetaan myös uuteen kuntajakolakiin.”<sup>291</sup>

Perustuslain 122 §:ssä säädetään, että hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Säännös koskee kaikkia hallinnollisia aluejaotuksia eli valtion alue- ja paikallishallintoa sekä kunnallista ja mahdollista kuntia suurempien

<sup>288</sup> Rytkölä 1978: 29. Rytkölään luonnehtima määritelmä lie edelleen käyttökelpoinen.

<sup>289</sup> Rytkölä 1978: 19.

<sup>290</sup> Aiheesta vastaavankaltaisia kommentteja vuoden 1925 KJaoitusL kommentaarikirjassa: Rytkölä 1957: 55–65, sekä vuoden 1977 kuntajakolaista tehdyssä kommentaarikirjassa: Rytkölä 1978: 26–31. Vastaava spekulatio puuttuu Pihlajaniemen 1998 julkaistusta kommentaarikirjasta Kuntajakolaki selityksin.

<sup>291</sup> HaVM 24/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut: 3. Yleiset edellytykset.

hallintoalueiden itsehallintoa<sup>292</sup>. PeL 17.2 §:ssä on asetettu julkiselle vallalle huolehtimisvelvollisuus maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä erikseen kielletään kielen perusteella tapahtuva välillinen ja välitön syrjintä.<sup>293</sup>

Kielilain (6.6.2005/423) 5 §:ssä määritetään kielellisen jaotuksen perusyksiköksi kunta, joka on joko yksikielinen tai kaksikielinen. Joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella valtioneuvosto asetuksella säätää, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mikä on näiden kuntien enemmistön kieli sekä mitkä kunnat ovat suomen- tai ruotsinkielisiä yksikielisiä kuntia. Valtioneuvoston on säädettävä kunta kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. Kaksikielinen kunta muuttuu yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin. Kunnanvaltuusto voi esittää valtioneuvolle, että se asetuksella säätää kunnan kaksikieliseksi seuraavaksi kymmenvuotisjaksoksi, vaikka kunta muuten täyttäisi yksikielisen kunnan kriteerit.

Kielilain 5.3 § velvoittaa kuntajakoa muutettaessa päättämään muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Käytännössä tämä velvoittaa valtioneuvoston määrittämään sen, onko kunta yksikielinen vai kaksikielinen. Kuntajakomuutos voi johtaa siihen, että nykyisin yksikielisessä ruotsinkielisessä kunnassa asuvat ruotsinkieliset muuttuvat kaksikielisten tai jopa yksikielisten suomenkielisten kuntien asukkaiksi. Mahdollista on myös, että nyt kaksikielisen kunnan ruotsinkielisestä väestöstä tulee yksikielisen suomenkielisen kunnan asukkaita. Samoin on mahdollista, että ennen muutosta olleen yksikielisen suomenkielisen kunnan asukkaista tulee muutoksen jälkeen kaksikielisen tai yksikielisen ruotsinkielisen kunnan asukkaita.<sup>294</sup> Kielilain 23.1 § velvoittaa viranomaisen oma-aloitteisesti huolehtimaan, että yksityishenkilöjen kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kielilain 23 §:ssä on säädetty kaksikieliselle viranomaiselle velvollisuus palvella yleisöä sekä suomeksi että ruotsiksi. Kaksikielisen kunnan tai erikie-

---

<sup>292</sup> Tuori 2006: 4–7.

<sup>293</sup> Emt.: 4–7.

<sup>294</sup> Emt.: 4–7.



lisien kunnan määräysvallassa olevilla kunnallisilla yhtiöillä on velvollisuus palvella ja tiedottaa suomeksi ja ruotsiksi kielilain 24 §:ssä säädetyin perustein.

Kuntajakomuutoksella on vaikutuksia perustuslain ja kielilain mukaisien oikeuksien toteutumiseen ja myös välillisiä vaikutuksia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin, mikäli väestön kielisuhteet muuttuvat. Muutoksella on vaikutusta PeL 17.2 §:n mukaisen oikeuden käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, toteutumiseen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asioidessaan<sup>295</sup>, joten siksi väestön kielisuhteiden huomioiminen on välttämätöntä.

#### 4.6. Kuntajaon muuttamisen erityiset edellytykset

##### 4.6.1. Uutta kuntaa perustettaessa ja kunnan lakkauttamisessa

*Kuntajakolaki 4 § Erityiset edellytykset uuden kunnan perustamisessa ja kunnan lakkauttamisessa*

*”Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä tarkoittava kuntajaon muutos voidaan tehdä asianomaisten kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Esitys voidaan tällöin hylätä, jos kuntajaon muutos olisi vastoin jotakin kuntajaon muutokselle 1 ja 3 §:ssä säädettyä edellytystä. (9.2.2007/170)*

*Uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä merkitsevä kuntajaon muutos voidaan tehdä myös, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastusta tai jos 8 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut kunnallisessa kansanäänestyksessä enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa. Jos vain joku asianomainen kunta on vastustanut kuntajaon muutosta, muutos voidaan tehdä, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen tällaisessa kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä. (18.3.2005/167)”*

Kuntajakolain 4 § säädös koskettaa uuden kunnan perustamisen ja kunnan lakkautumisen edellytyksiä. Säännös vaikuttaa kuntajakomuutoksiin, joissa perustetaan vähintään yksi uusi kunta tai lakkautetaan vähintään yksi kunta. Oleellista on 1 momentin vaatimus, että asianomaiset kunnanvaltuustot yhdessä esittävät oheisen kaltaista muutosta, jolloin se on tehtävä esityksen mukaisena, ellei erityinen syy estä. Kuntajakolain 4.1 §

---

<sup>295</sup> Tuori 2006: 4–7.

tarkoitettuja muutoksia tehtäessä asianomaisten kuntien valtuustoilla on, jos ne ovat muutoksen kannalla, edelleenkin lähes ratkaiseva rooli.<sup>296</sup>

KJakoL 4 §:ää ei voida soveltaa itsenäisesti ilman yhteyttä 1 §:ssä ja 3 §:ssä säädettyihin edellytyksiin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä haluttiin lisätä valtioneuvoston harkintavaltaa 4 §:n tarkoitetun kuntajakomuutoksen osalta. Valtioneuvosto tai ministeriö voi hylätä tällaisen kuntajaon muutosta koskevan esityksen, jos arvioidaan, ettei se täytä 1 §:ssä säädettyjä tavoitteita ja vähintäänkin yhtä 3 §:ssä säädettyä kuntajaon muutokselle yleistä edellytystä. Esityksen perustelujen on tuettava kuntajakomuutoksen tavoitteita ja yleisiä edellytyksiä.<sup>297</sup>

Mikäli esitys ei tue kuntajakolaille asetettuja tavoitteita ja vie kuntalaisten itsehallintoa vaikeampaan asemaan, on esitys hylättävä. Tällainen tilanne voi syntyä, jos jokin alue jää kuntajaotuksen ulkopuolelle<sup>298</sup>. KJakoL 1.2 §:ssä säädetään, että kuntajakoa kehitetään kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Tämä on asettanut vaatimuksen yhteisen maantieteellisen rajan olemassaolosta. Lisäksi tavoitteena on työssäkäyntialueen kokoisia kuntia, mutta siitä ei ole muodostunut ehdotonta kriteeriä<sup>299</sup>. Käytännössä kuntajakomuutosesitys tulee hylätä, jos se merkitsee alueesta erillisen osan (enklaavin) muodostumista, kylän, taajaman tai työssäkäyntialueen halkeamista uuden kuntarajan muodostumisena<sup>300</sup>.

Kuntajakolain 4.2 §:n säädös vahvistaa kuntajakomuutoksen demokratiaa ja lisää kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Kuntajakomuutos voidaan tehdä, jollei minkään asianomaisen kunnanvaltuusto sitä vastusta tai KJakoL 8.2 § ja 8.4 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut kunnallisissa kansanäänestyksissä enemmistön kannatuksen kaikissa asianomaisissa kunnissa. Säädös tarkoittaa, että myös muuten kuin valtuustojen esityksenä vireille tullut uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähentämistä tarkoittava kuntajaon muutos voidaan tehdä sillä ehdolla, että minkään

<sup>296</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 4§; Pihlajaniemi 1998: 37; HE 155/2006 vp s.115.

<sup>297</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 4§; Pihlajaniemi 1998: 37; HE 155/2006 vp s.115.

<sup>298</sup> Pihlajaniemi 1998: 37.

<sup>299</sup> Esimerkiksi KHO:2008:1 salli kuntajakomuutoksen, joka vähensi Sipoon asukasluku 2 000 asukkaalla, joten 1.1.2009 Sipoossa on noin 17 500 asukasta. Kts. luku 4.6.2.

<sup>300</sup> Pihlajaniemi 1998: 37.

asianomaisen kunnan valtuusto ei sitä vastustaisi. Kuntajakomuutos voidaan tehdä asianomaisen kunnan vastustuksesta huolimatta, jos vähintään 20 prosenttia 18 vuotta täytäneistä kunnan äänioikeutetuista asukkaista on tehnyt esityksen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta ja kuntajakoselvittäjän ehdottamassa tai ministeriön määräämässä kunnallisessa kansanäänestyksessä on kuntajakoselvittäjän kuntajakomuu-  
tosehdotus saanut enemmistön kannatuksen.<sup>301</sup>

KJakoL 4.2 §:n säädöstekstiä täsmennettiin vuonna 2005, koska aikaisemman tekstimuodon perusteella oli ollut epäselvyyttä siitä, onko kunnallinen kansanäänestys järjestettävä kaikissa asianomaisissa kunnissa, jos joku kunta ei vastusta kuntajaon muutosta. Lisäyksen ”*Jos vain joku asianomainen kunta on vastustanut kuntajaon muutosta, muutos voidaan tehdä, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen tällaisessa kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä*” jälkeen kunnan vastustaessa tai asettaessa kuntajaon muutoksen edellytykseksi kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisen, kuntajaon muutoksen erityiseksi edellytykseksi riittäisi, että kuntajaon muutosta kannattaisi enemmistö tällaisessa kunnassa järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä. Kunnallista kansanäänestystä ei siten tarvitsisi järjestää kaikissa kuntajaon muutoksen kohteena olevissa asianomaisissa kunnissa. Muutos edellyttäisi enemmistöä niissä kunnissa, joissa kunnallinen kansanäänestys on kunnan vastustuksen tai asettaman ehdon perusteella järjestetty.<sup>302</sup>

Kuntajakolain 4.2 § yhdessä 8.2 §:n ja 8.4 §:n kanssa antavat kuntalaisilla suuren vaikuttamismahdollisuuden. Kuntalaiset voivat muutosta kannattaessaan olla ratkaisevassa asemassa. Neuvoa-antava kansanäänestys saa tilanteessa merkittävästi vaikuttavan aseman luodessaan valtioneuvostolle oikeuden, mutta ei velvollisuutta, toimia kunnanvaltuuston kannasta poikkeavasti<sup>303</sup>.

---

<sup>301</sup> Pihlajaniemi 1998: 38.

<sup>302</sup> HE 264/2004 vp Yksityiskohtaiset perustelut 4 §; vrt HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 4 §.

<sup>303</sup> Pihlajaniemi 1998: 38.

#### 4.6.2. Kunnan alueen supistaminen tai laajentaminen

##### *Kuntajakolaki 5 §*

*”Erityiset edellytykset kunnan alueen supistumisessa ja laajenemisessa Kuntajaon muutos, joka merkitsee kunnan alueen supistumista tai laajenemista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voidaan tehdä:*

- 1) jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei vastusta muutosta; tai*
  - 2) jos muutos ei vaikuta minkään kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla tai pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla laskettuna maapinta-alasta.*
- Muutoin 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.”*

Kunnan alue voi laajentua tai supistua ilman, että perustetaan uutta kuntaa tai kuntien lukumäärä vähenee. Tällainen kuntajaon muutos voidaan tehdä, ellei minkään asianomaisen kunnan valtuusto vastusta muutosta tai muutos ei vaikuta minkään asianomaisen kunnan asukasmäärään yli viittä prosenttia eikä pinta-alaan yli kymmentä prosenttia. Kyseiset asukasmäärään ja pinta-alaan liittyvät raja-arvot on säädetty kunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi<sup>304</sup>. Kunnan pinta-alamuutoksien suhteellista suuruutta määritettäessä kanta-arvona ja kohtuullisuusnormina olisi käytettävä maapinta-alan määrää, jolloin pyrittäisiin eliminoimaan vesistöisyydeltään erilaisten kuntien joutuminen kohtuuttoman erilaiseen asemaan<sup>305</sup>.

Kunnanvaltuuston vastustaessa muutosta tai KJakoL 5.1,2 §:ssä säädettyjen raja-arvojen ylittyessä, kunnan aluetta laajentava tai supistava kuntajaonmuutos voidaan tehdä vain erityisin painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Raja-arvojen alittuessa muutos voidaan tehdä valtuustojen tahdon vastaisestikin edellytysten täytyessä erityisen painavina. Yleisiä 3 §:n mukaisia edellytyksiä ovat, että kuntajakomuutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita, parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Lisäksi muutokselle erityisen painavia edellytyksiä arvioidessa tulee huomioida väestön kielisuhteet ja siten pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään.<sup>306</sup>

<sup>304</sup> Ryynänen 2007: 3.

<sup>305</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 5 §; Pihlajaniemi 1998: 39–40.

<sup>306</sup> HE 135/1997 vp Yksityiskohtaiset perustelut 5 §.

KJakoL 5 §:ssä ei viitata lainkaan kuntajakolain 1 §:n mukaisiin kehittämistavoitteisiin, kuten 4 §:ssä viitataan. Tämä huomio herättää kysymyksen; miksi viittausta ei ole? Olisi outoa, että kunnan alueen supistumisessa tai laajentumisessa ei tulisi lainkaan tavoitella sitä, että kuntajakoa kehitetään asukkaiden itsehallinnon ja yleisen hallinnon edellyttämällä tavalla sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Lisäksi olisi kummallista, jos olisi unohdettava 5 §:ää sovellettaessa kunnan muodostumiselle asetetun työssäkäyntialueen tai muun sellaisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamisen tavoitteen. Siksi tulkitsem, että KJakoL 5 §:n perusteella perusteltuja 3 §:n mukaisia edellytyksiä tulee soveltaa yhdessä 1 §:n kanssa.

Sama tulkinta on löydettävissä KHO 2008:1 ratkaisussa, jossa on perusteltu erityisten painavia edellytyksiä seuraavasti:

*”... katsotaan kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täyttyvän kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla myös erityisen painavina. Helsingin seudun kehittämisellä on merkitystä paitsi alueelle itselleen, mutta myös laajemmin Etelä-Suomessa ja valtakunnallisestikin. Kuntajaon muutos täyttää myös kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa kuntajaon muuttamiselle asetetut tavoitteet.”<sup>307</sup>*

Erityisen painavien 3 §:n mukaisten edellytysten vaatimus korvasi aikaisemmassa kuntajakolaissa olleen erityisiä edellytyksiä koskettaneen ilmauksen ”jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaatineen”<sup>308</sup>. Vuoden 1977 kuntajakolaissa säädetyn tärkeän yleisen edun vaatimuksen ja nykyisin voimassa olevan kuntajakolain 5.3 §:n erityisten painavien edellytysten vaatimuksen eroavaisuutta käsittelem luvussa 4.6.5.

KHO 2008:1 oikeustapauksessa on kunnan asukasmäärään vaikuttavan raja-arvon ylityessä nähtävissä puitelaissa säädetyn vähintään noin 20 000 asukkaan kuntakoon tavoitelinjauksen vaikutus asiaan.

Sipoon kunta vastusti kuntajaon muutosta, joka vaikutti Sipoon kunnan asukasmäärään yli viidellä prosentilla ja Helsingin kaupungin pinta-alaan yli kymmenellä prosentilla. Sipoon kunnassa on tällä hetkellä noin 19 500 asukasta ja kuntajaon muutos merkitsee noin 2 000 asukkaan vähenemistä, jolloin myös Sipoon kunnan tulot ja menot vähenevät.

<sup>307</sup> Sisäasianministeriö 2007.

<sup>308</sup> Pihlajaniemi 1998: 40; Tuori 2007a: 13–14; Tuori 2007b: 5.

KHO linjaa, että täsmällisen arvion tekeminen kuntajaon muutoksen vaikutuksista Sipoon kunnan talouteen ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa mahdollista. Vaikka kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 5.3 §:n mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta, niin KHO on ottanut huomioon Sipoon kunnan sijainnin Helsingin seudulla ja alueella, johon kohdistuu rakentamispaineita. KHO perustelee, että Sipoon yleiskaavaluonnokseen perustuvat suunnitelmat jäävän alueen kehittämisestä sekä kunnan mahdollisuus huolehtia edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitetuista tehtävistä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa huomioiden ei kuntaliitoksen aiheuttama asukasmäärän väheneminen noin 2 000 asukkaalla muodosta perustetta pitää valtioneuvoston päätöstä lainvastaisena.<sup>309</sup>

Kuten aiemmin on todettu: muutosalueelle kohdistuvat kielteiset vaikutukset tulee huomioida muutoksen edellytyksiä perusteltaessa. Sipoon kohdalla on pohdittava: jos kunnan verotuloista arvellaan muutoksen johdosta poistuvan kolmannes, miten tämä vaikuttaa kunnan toimintakykyyn ja talousrakenteestaan riippuvaan itsehallintoon? Asukkaiden verotulojen kompensaatona siirtyy palvelutarpeita Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle. Jos kunnanosaliitos on liikkeenluovutus, tai Sipoo ja Helsinki sopivat siitä erikseen, sovellettaisiin puitelain 13 §:n henkilöstön asemaa turvaavaa liikkeenluovutusta ja viiden vuoden irtisanomissuojaa. Muutoksella voidaan päätellä olevan voimakkaimpia vaikutuksia Sipoon talousrakenteeseen kuin Helsingille. Helsingin erityisasema oli kuitenkin painavampi yhteiskunnallinen etu kuin Sipoon itsehallinnolliset toimintaedellytykset.

KHO linjauksesta voi todeta, että puitelaila ei ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä asettaessa kunnan asukasluvulle jotain määrällisiä tavoitteita.

#### 4.6.3. Kuntajaon erityinen eheyttämismenettely

Kuntajakolaki säätelee 47 §:ssä kuntajaon eheyttämisestä sellaisissa tapauksissa, joissa kuntajaotus on kunnan pääasiallisesta alueesta erillään olevien alueiden (*enklaavien*) johdosta huomattavan rikkonainen. Lain tultua voimaan suoritettiin erityinen kuntajaon eheyttämismenettely neljällä valtioneuvoston määräämällä alueella<sup>310</sup>. Asianomaisten kuntien oli määräyksen saatuaan asetettava kuntajaon eheyttämistoimikunta. Eheyttämistoimikunta laati valtioneuvoston asettamassa määräajassa kuntajaotuksen eheyttämissuunnitelman, jonka oli asianomaisten kuntien valtuustojen käsiteltävä ja toimitettava ministeriölle. Ellei suunnitelmaa laadittu tai valtuustot eivät sitä hyväksyneet, minis-

<sup>309</sup> KHO 2008:1 (4.3.2.2.4.).

<sup>310</sup> Pihlajaniemi 1998: 96.

teriöllä oli oikeus määrätä KJakoL 8 §:n mukaisen erityisen selvityksen toimitettavaksi<sup>311</sup>.

Säädökset ovat yhä voimassa olevaa oikeutta, joten mikäli kuntajaotuksen eheyttämismenettelyyn tulisi jostain syystä vielä turvautua, olisivat KJakoL 47 §:n mukaisella eheyttämisellä poistettavat enklaavit kuntajaon muutoksia. Eheyttämisessä vaaditaan kuntajaon muuttamiselle vaaditut yleiset edellytykset<sup>312</sup>. Ellei eheyttämistä toteuteta kuntajakolain 47 §:n perusteella, voidaan kunnan pääasiallisesta alueesta erillään oleva alue siirtää toiseen kuntaan lain pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan (19.12.1997/1197) perusteella<sup>313</sup>. Enklaavi siirretään siihen kuntaan, jonka kanssa sillä on pisin yhteinen raja. Kyseisen lain 2 §:n mukaisesti siirron edellytyksenä on, että enklaavin pinta-ala on enintään 50 hehtaaria ja ettei sen alueella ole muita rakennuslupaa edellyttäviä rakennuksia kuin asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevia yksittäisiä loma-asuntoja tai maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisia talousrakennuksia. Tällöin siirtoehdotuksen laatii 3 §:n mukaisesti maanmittaustoimisto, jolla on 5 §:ssä säädettyinä päätösvalta asiassa.

KJakoL 47 §:n neljännen momentin mukaisesti on eheyttämismenettelyssä mahdollisesti toimitettavan erityisen selvityksen osana järjestettävällä neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä ratkaise rooli tilanteessa, jossa asianomaisen kunnan valtuusto vastustaa muutosta ja kansanäänestyksessä enemmistö muutosta kannattaa. Mikäli kansanäänestyksessä esitys ei saa kannatusta, voidaan eheyttäminen toteuttaa KJakoL 1.3 §:ään perustuen eduskunnan ratkaisuna.<sup>314</sup> Tämä vahvistaa erityisesti kunnallisen itsehallinnon perustaa, jossa kuntalaisilla on oikeus vaikuttaa kuntaa koskettaviin päätöksiin.

---

<sup>311</sup> Pihlajaniemi 2008: Kolmen alueen vastustaessa eheyttämistä sisäasianministeriö asetti selvitysmieheksi Pihlajaniemen ja Prättälän. Heidän selvityksen (5/2001) perusteella tehtiin VN päätökset pakkoeheyttämisenä, eli 5.2 §:ää soveltaen. Päätökset ovat sähköinen säädöskokoelmassa 2003: vihko 89: 555, 556 ja vihko 88: 552. Asiasta kunnat valittivat KHO:een, joka ei muuttanut päätöstä.

<sup>312</sup> Pihlajaniemi 1998: 95.

<sup>313</sup> Emt.: 14.

<sup>314</sup> Pihlajaniemi 1998: 96.

#### 4.6.4. Kuntajakomuutokseen pakottamisesta

Kunnallisen jaotuksen pysyvyys on määritelty ensisijaiseksi lähtökohdaksi. Kuitenkin vallitsevaa kuntajakoa joudutaan muuttamaan yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten takia, joskus jopa asianomaisen kunnan tahdon vastaisesti. Muutosten tulee tapahtua vain laissa määritellyissä tapauksissa ja säädettyä menettelyä noudattaen. Pakkoliitoksessa on ankarammat kriteerit kuin yhteiseen sopimukseen perustuvilla liitoksilla.<sup>315</sup>

Voimassa olevan kuntajakolain säätäminen vahvisti yksittäisen kunnan olemassaolon oikeutta. Tärkeänä pidettiin asianomaisten kuntien valtuustojen kantaa ja alueen asukkaiden mielipidettä kuntajaon muuttamisen tarvetta ja mahdollisuuksia harkittaessa. Lainsäätäjällä oli halu lisätä kuntien alueellisen koskemattomuuden turvaa, koska myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa korostettiin kuntien aluerajojen suojaa<sup>316</sup>. Kuntajakolaki on siirtänyt vastuuta kunnallisen jaotuksen toimivuudesta kunnalliselle itsehallinnolle itselleen.<sup>317</sup> Aiemman lainsäädännön pakkoliitoksen edellytykseksi määrittämä tärkeän yleisen edun vaatimus mahdollisti hyvinkin pitkälle tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin nojaavat ratkaisut.<sup>318</sup> Nykyisen kuntajakolain 5 §:ssä painotetaan, että 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset tulee täyttyä *erityisen painavina*. Momentti on kirjoitettu monikkomuodossa.

KJakoL 1.3 § säättää, että kuntajakoa muutetaan joko säätämällä laki tai siitä päättää kuntajakolain säätämin menettelyin valtioneuvosto tai ministeriö. Kokonaisen kunnan pakkoliitos edellyttää ensisijaisesti erillislain säätämistä<sup>319</sup> tai vähintäänkin sitä, että kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut kuntalaisten enemmistön kannatuksen. Pakkoliitosta ei vuoden 1997 kuntajakolain säädettäessä pidetty kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa rikkovana.<sup>320</sup> Kunnan alue voi myös laajentua tai supistua ilman, että pe-

<sup>315</sup> Mennola 2006a: 1–2; 2007a: 4; 2007b: 2.

<sup>316</sup> Peruskirjan merkitystä korostettiin jo vuonna 1992 tehtäessä silloin voimassa olleeseen kuntajakolakiin muutosta 2a §:ään kts. HE 70/1992 vp Perustelut: kuntajaon muuttamisen edellytykset.

<sup>317</sup> Ryyänen 2006a: 84–85.

<sup>318</sup> Ryyänen 2006a: 84–85; Tuori 2007a: 13.

<sup>319</sup> HE 135/1997 vp Esityksen pääasiallinen sisältö.

<sup>320</sup> Ryyänen 2006a: 84; Perustuslakivaliokunta lausunto 24/1997 vp: ”Uuden kuntajakolain 5 § antaa mahdollisuuden muuttaa kuntajakoa myös vastoin jonkin kunnan valtuuston ilmaisemaa kantaa. Muutos, joka merkitsee uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, vaatii 4 §:n 2 momentin (ja 1 §:n 3 momentin) nojalla kuitenkin erillislain säätämistä, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto sitä vastustaa eikä muutos ole mahdollisesti järjestetyssä kunnallisessa kansanäänestyksessä saavuttanut



rustetaan uutta kuntaa tai kuntien lukumäärä vähenee. Pakolla tehty osittaisliitos ei ole perusteltua ilman erityistä painavuutta. (Kts. 4.6.1 ja 4.6.2.)

Asianomaisen kunnan valtuuston vastustaessa kunnan lakkauttamista tai sen huomattavan osan siirtymistä kuntajakomuutoksella toisen kunnan alueeseen ja asiaa puoltaisi asianomaisia kuntia laajempi tärkeä yhteiskunnallinen intressi, on kuntajaon muuttamista tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle koettu tarpeelliseksi voimassa olevaa kuntajakolakia säädettäessä.<sup>321</sup> Myös Sipoo-Helsinki -oikeustapauksen asiantuntijalausunnoissa täsmennetään, että jos kuntajakomuutos koetaan tarpeelliseksi ja saa riittävän laajan hyväksynnän, se olisi ollut mahdollista toteuttaa eduskunnan säätämällä erityislailla<sup>322</sup>.

KJakoL 4 §:ää ei voida soveltaa itsenäisesti ilman yhteyttä 1 §:ssä ja 3 §:ssä säädettyihin edellytyksiin, joten pakkoliitoksessa esityksen perustelujen täytyy tukea kuntajakomuutoksen tavoitteita ja yleisiä edellytyksiä. KJakoL on alisteinen perustuslaille ja kuntalaissa turvatulle itsehallinnolle. Kuntajaon kehittämisen tulee palvella kunnallisen itsehallintojärjestelmän parantamista ja tehostamista.<sup>323</sup>

Kunnan osaliitos voidaan KJakoL 5 §:n mukaisesti tehdä vain erityisin painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä<sup>324</sup>, kun kunnanvaltuusto vastustaa kunnan alueen laajentamista tai supistamista tai kun muutos vaikuttaa kunnan asukasmäärään yli viisi prosenttia ja pinta-alaan yli kymmentä prosenttia.<sup>325</sup> Erityisen painavat KJakoL 3 §:n mukaiset edellytykset korvaavat aikaisemmassa kuntajakolaissa olleen ilmauksen ”jos

---

enemmistön kannatusta kaikissa asianomaisissa kunnissa. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin itsehallintosäännöksen ei ole katsottu tarjoavan yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Tästä syystä ei esityksen pakkoliitoksia koskevista kohdista ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.”

Myös osittaista kuntajakomuutosta käsittelevän KHO:2008:1 yhteydessä asiantuntija-lausunnoissa viitattiin lainsäätämismahdollisuuteen (Mennola 10.1.2007; Pihlajaniemi 25.1.2007).

<sup>321</sup> HE 135/1997 vp Esityksen pääasiallinen sisältö, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. Kuntajakolaki (1 §).

<sup>322</sup> Mennola 2006a: 13 sekä Pihlajaniemi 2007: 9.

<sup>323</sup> Mm. Tuori 2007a: 15.

<sup>324</sup> KJakoL 3 §:n mukaisia yleisiä edellytyksiä ovat, että kuntajakomuutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita, parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Lisäksi muutokselle erityisen painavia edellytyksiä arvioitaessa tulee huomioida väestön kielisuhteet ja siten pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään.

<sup>325</sup> HE 135/1997 vp yksityiskohtaiset perustelut 5 §.

tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaatineen”<sup>326</sup>. Päätöksenteossa toimivaltainen on 11 §:ssä mukaisesti valtioneuvosto. Ministeriöllä ei ole toimivaltaa päättää kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. Ministeriön toimivaltaan ei sisälly oikeutta päättää kunnan laajenemisesta tai supistumisesta vastoin kunnan tahtoa, vaan päätösvalta kuuluu valtioneuvostolle.

KJakoL 5.2 §:ssä vaadittuja erityisen painavia edellytyksiä arvioitaessa on ensiksi selvitettävä, täyttyvätkö 3 §:ssä mainitut yleiset edellytykset. Toiseksi on selvitettävä, täyttyvätkö nämä edellytykset erityisen painavina. Jos molempiin kysymyksiin saadaan myönteinen vastaus, voidaan todeta 5 §:n 2 momentissa säädetyn erityisten edellytyksen painavuuden olevan olemassa. Kuitenkin mitään suhteellista mittakriteeriä ei ole erityisen painavuudelle määritelty. Niiden olemassaoloa ja toteutumista on arvioitava tapauskohtaisesti. Erityisen painavat edellytykset voivat helposti toteutua muun muassa vesistön kunnan pääalueesta eristämän alueen siirtämisessä kyseessä olevaan alueeseen luonnollisesti liittyvään kuntaan, vähemmistökielisen alueen yhdistämisessä heidän kieltään käyttämään naapurikuntaan ja asutun enklavaan yhdistämisessä sitä ympäröivään kuntaan.<sup>327</sup> Edellytyksien täytyy tukea KJakoL 1 §:ssä asetettuja kuntajaon kehittämistavoitteita.

Kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa valtioneuvoston harkintavaltaan. Kuntajakomuutos voidaan KJakoL 4.2 §:n mukaisesti tehdä, vaikka asianomainen kunta muutosta vastustaa, jos vähintään 20 prosenttia 18 vuotta täyttäneistä kunnan äänioikeutetuista asukkaista on tehnyt esityksen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta ja kuntajakoselvittäjän ehdottamassa tai ministeriön määräämässä kunnallisessa kansanäänestyksessä kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen<sup>328</sup>. Kunnallista kansanäänestystä ei tarvitse järjestää kaikissa muutoksen kohteena olevissa kunnissa<sup>329</sup>. Neuvoa-antava kansanäänestys luo valtioneuvostolle oikeuden toimia kun-

---

<sup>326</sup> Pihlajaniemi 1998: 40.

<sup>327</sup> Emt.: 40.

<sup>328</sup> Sipoo 2008. Kunta järjesti kuntaliitosasiassa kansanäänestyksen 25.2.2007, johon osallistui 65,6 prosenttia äänioikeutetuista sipoolaisista ja äänestyksessä 93,3 prosenttia vastusti ehdotusta. Helsinki ei kansanäänestystä järjestänyt. Kuntajaon muutosta ei kuitenkaan saatettu eduskunnan ratkaistavaksi.

<sup>329</sup> HE 135/1997 vp yksityiskohtaiset perustelut, HE 264/2004 vp yksityiskohtaiset perustelut.

nanvaltuuston kannasta poikkeavasti. Oikeus ei ole sama kuin velvollisuus<sup>330</sup>, vaan kuntalaisten äänestyksessä virallisesti mitattu mielipide antaa valtioneuvostolle lisää harkintavaltaa. Mikäli kansanäänestyksessä esitys ei saa kannatusta, voidaan muutos KJakoL 1.3 §:ään perustuen antaa eduskunnan ratkaistavaksi<sup>331</sup>. Tämä vahvistaa kuntalaisten oikeutta vaikuttaa kuntaa koskettaviin päätöksiin ja tukee itsehallinnon perustaa sekä aikaansaa tarpeellisen yhteiskunnallisen keskustelun.

KHO:n päätös 9.12.2003 3174/2003 Dnro 2188/1/03 Nakkilan ja Harjavallan välisen kuntajaon muutoksesta tehdystä valituksesta määritti linjoja kuntien osittaisliitoksien oikeudellisten edellytysten arvioimiselle<sup>332</sup>:

Nakkilalainen yksityishenkilö valitti valtioneuvoston 18.6.2003 tekemästä kuntajakomuutospäätöksestä, jossa Nakkilan kuntaan kuulunut noin 46 hehtaarin suuruinen asumaton alue siirrettiin Harjavallan kaupunkiin. Nakkilan kunta vastusti aluemuutosta. KHO hylkäsi yksimielisesti valituksen päätöksellään 9.12.2003 todeten, että VNp kunta-rajain muuttamisesta voitiin katsoa KJakoL 1 § ja 3 § asettamien vaatimusten mukaiseksi.<sup>333</sup>

Liitosesityksellä oli alueen elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksien ja kunnallisen toimintakyvyn kannalta kuntajakolain 3§:n 3 ja 4 kohdissa tarkoitettua merkitystä ja liitoshanke voitiin katsoa saatetuksi asianmukaisesti vireille. Kuntajaon muutoksella oli arvioitu olevan merkitystä koko seudun tulevan elinkeinokehityksen kannalta, koska kyseisen teollisuusalueen liittäminen kokonaan yhden kunnan eli Harjavallan kaupungin hallinnon piiriin oli kunnallisasioiden asianmukaisen hoidon kannalta perusteltua. Hankkeen asianmukaisuutta ja realistisuutta ei voitu asettaa kyseenalaiseksi, koska hankkeelle oli jo tehty ympäristövaikutusten arviointi. Harjavallan liitokselle on löydettävissä perustelut kuntajakolain 3 §:ssä mainituista kuntajaon muutosten kriteereistä, lähinnä kyseisen pykälän kohdista 3 ja 4. Valtioneuvostolla on siten ollut valtuudet harkintavaltansa puitteissa tehdä kyseinen liitospäätös, mutta sillä olisi ollut mahdollisuus myös hylätä liitosesitys. VN oli kuitenkin päättänyt eri näkökohtia punnittuaan kuntajakomuutoksessa hyväksyvään ratkaisuun. Mennolan mukaan ratkaisu oli oikeudellisesti perusteltu.<sup>334</sup>

#### 4.6.5. Tärkeästä yleisestä edusta erityisen painaviin yleisiin edellytyksiin

Tärkeän yleisen edun vaatimus kuului sanamuotona aikaisempien kuntajakolakien tulkintaan<sup>335</sup>. Vuoden 1977 lain (kumottu) 3 §:ssä oli seuraavanlainen: ”*Milloin sen kunnan*

<sup>330</sup> Pihlajaniemi 1998: 38.

<sup>331</sup> Eheyttämismenettelyn yhteydessä Pihlajaniemi (1998: 96) linjauksen mukaisesti.

<sup>332</sup> Mennola 2007a: 7.

<sup>333</sup> Emt.: 7.

<sup>334</sup> Emt.: 7.

<sup>335</sup> Pihlajaniemi 2007: 7.

*valtuusto, jota kuntajaon muutos koskisi, vastustaa muutosta, muutos saadaan määrätä toimeenpantavaksi vain, jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan.*” Vuonna 1992 kuntajakolain (kumottu) 3 § muutettiin koskettamaan vain osittaisliitoksia: ”*Milloin sen kunnan valtuusto, jota kunnan alueen supistaminen tai laajentaminen koskisi, vastustaa muutosta, muutos saadaan määrätä toimeenpantavaksi vain, jos tärkeän yleisen edun on katsottava sitä vaativan.*”

Vuonna 1992 uutena säädöksenä vuoden 1977 lakiin otettiin 2a §, joka määritteli kokonaisliitoksien edellytykset: ”*Milloin kuntien valtuustot yhdessä esittävät kuntiensa yhdistämistä, on sitä tarkoittava kuntajaon muutos 2 §:n estämättä pantava täytäntöön esityksen mukaisena, jollei tärkeä yleinen etu vaadi sen hylkäämistä. Milloin sen kunnan valtuusto, jota kunnan lakkauttaminen tai uuden kunnan perustaminen koskisi, vastustaa muutosta, muutosta ei määrätä toimeenpantavaksi.*”<sup>336</sup> Jos muutosta kunnissa vastustettiin, voitiin muutos tehdä, jos tärkeä yleinen etu olin voimakkaampi kuin kuntien etu<sup>337</sup>. Tärkeä yleinen etu voi vaatia esityksen hylkäämistä, kun aikaisemmin tärkeään yleiseen etuun vedoten saattoi valtioneuvosto tehdä pakkoliitoksen. Kokonaisen kunnan liittäminen yhteen oli vuoden 1992 lainmuutoksen jälkeen mahdollista vain, kun osapuolina olevien kuntien valtuustot yhdessä esittivät yhdistämistä<sup>338</sup>.

Tärkeän yleisen edun olemassaolo oli Rytkölään mukaan sekä tarkoituksenmukaisuusharkintaa että oikeusharkintaa<sup>339</sup>, kun taas Mennolan mukaan se olisi ainoastaan oikeusharkintaa ja tärkeän edun tulee kuulua lähtökohtaisesti tavoitteeseen parantaa kunnallishallintoa. Jos harkinta olisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jättäisi se Mennolan

<sup>336</sup> HE 70/1992 vp perustelut lakimuutokselle, kuntajaon muuttamisen edellytykset: Kokonaispakkoliitoksia ei voisi toteuttaa hallinnollisella päätöksellä, jonka todettiin lisävään kuntien alueellisen koskemattomuuden suojaa. Perusteluina on, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa korostetaan paikallisviranomaisten aluerajojen suojaa. Valtioneuvosto todetaan olevan harkintavalta siitä, että ryhdytäänkö toimiin pakkoliitoksen toteuttamiseksi lailla.

<sup>337</sup> Mennola 2007a: 7: Aikaisemman kuntajakolain aikana tehty KHO:1973-A-II-54 ratkaisu: Jokelan taajaman sijainti kahden kunnan, Hyvinkään kaupungin ja Tuusulan kunnan alueella ehkäisi taajaman kunnallista kehitystä. Kun otettiin huomioon, että Jokelan taajama muodosti itsenäisen, yhtenäisen ja elinvoimaisen kunnallisen keskuksen, taajaman mainitunlainen sijainti oli muodostunut huomattavaksi epäkohdaksi sen jatkuvaa kehitystä silmällä pitäen. Koska kuntajakomuutos oli ollut tarpeellinen tämän epäkohdan poistamiseksi, valtioneuvosto oli voinut määrätä Hyvinkään kaupunkiin kuuluvan Jokelan alueen siirrettäväksi Tuusulan kuntaan sen estämättä, että Hyvinkään kaupunki oli vastustanut muutosta.

<sup>338</sup> Mennola 1995: 52–53.

<sup>339</sup> Rytkölä 1978: 46.

mukaan valtioneuvoston vapaaseen harkintaan kuntajakomuutospäätöksen.<sup>340</sup> Rytkölä on painottanut valtion intressiä tärkeän yleisen edun vaatimuksen arvioinnissa ja hänen mukaansa kokonaisuuden edun valvominen ja edistäminen kuuluu valtiovallalle. Kuntajaotus on valtakunnallinen perusjaotus, joten Rytkölän mukaan tärkeän yleisen edun vaatimus voitiin arvioida sen kautta, mitä hyötyä kuntajaon muutoksesta on valtion edustamalle yleiselle intressille ja jota etua alueellinen desentralisaatio on luotu palvelemaan. Hänen mielestään tarkoituksenmukainen kuntajaotus on sellainen, jonka avulla parhaiten pystytään hoitamaan kunnille kuuluvat paikallishallinnolliset tehtävät.<sup>341</sup>

Aiemmin tulkittiin, että pakkoliitos voi kohdistua vain kuntaan, joka on laiminlyönyt liitosalueen hallinnon asianmukaisen hoitamisen, vaikkei se ollut mikään ehdoton sääntö. Yleinen etu voi tuolloin kuitenkin vaatia tällaisen alueen liittämisen toiseen kuntaan, jolloin hallintoa pystyttäisiin tehostamaan. Muutoskysymyksen intressipunninnassa tuli kiinnittää kunnan tahdonilmaukseen erityistä huomiota, jos muutoksen seuraamukset ovat raskaita alueita menettävälle kunnalle. Kuitenkin ratkaisu oli viime kädessä ta-pauskohtainen.<sup>342</sup>

Yleisen edun (*bonum commune*) käsite voidaan ymmärtää monin tavoin. Yleisesti ottaen hallinto ja politiikka ovat yleisen edun turvaamista. Yleiseen etuun sisältyy oikeusvarmuuden näkökohdat: legitimitetti ja tarkoituksenmukaisuus. Keskipisteessä on hyvän ja oikeudenmukaisuuden toteuttaminen. Tärkeän yleisen edun -vaatimus ei kuulu enää kuntajaotuksen muutoksilta vaadittavien erityisten edellytysten täyttymiskriteereihin<sup>343</sup>. Kunnallisen toiminnan ohjenuoriin voidaan kuitenkin katsoa aina kuuluneen kunnallisoikeudellisena periaatteena yleisen edun vaatimus, joka on yksi kunnan yleisen toimialan sisältöä ja rajoja määrittelevistä periaatteista. Viime kädessä hallintolainkäytössä ratkaistaan, onko yleisen edun vaatimusta rikottu vai ei.<sup>344</sup>

<sup>340</sup> Mäkinen 1992: 38, jonka mukaan alkuperäinen lähde on Mennola 1984: 178–179.

<sup>341</sup> Rytkölä 1957: 87; Rytkölä 1978: 45–47.

<sup>342</sup> Rytkölä 1957: 89.

<sup>343</sup> Pihlajaniemi 2007: 7.

<sup>344</sup> Ryyänen 2004: 99.

Nykyään kuntajaotus todetaan historiallisesta kehityskulustaan käsin sellaiseksi, joka ei ole muodostunut kaltaisekseen ylhäältä annetuin määräyksin<sup>345</sup>, mutta valtioneuvosto on voinut aiemman lain voimassa ollessa tehdä pakko-osaliitoksen tärkeän yleisen edun täytyessä. Tärkeä yleisen edun edellytyksen vaatimus on yhä ilmetessään joustava oikeusnormi, jonka sisältö jää soveltavaan tulkintaan. Asian arvioiminen ja tulkinta ovat yhteydessä yleiseen teknis-taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen aluekehitykseen sekä päätöksenteossa valitsevaan poliittiseen ilmapiiriin.<sup>346</sup> Nykyisen kuntajakolain 5.2 §:n vaatimus erityisen painavista perusteista täyttää vain sellaisen *tärkeän yleisen edun edellytyksen*, jotka kuuluvat 3 §:ssä lueteltujen kuntajakomuutoksen yleisten edellytysten alaan. Lisäksi yleisten edellytysten vaatimus on kirjoitettu monikkomuodossa.<sup>347</sup> Tärkeä yleinen etu ei ole sellaisenaan muutoksen oikeudellinen edellytys.

Voimassa olevan kuntajakolain 5.2 §:n sanamuoto ”*Muutoin 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voidaan tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä*” antaa viitteen valtioneuvoston harkintavallasta toteuttaa päätös, jos kokonaisuudessa olevat yleiset edellytykset täyttyvät. Vapaa, mutta oikeuteen sidottu harkintavalta tarkoittaa sitä, että valtioneuvostolla on ratkaistava, ovatko laissa erikseen säädetyt edellytykset olemassa erityisen painavina<sup>348</sup>. Apuna tulkinnassa on lain perimmäinen tarkoitus eli lainsäätäjän tahto,<sup>349</sup> joka on tulkittavissa myös laille asetetusta tavoitteesta.

Helsinki-Sipoo-Vantaa -oikeustapauksessa perusteluissa on tärkeän yleisen edun määrittelmää käytetty kuntajakoselvittäjän ehdotuksessa, valtioneuvoston päätöksessä ja sisäasiainministeriön lausunnossa.

Kuntajakoselvittäjän ehdotus: ”Koska Sipoosta Helsinkiin siirrettäväksi ehdotetulla alueella asuu yli viisi prosenttia Sipoon väestöstä, tulee siirto voida perustella kuntajakolain 5 §:n 3 momentin mukaisesti erityisen painavilla kuntajakolain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Erityisten painavien edellytysten voidaan katsoa täyttyvän, koska Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen tasapainoinen kehitys on välttämätöntä alueen ja koko maan kehityksen kannalta. Näin ollen tärkeä yleinen etu vaatii kunnan osaliitoksen toteuttamista.”(kurs PM)<sup>350</sup>

<sup>345</sup> Mm. Mennola 2007a: 3.

<sup>346</sup> Mennola 1995: 53–54.

<sup>347</sup> Tuori 2007a: 5.

<sup>348</sup> KHO 2008:1 (4.3.1.2. Ratkaisun lähtökohdat): KHO ei ota kantaa tarkoituksenmukaisuuteen.

<sup>349</sup> Tulkinnan tekemisessä on käytetty Rytkölän 1957: 94–103 tekstejä.

<sup>350</sup> Myllyniemi 2006: 55.

VN:n päätös: ”Esityksen mukaiselle kuntajaon muutokselle on katsottava olevan kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut erityisen painavat edellytykset. *Tärkeä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien sekä kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden turvaamiseen liittyvä yleinen etu vaatii* (kurs HT-T) Helsingin, pääkaupunkiseudun ja koko Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen ja toimintaedellytysten kehittämistä. Helsingin kaupunki on maan ainoan kansainvälisesti merkittävän metropolialueen keskus, jonka tasapainoisen kehityksen turvaaminen on koko maan edun mukaista.<sup>351</sup>

Sisäasiainministeriön lausunto KHO:lle: ”Valtioneuvoston päätöksessä esitetyt perustelut edellytysten täyttymisestä erityisen painavina ovat painoarvoltaan huomattavasti merkittävämmät kuin edellä mainitussa Pihlajaniemen kirjassa esimerkkeinä esitetyt mahdollisesti kysymykseen tulevat lähinnä teknisiksi katsottavat edellytykset. Valtioneuvoston päätöksessä erityisten painavien edellytysten on katsottu täyttyvän, *koska tärkeä 3 §:n mukaisiin edellytyksiin liittyvä yleinen etu* (kurs HT-T) vaati kunnan osaliitoksen toteuttamista Sipoon, Helsingin ja Vantaan välillä. Arviointi on valtioneuvostossa ollut eri edellytysten ja vaikutusten kokonaisarviointia.”<sup>352</sup>

Helsinki-Sipoo-Vantaa -kuntajakomuutosesityksen perusteluissa on painotettu tärkeää yleistä etua, mutta yleiselle edulle lainmukainen peruste on löydettävä 3 §:ssä säädettyistä yleisistä edellytyksistä, joka on listauksena tyhjentävä. Vastoin kunnan omaa tahtoa sen alueen supistamiseen tähtäävässä päätöksessä on kuitenkin perusteltava KJakoL 5.2 §:n mukaisesti erityisen painavilla 3 §:n yleisillä edellytyksillä. Yleinen etu on ollut esityksen perusteluissa laventamassa voimassa olevan kuntajakolaintulkintaa. Tulkinnan tulee kuntajakomuutokseen pakottamisessa olla tiukka, jos 5 §:ssä säädetty molemmat arvot ylittyvät.<sup>353</sup> KHO ei ratkaisussaan perustellut tärkeän yleisen edun olemassaoloa lainkaan, vaan se teki oikeudellisen ratkaisunsa muihin perusteluihin viitaten.

Kuntajakomuutoksesta päättävällä valtioneuvostolla on sidottua ja vapaata harkintavaltaa. Sidottua harkintavaltaa on silloin, kun oikeussäännös tai muu velvoittava ohje on sitova. Tällöin ratkaisu on luonteeltaan oikeuskysymys. Vapaassa harkintavallassa on vapaus valita vaihtoehtoisten tapojen välillä, kunhan pysyy harkintavallan rajoissa. Tämä on tarkoituksenmukaisuuskysymys. Vapaa harkintavalta ei kuitenkaan ole sama asia kuin mielivalta, joten harkintavallan käyttämisessä tulee liittyä viranomaisen toimivaltaan ja hallinnon lainalaisuuden periaate sitoo vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

<sup>351</sup> Valtioneuvosto 2007; Suhonen 2007.

<sup>352</sup> Sisäasiainministeriö 2007: 7.

<sup>353</sup> Pihlajaniemi 2007: 7.

Erityisesti voidaan mainita objektivisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja tarkoituksidonnaisuuden periaate.<sup>354</sup>

Vuoden 2001 kuntajaon eheyttämiseksi laaditun selvitysmiesten raportin perusteella on KJakoL 5.2 §:ää sovellettu 47§:n mukaisessa eheyttämisessä kuntien vastustaessa menettelyä. Sisäasiainministeriön mukaan ei olisi lainkaan oikeuskäytäntöä KJakoL 5 §:n 1 momentissa säädettyjen raja-arvojen ylittävien alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen vastoin kuntien tahtoa vedoten kuntajakolain 5.2 §:ssä tarkoitettuihin erityisen painaviin 3 §:n mukaisiin kuntajaon muutoksen yleisiin edellytyksiin<sup>355</sup>. Mutta kolmen kunta-alueen tahdon vastaisesti toteutetun eheyttämismenettelyn yhteydessä KHO käsitteli asiaa valituksien perusteella, ja piti valtioneuvoston päätökset voimassa<sup>356</sup>.

Tuorein ja merkittävin KJakoL 5 §:n soveltamisratkaisu liittyy Sipoon osien pakkoliitokseen Helsinkiin. Asia ratkaistiin valtioneuvoston päätöksestä tehdyssä valituksessa KHO:een tammikuussa 2008.

KHO 2008:1 Sipoon kunnan ja lukuisten yksityishenkilöiden valitukset muun muassa menettelyvirheistä ja lainvastaisuudesta valtioneuvoston 28.6.2007 tekemässä päätöksessä hylättiin. Merkittävimpinä valitusperusteina olivat lainvastaisuudet. Kiistatonta oli se, että kysymys on sellaisesta kuntajaon muutoksesta, johon on sovellettava kuntajakolain 5.2 §:ää ja joka siten voidaan tehdä vain erityisen painavilla KJakoL 3 §:n mukaisilla edellytyksillä. Kiistaa oli siitä, täyttivätkö perustelut nämä edellytykset erityisen painavina.

Valtioneuvoston päätös perustui kuntajakoselvittäjän ehdotukseen, että Lounais-Sipoon alue sekä alue Vantaasta liitettäisiin Helsinkiin. Kuntajakoselvittäjän esityksen mukaan Sipoon kunnasta Helsingin kaupunkiin siirrettävän alueen maapinta-ala oli noin 30 km<sup>2</sup>, ja alueella asuu arvioina 2 017 hlöä. Lisäksi kuntajakoselvittäjä esitti Vantaan kaupungista Helsingin kaupunkiin siirrettäväksi 2,181 km<sup>2</sup> aluetta, jossa asuu noin 30 hlöä. Kuntajakoselvittäjä perusteli alkuperäisen Helsingin kaupungin tekemän esityksen ja hänen esityksensä välistä pinta-ala eroa *suhteellisuusperiaatteella*, joka hänen mukaansa tässä tapauksessa edellytti, että kuntajakomuutoksessa ei liitetä laajempaa aluetta kuin erityisen painavat edellytykset vaativat.

Sipoon kunnan vastustuksen sekä muutoksen vaikuttaessa asukasmäärän ja maa-pinta-alaan yli 5.1 §:ssä säädettyjen raja-arvojen vuoksi kuntajaon muutos vaati kuntajakolain 5.2 §:n mukaisesti erityisen painavat 3 §:n mukaiset edellytykset. Valtioneuvoston pää-

<sup>354</sup> Rytkölä 1957: 94–103; Rytkölä 1978: 47.

<sup>355</sup> KHO:2008:1 (3.2.); Sisäasiainministeriö 2007b. Mutta Pihlajaniemi 2007: 8 kirjoittaa, että voimassa olevan lain aikana säännöstä on sovellettu myös yhden kerran kolmeen tapaukseen KJakoL 47 §:n mukaisessa erityisessä eheyttämismenettelyssä. Ratkaisut tehtiin kuntien vastustaessa ja sen pinta-alan ylittäessä säädetyn kymmenen prosentin alueen. Päätöksistä valitettiin, mutta KHO piti ratkaisut voimassa.

<sup>356</sup> Pihlajaniemi 2007; 2008.



töksen lainmukaisuutta KHO:n ratkaistaessa huomioi, että kysymyksessä oli erityinen Helsingin seutuun kuuluva alue, jolla tarkoitetaan pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien muodostamaa aluetta. Alue on maan muista kunnallisista jaotuksista poikkeava alue. Tämä ilmenee muun muassa valtioneuvoston vuonna 2000 maankäyttö- ja rakennuslain nojalla antamista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, joissa Helsingin seutu oli asetettu muuhun maahan verrattuna erityiseen asemaan. Huomioiden liitosalueen sijainti ja sen merkitys Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liitoksen luomat edellytykset parantaa Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueiden-käyttötavoitteiden mukaisesti, kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täytyivät kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla myös erityisen painavina, joten valtioneuvoston päätös ei ollut KHO:n ratkaisun mukaan lainvastainen.

KHO:n mukaan kuntajaon muutos täyttää lain 3 §:n 1 momentin 1–4 kohdissa säädettyt yleiset edellytykset muun muassa siksi, että Helsingin kaupungilla on hyvät taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset kehittää Helsingin seudun yhdyskuntarakennetta idän suuntaan ja yhteen sovittaa sitä pääkaupunkiseudun ja muun Helsingin seudun yhdyskuntarakenteeseen toiminnallisesti kestäväällä tavalla. Tällä perusteella parannetaan kuntajakolain 3 §:ssä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla Helsingin seudun elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja edistetään saman momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla Helsingin seudun kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. KHO toteaa vielä, että yhdyskuntarakenteen kehittämällä edistetään myös kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuin tavoin palveluiden järjestämistä alueen asukkaille ja mahdollistetaan saman momentin 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin alueen asukkaiden elinolosuhteiden parantaminen.

Korkein hallinto-oikeus päätti 15.1.2008, että kuntajaon muutos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä siten, että Helsingin kaupunkiin liitetään niin sanottu Västerkullan kiilan alue Vantaan kaupungista sekä lounaisosa Sipoon kunnasta täytti kuntajakolain 3 §:n 1 momentin 1-4 kohdissa säädettyt yleiset oikeudelliset edellytykset kuntajaon muutokselle.

KHO toteaa pääasiaratkaisunsa lopuksi, että valituksissa ei ole esitetty sellaisia perusteita, joiden nojalla valtioneuvoston päätöstä olisi pidettävä lainvastaisena sillä perusteella, että päätös ei täyttäisi kuntajakolaissa kuntajaon muuttamiselle asetettuja oikeudellisia edellytyksiä. *Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos oli, että* valtioneuvoston päätös ei ole hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla lainvastainen.

KHO linjasi ratkaisun lähtökohdista erikseen seuraavasti: ”Korkein hallinto-oikeus ei voi valitusten johdosta ottaa kantaa kuntajaon muuttamisen tarkoituksenmukaisuuteen vaan ainoastaan sitä koskevan päätöksen lainmukaisuuteen. Tältä osin tulevat erikseen arvioitavaksi toisaalta menettelyyn liittyvät kysymykset ja toisaalta se, täytyvätkö kuntajakolaissa säädettyt kuntajaon muuttamisen oikeudelliset edellytykset.”

Kuntajakomuutoksen päätöksen tarkoituksenmukaisuuden ja oikeudellisten edellytysten kokonaisuuden arviointi ovat valtioneuvoston ratkaisuvallassa, silloin kun valtioneuvostolla on toimivalta päättää asiasta. Näistä linjauksista voi päätellä, että ratkaisujen osalta valittu linja on vakaa: valtioneuvosto on tarkoituksenmukaisuusharkinnallaan päätenyt ratkaisuihin ja tehnyt päätöksensä, eikä KHO ole sitä muuttanut, jos asiasta on käytetty

muutoksenhakuoikeutta. Tarkoituksenmukaisuuden arviointi tulee kuitenkin tukeutua kuntajakolaissa säädettyjen edellytysten toteutumiseen eikä se ole irrallaan lain tavoitteesta, menettelyjen lainmukaisuudesta ja erityisesti kuntajakomuutoksen oikeudellisten edellytysten kokonaisuudesta.

Välttämätöntä olisi ollut valtioneuvoston tehdä asiasta lakiesitys eduskunnan käsiteltäväksi, koska KJakoL 5.1 §:n 2 kohdassa säädetyt asukasmäärän ja liitosalueen pinta-alaan kohdistuvat raja-arvot ylittyivät, Sipoon kunta vastusti asiaa sekä erityisesti siksi, että osana kunnan kuulemista sipoolaiset vastustivat muutosta antamalla kansanäänestyksessä 93.2 prosentin painokkuudella EI -kannanottonsa. Ratkaisua voidaan arvostella lainvastaisena ja valtioneuvoston vapaaseen harkintavaltaan kuulumattomana.<sup>357</sup>

---

<sup>357</sup> Pihlajaniemi 2007b.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISTARPEET

Perustuslain 121 §:ssä, kuntalain 1 §:ssä ja kuntajakolain 1 §:ssä säädetään Suomen jakaantuvan kuntiin, joiden hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon. Kuntajakomuutoksilla tarkoitetaan kokonaisten kuntien yhteenliittymistä, kunnan lukumäärän vähentymistä ja uusien kuntien perustamista tai kunnan alueen supistumista tai laajentamista. Kunnan vastustaessa muutosta on kyseessä pakkoliitos.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta määrittelee tavoitteet kuntarakenteen uudistukselle. Puitelailta on ollut vaikutusta Suomen kuntajaotukseen: kuntien lukumäärä vähenee uudistuksen edetessä runsaasti. Kuntajakomuutosten ohella, ja sen sijaan, kunnat voivat muodostaa yhteistoiminta-alueita palvelujen järjestämiseksi. Uudistuksen tavoitteet toteutetaan pääasiassa kuntien vapaaehtoisuuteen perustuen, mutta uudistetut yhdistymiseen suunnatut taloudelliset tuet ovat omalta osaltaan kannustamassa kuntajakomuutokseen vuosien 2008–2011 aikana. Vuonna 2007 kuntajakolakiin lisättiin määritelmä, että kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta palvelut ja niiden rahoituksen turvaavasta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Kuntakoolle hahmottui vähintään noin 20 000 asukkaan asukasluvu, joka ei ole ehdoton kriteeri. Tätä vahvistaa valtioneuvoston päätös hyväksyä Helsingin, Sipoon ja Vantaan kuntajakomuutos Sipoon vastustuksesta huolimatta, vaikka päätös supisti Sipoon asukasluvua noin 2 000 asukkaalla. 1.1.2009 Sipoossa asuu noin 17 500 asukasta.

Kuntajakolaki on erityislaki ja menettelytapalaki, jossa säädetään kuntajaotuksen perusteista. Kuntajaon muuttaminen tapahtuu joko lain säätämällä tai kuntajakolaissa säädettyin menettelyin joko valtioneuvoston tai ministeriön toimivaltajaon mukaisesti. Valtioneuvoston harkintavaltaa on lisätty erityisesti kuntajakomuutosesityksen hylkäämisessä. Ministeriöllä on toimivalta päättää kunnan alueen laajentamisesta tai supistumisesta, jollei mikään asianosainen kunta sitä vastusta. Jonkin asianomaisen kunnan vastustaessa osaliitosta, ministeriö on toimivaltainen hylkäämään esitykseen: toisenlainen päätös on valtioneuvoston toimivallassa. Ministeriö voi kuitenkin hylätä esityksen heti, jos on ilmeistä, ettei sitä voida hyväksyä. Eduskunnan on syytä säätää yksittäisen kuntajakoko-

muutoksen toteuttamiseksi erillinen laki, jos kyseessä on laaja alue ja tärkeä yhteiskunnallinen intressi, - etenkin jos kunta ja kuntalaiset vastustavat muutosta.

Kuntajaon muuttamisen oikeudelliset edellytykset määräytyvät tapauskohtaisesti kuntajakolain 1 §, 3 §, 4§ ja 5 § edellytyksiä kokonaisuutena arvioiden. KJakoL 1 §:ssä asetetaan tavoite, että kuntajaotuksen tulee tukea kuntien eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta itsehallinnon ja yleisen hallinnon edellyttämällä tavalla. Erikseen säädetään kuntajakomuutoksen yleisistä edellytyksistä 3 §:ssä. Niiden on tuettava 1 §:ssä säädettyjen edellytysten toteutumista sekä turvattava kielellisten oikeuksien toteutumista.

Kuntajaon muuttamisen erityisistä edellytyksistä säädetään 4 §:ssä uuden kunnan perustamisen ja kunnan lakkauttamisen osalta sekä 5 §:ssä kunnan alueen supistumisen tai laajenemisen osalta. Erityiset painavat perusteet vaaditaan, jos 5 §:ssä säädettyt asukasluvun ja aluekoon raja-arvot ylittyvät tai kunnan valtuusto vastustaa muutosta. Valtioneuvosto voi päättää kunnanosalituksesta kunnan ja kuntalaisten vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakomuutokselle on perusteltavissa erityisen painavat 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset. Kokonaisen kunnan pakkoliitos ei ole mahdollista ilman erillisen lain säätämistä tai ellei kuntalaisten äänioikeutettujen enemmistö tue kuntajakoselvittäjän esitystä. KJakoL 5 §:ssä ei erikseen ole säädettyä, että erityisten painavien edellytysten arvioinnissa tulee tarkastella kokonaisuutena myös KJakoL 1 §:ssä asetettuihin tavoitteisiin nähden. Olisi mielestäni perusteltua, että 5 §:n säädökseen lisättäisiin asiaa viittausta: ”*Kuntajaonmuutoksen tulee olla 1 §:ssä asetettujen tavoitteiden mukainen.*” Tällä hetkellä vastaavansisältöinen momentti on vain 4 §:ssä.

Kuntajakomuutoksen menettelyissä ovat erityisen merkittävässä asemassa kunnan sekä kuntalaisten tahto, joka tuo itsehallinnollisen perustan muutoksen toteutukseen. Kunnan luottamushenkilöiden vastustaessa muutosta voi äänioikeutettujen kuntalaisten enemmistö ratkaista asian antamalla kuntajakoselvittäjän muutosesitykselle neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä tuen ja siten antaa valtioneuvostolle oikeuden päättää pakkokuntajakomuutuksesta. Tämä vahvistaa kuntalaisten mielipiteen kunnioittamista. Kuntajakolaisissa ei ole tällä hetkellä erikseen säädettyä velvoitetta, että erityisen painavien edellytysten täyttymistä arvioitaessa tulisi huomioida osaliitoksessa jäljelle jäävän kunnan

elinkelpoisuuden täyttyminen ja kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset. Tätä on kuitenkin tulkinnalla ja oikeudellisessa arvioinnissa mahdollista huomioida kokonaisuutena nykyisen ja tulevan kuntajaotuksen näkökulmista.

Voimassa olevan kuntajakolain edellytyksissä ei ole säädettyä tärkeän yleisen edun vaatimusta. Yleinen etu on kuitenkin yleinen oikeudellinen tavoite kaikessa poliittisessa toiminnassa, jota kuntajakomuutukseen liittyvät päätöksetkin ovat. Kuntajakolain painotus kuitenkin vaatii, että yleinen etu tulee arvioida yleisten edellytysten täyttymisen kautta myös silloin, kun erityisille kuntajakomuutosedellytyksille tarvitaan erityisen painavat yleiset edellytykset.

Kuntajakolaki on alisteinen perustuslaissa turvatulle kunnalliselle itsehallinnolle. Kunnallinen itsehallinto on institutionalisoitunut, joten sen asema kuntajakolain tulkinnassa on merkittävä, ja siksi kuntajakomuutoksen edellytyksiä arvioitaessa ei voi väistää itsehallinnollisen alueen omaa tahtoa. Kunnallisen itsehallinnon periaatteella on erityisen suuri merkitys pakkoliitoksissa. Painoarvon tulee olla sitä suurempi mitä yksimielisempi on vastustus. Kunnan alueella ei ole perustuslainsuojaa ja tähän on perustuslakivaliokunta toistuvasti viitannut. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjakaani ei anna kuntien alueille ehdotonta suojaa.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen asema ei ole yksiselitteinen. Perustuslain 3 §:n mukaisesti lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka valtiopäiville kokoontuessaan edustaa Suomen kansaa. Eduskunnalla on lainsäädäntövalta, jonka kautta se määrittää itsehallinnon toimintaedellytykset. Itsehallinnon suojaaminen on aina kansan omissa käsissä. Valtiokehityksen myötä kunnallinen itsehallinto muuttaa olemustaan; riippuen siitä, onko kunta- vai valtiokeskeinen itsehallintonäkemyksellinen voimakkaammin vallalla. Kunnallista itsehallintoa ei voi ymmärtää ilman kunnan ja valtion välisen suhteen ymmärtämistä. Itsehallinnon merkitys on sekä poliittinen sekä oikeudellinen ja se on lainsäädännöllä turvattu pohja kunnan toiminnalle. Itsehallinnossa on erityisesti kyseessä se, että kuntalaiset hoitavat itse hallintoaan, päättävät taloudestaan ja kunnallisveron suuruudesta sekä kunnille annetaan tehtäviä vain lain nojalla. Tätä kokonaisuutta tukee

kunnanvaltuuston laaja harkintavalta tehdä tarkoituksenmukaiseksi katsomiaan ratkaisuja lakien määrittelemässä viitekehyksessä.

Lopullisesta valtioneuvoston tai ministeriön tekemästä kuntajakomuutospäätöksestä voi valittaa KHO:een. Liitosesitys ja selvityksien laatiminen on asian valmistelua, jossa on rajoitetumpi valitusoikeus. Helsinki-Sipoo-Vantaa -oikeustapaus täsmensi, että kuntajakomuutoksen esitys ja valmistelu eivät ole KJakoL 34 §:n mukaisia valituksenalaisia päätöksiä jokaisessa muutosesityksen kohteena olevassa kunnassa. Valitusoikeuden ulottaminen kuntaliitosesityksen *lainmukaisuudesta* kaikille asianomaisille kunnille tulisi kuntajakolain uudistamisessa tarkasti punnita. Tämä lisäisi painetta valmistella esitys huolellisesti ja yhteistyössä asianosaisten kuntien kesken. Helsingin toiminta kuntajakomuutosesityksen käsittelyssä asian kiireelliseksi julistamalla ei voi muodostua ohjeeksi kunnanvaltuutettujen toiminnalle jatkossa, kun pohditaan esityslistalta puuttuvan asian käsittelyyn ottamista. Asia oli niin merkittävä, että olisin toivonut HAO:n ja KHO:n ottavan siihen toisenlaisen kannanoton ja palauttavan asian uudelleen käsitteelyyn. Nyt ikävä kyllä näin ei tehty.

Kuntajakomuutoksesta päättäminen on oikeudellista harkintaa, mutta siihen liittyy myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. KHO ei puutu kuntajakomuutoksen tarkoituksenmukaisuusharkintaan lainkaan, vaan tarkastelee ainoastaan päätöksen lainmukaisuutta. Lain voimassa ollessa ratkaistuja oikeustapauksia on vain muutamia, mutta KHO:n ratkaisujen päätösten linja on tarkoituksenmukaisuuteen puuttumaton.

Helsingin kaupungin, Sipoon kunnan ja Vantaan kaupungin kuntajakomuutos osoittaa, miten vaikea on kytkeä yhteen erilaisia intressejä. Itsehallinnon näkökulmasta asia oli erityisen vaikea. Lisäksi muutoksen perusteluissa ja KHO:n ratkaisussa korostui Helsingin erityisasema. Ratkaisu vaikuttaa olevan vakiintuneen linjan kaltainen, mutta Sipoon osalta se oli kuitenkin huomattavasti laaja-alaisempi kuin aikaisemmat ratkaisut. Oikeudellisesti arvioiden kunnan osaliitoksessa päätöksenteko on valtioneuvoston tarkoituksenmukaisuusharkinnassa, jos vain perusteet ovat lainmukaiset ja päätöksentekoon on toimivalta. Kuntajakolain tavoite on, että kuntien tahdon vastaiset kuntajaon muutokset on pääasiallisesti tehtävä eduskunnan säätämällä lailla.

Kuntajakolain uudistamiseksi vuonna 1997 annetussa hallituksen esityksessä linjattiin, että lakiesitys eduskunnalle voisi olla tarpeellinen, jos pakkoliitokseen liittyy asianomaisia kuntia laajempi tärkeä yhteiskunnallinen intressi. Sipoo-Helsinki päätös kokonaisuudessaan antaa aiheen väittää, että se rikkoi voimassaolevan kuntajakolain tavoitetta pyrkiä vapaaehtoiseihin kuntajakomuutoksiin ja koska kuntajakolakeä säädettäessä haluttiin vahvistaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja korostaa kansanäänestyksen merkitystä. On mielestäni perusteltua, että kansanäänestyksellä on merkitystä myös silloin, kun kunta ja kuntalaiset vastustavat liitosta, eikä vain siinä tapauksessa, jos kansanäänestys tukee pakkoliitosta. Sipoon kunnan valituksen liitteinä olevista asiantuntijalausunnoista voi myös saada tukea johtopäätökseen, että valtioneuvoston olisi pitänyt tehdä asiasta erillinen lakiesitys erityisesti siksi, koska Sipoon järjestämässä neuvooantavassa kansanäänestyksessä enemmistön kanta oli kuntajakoselvittäjän ehdotukseen 93,2 prosenttisesti kielteinen ja myös valtuusto vastusti muutosta. Näillä edellä esitetyillä perusteilla voi tätä osaliitosratkaisua arvostella, että se ei ollut valtioneuvoston toimivallassa. KHO:n olisi tullut viimeistään tähän reagoida ja palauttaa asia lakiesitysvallasteluun.

Lakiesityksen eduskuntakäsittely olisi mahdollistanut asiassa tarpeellisen ja laajan yhteiskunnallisen keskustelun, jossa olisi myös punnittu, onko Helsingin erityisasemalla niin suuri merkitys, ettei kuntien vapaaehtoisin aluekehitystoimin olisi havaittuihin ongelmiin pystytty määrätietoisemmin vaikuttamaan. Keskusteluun pohjautuen olisi voitu linjata tavoitteita, kuinka ratkaistaan maankäytönsuunnitteluongelmia niin sanotuissa reikäleipäkuntaongelmissa. Tätä tietoa olisi voitu käyttää tulevien päätösten tarkoituksemukaisuusharkinnan tukena. Keskustelussa olisi mitattu myös itsehallinnon yhteiskunnallinen nykytila ja arvioitu myös puitelain sisältöä käytännön esimerkin valossa.

Tiedossa on, että kuntajakolakiin on valmisteilla muutoksia erityisesti heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien osalta. Tällä varaudutaan siihen, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen selonteko vuonna 2009 osoittaa, etteivät tehdyt toimet ole riittäviä. Puitelaki vaikuttaa kuntajakomuutoksiin vielä lähivuosinakin.

Vaikkei kunnan alueen rajoilla ole ehdotonta perustuslainsuojaa, kuntajakolain 1 §:ssä mukaisesti kuntajaotus palvelee kunnallista itsehallintoa, joten kuntajakomuutoksen yleiset ja erityiset edellytykset ovat nimenomaan perustuslailliselle itsehallinnolle alisteisia. Lisäksi kestävän kehityksen periaatteen merkityksen parempaa tuntemusta tarvitaan kuntajakomuutoskeskustelussa. Periaatteen korostetumpi asema toteutuisi, jos siitä säädettäisiin kuntajakolaissa. Yleisenä edellytyksenä olevat määritelmät tukevat kestävän kehityksen tavoitteita.

Koen tarpeelliseksi, että kuntajakolain 3 §:n 3 momentiksi tai lisäyksenä 1 §:n tavoitteisiin säädettäisiin lause: ”*Kunnallisen itsehallinto turvataan perustuslaissa. Kestävä kehitys tulee huomioida kuntajakomuutoksista päätettäessä.*”



## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Heuru, Kauko (1995). Uusi kuntalaki. Helsinki: Painatuskeskus.

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

Heuru, Kauko (2001b). Itsehallinnon aika. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2001). Kunnallinen itsehallinto - kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Holopainen, Toivo (1969). Kunnan asema valtiossa: oikeudellinen rakennetutkimus. Helsingin yliopisto; väitöskirja. Vammala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja: 81.

Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino oy.

Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisen kirjallisten töiden laatijoille. Saarijärvi: Talentum Media Oy.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Häyhä, Juha (1997). Minun Metodini. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.

Kettunen, Pertti (2003). Kuntien eloonjäämisen taito. KAKS nro 35. Vammala.

Koski, Heikki & Aulis Pöyhönen (2006). Vahvat kunnat ovat hallinnon perusta. Teoksessa: PARAS tuoreeltaan tulkittuna, 9–30. Kunnallisalan kehittämissäatiö KAKS. Toim. Hirvikorpi Helinä. Saatavissa 28.4.2008: <http://www.polemiikki.fi/files/1125-Parastuoreeltaantulkittuna.pdf>.

Kuusikko, Kirsi (2000). Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvonnan oikeusvaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus: Kauppakaari Oyj.

Lehto, Markku (2006). Oi oma kuntani. Kunnallisalan kehittämissäatiö Kaks. Polemia-sarjan julkaisu nro 65. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Leskinen, Hannu (2006). Keskittämistä, hajauttamista vai hajakeskittämistä? Teoksessa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, 103–108. Kunnallisalan kehittämissäatiö KAKS. Toim. Hirvikorpi Helinä. Saatavissa 28.4.2008: <http://www.polemiikki.fi/files/1125-Parastuoreeltaantulkittuna.pdf>.

Mykkänen, Antti & Pertti Rauhio (2006). Hallituksen painava ponnistus. Teoksessa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, 31–39. Kunnallisalan kehittämissäatiö KAKS. Toim. Hirvikorpi Helinä. Saatavissa 28.4.2008: <http://www.polemiikki.fi/files/1125-Parastuoreeltaantulkittuna.pdf>.

- Mäenpää, Olli (1981). Kunnan hallinto: tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, N:o 152.
- Mäenpää, Olli (1997). Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu; nro 22.
- Mäkinen, Pirjo (1995). Kunnallisen itsehallinnon jäljillä. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 8. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Niemi-Ilahti, Anita (1992). Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma Ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimus nro 163, Hallintotiede 11.
- Niemivuo, Matti (1991). Valtio ja kunnallinen itsehallinto. julkisoikeudellinen tutkimus, Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Pajunen, Jussi (2006). Helsingin seutu suunnannäyttäjä. Teoksessa: PARAS tuoreeltaan tulkittuna, 9–30. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Toim Hirvikorpi Helinä. Saatavissa 28.4.2008: <http://www.polemiikki.fi/files/1125Parastuoreeltaantulkittuna.pdf>.
- Pihlajaniemi, Toivo (1998) Kuntajakolaki selityksin. Helsinki: Oy Edita ab.
- Pihlajaniemi, Toivo ja Kari Prättälä (2001). Kuntajaon eheyttäminen. Selvitysmiesten raportti. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisut 5/2001. Saatavissa 5.5.2008:
- Pihlajaniemi, Toivo (2006). Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Saatavissa 28.4.2008: [http://www.polemiikki.fi/files/109023690\\_ Tutk-Julk53.pdf](http://www.polemiikki.fi/files/109023690_Tutk-Julk53.pdf).

- Riikonen, Olli (2006). Suuruus ei ole etu. Teoksessa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, 65–75 Kunnallisalan kehittämissäitiö KAKS. Toim Hirvikorpi Helinä. Saatavissa 28.4.2008: <http://www.polemiikki.fi/files/1125-Parastuoreeltaantulkittuna.pdf>.
- Rytkölä, Olavi (1957). Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 55. Vammala: Vammalan Kirjapaino oy.
- Rytkölä, Olavi (1978). Kuntajakolaki. Tammikuun 21 päivänä 1977 kuntajaosta annetun lain selitysteos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 53. Helsinki: Suomen lakimiesliiton kustannus oy.
- Ryynänen, Aimo (2004). Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisalan kehittämissäitiön tutkimus. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Ryynänen, Aimo, Raimo Lehtonen & Erkki Mennola (1995). Kunnallisoikeus: johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin. Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta - Kuntien itsehallintohankkeen raportti. Sisäasiainministeriön kuntaosasto 3/2000.
- Sallinen, Sini (2007). Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset vaihtoehdot, akateeminen väitöskirja, Tampereen Yliopisto. Acta Universitatis Tampereensis 1212. Saatavissa 30.4.2008: <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-6867-4.pdf>.
- Sandberg, Siv & Krister Ståhlberg (1997). Kuntalasten kunta ja valtio. Kunnallisalan kehittämissäitiö Polemia-sarjan julkaisu nro 25.
- Solakivi, Maria ja Matti Virén (2006). Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallisalan kehittämissäitiö Kaks. Polemia-sarjan julkaisu nro 57. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

- Sutela, Marja (2000). Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Tuori, Kaarlo (2000). Julkisoikeuden perusteet. Helsingin Yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu. Vammala: Vammalan Kirjapaino.
- Vanhanen, Matti (2006). Ammattimiehen työtä on ilo seurata. Juhlakirja Hannes Manninen 60 –vuotta, liite, IX–XVII. Teoksessa: Paras tuoreeltaan tulkittuna, Toim Helinä Hirvikorpi. Saatavissa 2.5.2008: <http://www.polemiikki.fi/files/1126-VanhanenHamalainen.pdf>.
- Virén, Matti (2006). Kansalaisen kuntauudistus. Kunnallisalan kehittämissäätiö Kaks. Polemia-sarjan julkaisu nro 64. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

### **Artikkelit ja lausunnot**

- Heuru, Kauko (2007). Kunta- ja palvelurakennemuutos. Julkaistu Edilexissä 16.3.2007. Saatavissa 2.3.2008: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4381.pdf>. Edita Publishing oy.
- Mennola, Erkki (2006a). Asiantuntijalausunto 1.9.2006. Saatavissa 4.4.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/LAUSUNTO\\_ERKKI\\_MENNOLA.pdf](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/LAUSUNTO_ERKKI_MENNOLA.pdf).
- Mennola, Erkki (2006b). Asiantuntijalausunto 27.11.2006 Saatavissa 4.4.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/Mennola\\_271106.PDF](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/Mennola_271106.PDF).
- Mennola, Erkki (2007a). Asiantuntijalausunto 10.1.2007. Saatavissa 4.4.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/Mennola\\_100107NY.pdf](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/Mennola_100107NY.pdf).

- Mennola, Erkki (2007b). Asiantuntijalausunto 10.10.2007. Huomautuksia sisäasianministeriön KHO:lle 7.9.2007 antaman lausunnon johdosta. Saatavissa 10.4.2008:[http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/2007\\_hallinto/mennola\\_101007.PDF](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/2007_hallinto/mennola_101007.PDF).
- Pihlajaniemi, Toivo (2007). Asiantuntijalausunto 25.1.2007. Saatavissa 4.4.2008:[http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/pihlajaniemi\\_uskriven.PDF](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/pihlajaniemi_uskriven.PDF).
- Pihlajaniemi, Toivo (2007b). Lausunnon täydennys 4.7.2007. Saatavissa 14.5.2008:[http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/lausu\\_taydennys\\_pihlajaniemi.PDF](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/lausu_taydennys_pihlajaniemi.PDF)
- Pöyhönen, Aulis (2001). Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa? Lakimies 2001/5 s. 872.
- Ryynänen, Aimo (2005a). Kuntapalveluhankkeelle reunaehdot itsehallintoperiaatteesta. Hallinto 4/2005 s. 18–19.
- Ryynänen, Aimo (2005b). Finnish Self-Government and the European Charter of Local Self-Government.
- Ryynänen, Aimo (2006a). Kunnan itsepuolustusosoikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. Asiantuntijakirjoitus. Julkaistu Edilexissä 2.2.006. Saatavissa 5.4.2008:<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3006.pdf>. Edita Publishing oy.
- Ryynänen, Aimo (2006b). Euroopan Unioni ja kunnallishallinto –edetääkö ”kuntasokeudesta” aitoon kumppanuuteen. Julkaistu Edilexissä 11.10.2006. Saatavissa 1.4.2008: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3711.pdf>. Edita Publishing oy.
- Ryynänen, Aimo (2007). Lausunto Sipoon kunnan alueiden Helsinkiin siirtämistä koskevassa asiassa. Oikeudellinen asiantuntija lausunto 8.10.2007. Saatavissa

4.4.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/2007\\_hallinto/ryynanen\\_081007.PDF](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/2007_hallinto/ryynanen_081007.PDF).

Tuori, Kaarlo (2006). Oikeudellinen asiantuntijaselvitys II 16.10.2006 Päijät-Hämeen kunta. Saatavissa 20.9.2007: [www.paijat-hame.fi/.../aluevaiheen\\_aineistot/Tuorin\\_oikeudellinen\\_asiantuntijaselvitysII.doc](http://www.paijat-hame.fi/.../aluevaiheen_aineistot/Tuorin_oikeudellinen_asiantuntijaselvitysII.doc).

Tuori, Kaarlo (2007a). Oikeudellinen asiantuntijalausunto 16.7.2007 Sipoon kunnalle. Saatavissa 28.11.2007: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/KaarloTuori\\_160707.PDF](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/KaarloTuori_160707.PDF).

Tuori, Kaarlo (2007b) Lausunto. 28.7.2007. Saatavissa 4.4.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/TUORI\\_Sipoo.pdf](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/TUORI_Sipoo.pdf).

Viljanen, Veli-Pekka (2005). Perustuslainetusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Asiantuntija artikkeli. Julkaistu Edilexissä 4.4.2007. Saatavissa 5.4.2008: [www.edilex.fi/lakikirjasto/4404](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4404). Julkaistu aiemmin juhlakirjassa Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Tolonen, Hannu, 2005. Toim. Tala Jyrki ja Kauko Wikström. Turun Yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.

## **Virallislähteet**

EV 259/2006 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 72/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp).

HE 135/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.

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

HaVM 24/1997 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.

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

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 37/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

### **Muut lähteet**

Euroopan neuvosto (1985). European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, Saatavissa 25.4.2008: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.



Euroopan yhteisöjen komissio (2001). Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Bryssel 25.7.2001. KOM (2001) 428. Saatavissa 4.4.2008: [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2001/com2001\\_0428fi01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2001/com2001_0428fi01.pdf).

Helsingin kaupunginvaltuuston pöytäkirjanote 21.6.2006. 183 §. Saatavissa 4.4.2008: <http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/Hkipaatos.pdf>.

Helsingin kaupunginvaltuuston pöytäkirjanote 29.11.2006. 306 §. Saatavissa 4.4.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/Hfors\\_beslutnov06.pdf](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/Hfors_beslutnov06.pdf).

Kiviniemi, Mari, kunta- ja hallintoministeri, Valtionneuvosto. Henkilökohtainen tiedonanto 28.4.2008.

Kuntaliitto (2007a). Kunta- ja palvelurakenneuudistus. Saatavissa 1.5.2008: [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183).

Kuntaliitto, (2007b). Kuntarakenteen kehitys. Saatavissa 30.4.2008 [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;125930](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;4892;125930).

Kuntaliitto (2007c). Mikä on työssäkäyntialue? Saatavissa 1.5.2008: [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;23197;60115;60119](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;23197;60115;60119).

Kuntaliitto (2007d). Ajankohtaiset kuntaliitokset. Saatavissa 6.5.2008: [http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;4827;506311](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;4827;506311).

Myllyniemi, Pekka (2006). Kunnan osaliitos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Sisäasiainministeriönjulkaisuja 32/2006. Saatavissa 1.5.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/532006\\_myllyniemi.pdf](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/532006_myllyniemi.pdf)

Pihlajaniemi, Toivo (2008). Yhteiskuntatieteiden tohtori, kunnallisoikeuden dosentti. Henkilökohtainen tiedonanto 5.5.2008.

Sipoo, (2008) Kansanäänestys. Saatavissa 20.4.2008: <http://www.sipoo.fi/fi/ajankoh-taista/helsinki-sipoo-kysymys/kansanaanestys>.

Sipoon kunnan valitus 23.11.2006 KHO:lle Sisäasianministeriön päätöksestä 26.9.2006 SMK 2006-2755/ha-42. Saatavissa 1.4.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/kun\\_valitus.pdf](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/kun_valitus.pdf).

Sisäasiainministeriö, (2006). Sisäasiainministeriön kuntaosasto 28.6.2006. Päätös kuntajaon muuttamista Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä koskevan esityksen hylkäämisestä, perustelumuuistioineen. SM 2006-2066/Ha-42. Saatavissa 5.4.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/VNpaatos\\_Hki-ehdotus\\_280607.pdf](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/VNpaatos_Hki-ehdotus_280607.pdf).

Sisäasiainministeriö (2007). Kuntaosasto 9.9.2007. Lausunto SM -2007-2395/Ha-42, 7.9.2007. Saatavissa 1.5.2008: [http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/SIsMin\\_vastine.PDF](http://www.sipoo.fi/easydata/customers/sipoo/files/arkiv/SIsMin_vastine.PDF).

Sulonen, Arto (2007). Kuntajaon muutos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä. Muistio Valtioneuvoston pöytäkirjaan. Laatija: Hallitusneuvos Arto Sulonen 28.6.2006. Saatavissa 1.5.2008: [http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/pdf/Sipoo\\_paeatoes/Sipoo\\_esittelymuistio.suomi.doc.pdf](http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/pdf/Sipoo_paeatoes/Sipoo_esittelymuistio.suomi.doc.pdf)

Tuuri-Tammela, Helena (2005). Isonkyrön kunnan kestävän kehityksen ohjelma II. Isonkyrön kunnanvaltuuston pöytäkirja 10.11.2005. Liite 1.

Valtioneuvosto (2007). Valtioneuvoston pöytäkirja 48/2007, yleisistunto 28.6.2007. Helsinki, Sisäasiainministeriö.

Valtioneuvoston (2007b). 28.6.2007. Tiedote: Valtioneuvosto päätti Vantaasta ja Siiposta Helsinkiin liitettävistä alueista. Saatavissa 10.4.2008: <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=199384>.

Valtionvarainministeriö (2008) Tiedote 29/2008. Työryhmä valmistelemaan kuntajakolain uudistamista. Saatavissa 10.3.2008: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20080227Tyoeryh/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20080227Tyoeryh/name.jsp).

### **Oikeustapaukset**

HAO 14.12.2006 06/1430/2.

HAO 15.2.2007 07/0181/2.

KHO 1973-A-II-54.

KHO 9.12.2003/3174.

KHO 23.5.2006 /1385.

KHO 23.5.2006/1386.

KHO 12.12.2006 /3431.

KHO 2007:1.

KHO 2008:1.