



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Milja Kauppi

Kuntien pakkoliitokset

Kunnallisen itsehallinnon rajoittaminen taloudellisin perustein

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Hallintotieteiden kandidaatti

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Milja Kauppi		
Tutkielman nimi:	Kuntien pakkoliitokset: Kunnallisen itsehallinnon rajoittaminen taloudellisin perustein		
Tutkinto:	Hallintotieteiden kandidaatti		
Koulutusohjelma:	Hallintotieteiden kandidaattiohjelma		
Opintosuunta:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Joonas Widlund		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	30

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisilla oikeudellisilla edellytyksillä valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä kunnan vastustuksesta huolimatta. Tavoitteena on selvittää, millä perusteilla valtioneuvosto pystyy rajoittamaan kunnan itsehallintoa, joka on turvattu perustuslain (731/1999) 121 §:ssä.

Monen kunnan taloudellinen tilanne on heikentynyt viime vuosikymmeninä, mikä johtuu esimerkiksi väestörakenteen muuttumisesta ja muuttoliikkeestä kaupunkeihin. Kun talousvaikeuksissa oleva kunta täyttää kuntalaisissa (410/2015) määritellyt raja-arvot, se joutuu kuntalain 118 §:n mukaiseen erityisen heikossa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn, jonka aikana kunnan taloutta pyritään tasapainottamaan. Arviointimenettely saattaa johtaa kuntarakennelain (1698/2009) 16a §:n mukaiseen erityiseen kuntajakoselvitykseen, jonka perusteella voidaan tehdä kuntajaon muuttaminen. Jos joku kunnista vastustaa muutosta, valtioneuvosto voi päättää kuntarakennelain 18 §:n nojalla kuntajaon muuttamisesta kuntien vastustuksesta huolimatta, eli pakkoliitoksesta.

Kunnilla on vastuu tuottaa lakisääteisiä palveluita asukkailleen, mikä voi vaarantua kunnan heikon taloudellisen aseman takia. Tutkimuksessa havaittiin, että valtioneuvoston tekemät pakkoliitokset ovat viimesijainen keino turvata kunnan asukkaille kuuluvat palvelut. Kunnat käyvät läpi arviointimenettelyn ja kuntajakoselvityksen, mikä voi kokonaisuudessaan kestää vuosia. Menettelyn tarkoituksena on löytää keinoja kunnan talouden tasapainottamiseksi yhteistyössä valtion kanssa. Kunnan joutuminen menettelyyn ei tarkoita automaattista kuntajaon muuttamista. Jos kunta ei menettelyn aikana pysty parantamaan taloudellista tilannetta, kunta ei pysty ylläpitämään itsehallintoaan. Pakkoliitos on siis mahdollinen taloudellisin perustein, mutta sen tulee olla välttämätön keino turvata kunnan asukkaille kuuluvat oikeudet. Tutkimuksen mukaan sillä ei ole merkitystä, vaikka pakkoliitosta vastustaa liitoksen osapuolista sellainen kunta, joka ei ole taloudellisesti heikossa asemassa. Kunnan itsehallintoon on perusteltua silti kajota, jos sillä turvataan toisen kunnan asukkaiden lakisääteisten palveluiden toteutuminen.

AVAINSANAT: itsehallinto, kunnallishallinto, kuntaliitokset, pakkoliitos, kunnallistalous, julkiset palvelut

Sisällys

1	Johdanto	5
2	Kunnallinen itsehallinto ja kuntajako	8
2.1	Kunnallinen itsehallinto	8
2.2	Kunnan tehtävät	11
2.3	Kuntajako ja sen muuttaminen	12
2.4	Kunnan osan siirtäminen	13
3	Talousvaikeuksissa olevan kunnan pakkoliitos	16
3.1	Arviointimenettely	16
3.2	Eriytynen kuntajakoselvitys	17
3.3	Pakkoliitos ja itsehallinto	18
3.4	Vastaanottavan kunnan vastustus	22
4	Johtopäätökset	25
	Lähteet	28

Lyhenteet

HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
KHO	Korkein hallinto-oikeus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
vp	Valtiopäivät

1 Johdanto

Kuntajaon muutokset ovat 2000-luvulla yleistyneet¹ ja koskevat erityisesti pieniä kuntia, joiden valmiudet tuottaa lakisääteisiä palveluita ovat heikentyneet. Kuntajakojen muutoksia voi tapahtua kuntien yhteisistä esityksistä, mutta muutos voi tietyin edellytyksin tapahtua myös ilman, että muutoksen kohteena olevat kunnat haluavat sitä. Tämän voi katsoa olevan ristiriitaista sen kanssa, että Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan Suomessa kuntien *hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon*. Valtioneuvostolla on ollut aikaisemmin oikeus kuntien pakkoliitoksiin vastoin kuntien tai sen asukkaiden tahtoa, mutta nykyisen kuntarakennelain mukaan yksittäiset kuntien pakkoliitokset ovat mahdollisia vain erillisellä lailla². Valtionvarainministeriön tarkasteluvälillä 2007–2016 tapahtui kolme pakkoliitosta, ja oikeuskäytäntökin osoittaa kuntaliitosten olevan ristiriitaisia³.

Kuntia ja kuntarakenteita koskeva lainsäädäntö on kokenut muutoksia viimeisten vuosikymmenien aikana. Syitä säätelyn uudistamistarpeelle on esimerkiksi väestörakenteen muuttuminen ja muuttoliike suuriin kasvukeskuksiin. Nämä muutokset heikentävät erityisesti pienten kuntien mahdollisuuksia vastata palveluntarpeen kasvavaan kysyntään. Vuoden 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakennemuutos pyrki vastaamaan näihin muutoksiin luomalla edellytyksiä toimintakykyiselle ja eheälle kuntarakenteelle, joka varmistaisi asukkaille laadukkaat palvelut⁴. Samaan pyrki vuoden 2011 kuntauudistus, jossa vahvat peruskunnat olisivat vastanneet tietyistä tehtävistä, mutta uudistuksessa ei onnistuttu⁵. Kuntauudistuksen myötä alkoi kuitenkin kuntalain uudistus, jossa vuoden 1995 kuntalain säännöksiä pyrittiin täsmentämään ja sopeuttamaan⁶. Nykyisen kuntalain (410/2015) 118 §:ssä säädetty arviointimenettely on esimerkki valvontamekanismista, joka mahdollistaa talousvaikeuksissa olevien kuntien

¹ Harjula & Prättälä, 2023, s. 5.

² Harjula & Prättälä, 2023, s. 72.

³ Rantahalvari, 2024, s. 305.

⁴ Heuru, 2007, s. 4.

⁵ Prättälä, 2023, s. 6.

⁶ Harjula & Prättälä, 2023, s. 45.

valvomisen⁷. Myös kuntarakennelain (1689/2009) sisällöllisten uudistuksien avulla pyrittiin takaamaan kuntien palveluiden toteutuminen.

Tässä tutkimuksessa selvitetään, miten pakkoliitos voidaan voimassa olevan oikeuden mukaan tehdä, ja miten voimassa oleva oikeus huomioi kunnan itsehallinnon. Tutkimus pyrkii vastaamaan tutkimuskysymykseen: millä perusteella valtioneuvosto pystyy päättämään kuntajaon muutoksesta itsehallinnollisen kunnan vastustuksesta huolimatta? Kuntajaon muutosta vastustava kunta voi olla esimerkiksi heikossa taloudellisessa tilanteessa oleva kunta tai tämän vastaanottava kunta. Tästä tutkimuksesta rajataan pois tilanteet, jossa kuntajaon muutoksen vireillepano tapahtuu kuntien yhteisen esityksen seurauksena. Tutkielmassa ei käsitellä saatavilla olevia oikeusturvakeinoja, vaikka se onkin olennainen osa kunnan itsehallintoa. Oikeusturvakeinot on rajattu tutkimuksesta pois sen laajuuden takia. Perustuslain 121 §:ssä säädetään myös kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta, joita ei käsitellä tässä tutkimuksessa.

Tutkimuksen tarkastelukulma on oikeudellinen. Tutkimusmetodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainoppi on voimassa olevien oikeussääntöjen tulkintaa ja systematisointia sekä oikeusperiaatteiden punnintaa⁸. Tutkielma sijoittuu kunnallisoikeuden oikeudenalalle sekä kunnallisen itsehallinnon käsittely tuo tutkimukseen valtiosääntöoikeudellista ulottuvuutta.

Tämän johdantoluvun jälkeen siirrytään käsittelemään kunnan itsehallintoa, kunnan tehtäviä, kuntajaon muuttamisen edellytyksiä sekä kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kolmannessa luvussa käsitellään heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä ja erityistä kuntajakoselvitystä. Kolmannessa luvussa selvitetään, milloin valtioneuvosto pystyy päättämään kuntaliitoksesta kunnan vastustuksesta huolimatta, eli tekemään pakkoliitoksen. Oikeuskäytännön avulla pyritään arvioimaan sitä, milloin pakkoliitos voidaan suorittaa, ja milloin voidaan antaa

⁷ Rantahalvari, 2024, s. 304–305.

⁸ Kolehmainen, 2016, s. 114.

painoarvoa enemmän kunnan itsehallinnolle. Tässä luvussa tutkitaan myös sitä, onko sillä vaikutusta, vastustaako pakkoliitosta heikossa taloudellisessa asemassa oleva kunta tai vastaanottava kunta. Neljännessä luvussa tiivistetään tutkimuksen havainnot johtopäätöksiksi sekä esitetään mahdollisesti syntyneet jatkotutkimusideat.

2 Kunnallinen itsehallinto ja kuntajako

2.1 Kunnallinen itsehallinto

Itsehallintojärjestelystä on säädetty koko Suomen itsenäisyyden ajan, ensin Suomen hallitusmuodossa ja sen jälkeen Suomen perustuslaissa⁹. Käsitys itsehallinnosta on osittain muuttunut ja kehittynyt sen olemassaolon aikana. Ensimmäisen kerran paikallishallinnon järjestämisestä säädettiin 1860- ja 1870-lukujen valtiopäivillä. Uudistusten taustalla olivat eurooppalaiset esimerkit kuntien itsehallinnon muotoilusta sekä Suomen vahva asema Venäjän keisarikunnassa, mikä loi uudistuksille suotuisan poliittisen ilmapiirin.¹⁰ Perustuslaillista suojaa kunnallinen itsehallinto alkoi nauttimaan vuonna 1919, kun se kirjattiin Suomen hallitusmuotoon (94/1919)¹¹. Kuntien itsehallinto katsottiin julistetuksi, mutta käytännössä sille ei annettu juurikaan oikeudellista merkitystä ennen 1970-lukua¹². 1950-luvulta eteenpäin kuntien rooli palveluidentuottajana kasvoi, jonka seurauksena kuntien päätösvaltaa laajennettiin, toimintaedellytyksiä parannettiin ja taloudellista pohjaa vahvistettiin, mikä lujitti kunnallista itsehallintoa¹³. Käsitys nykyisestä itsehallinnosta on kehittynyt pitkän ajan kuluessa ja pitää sisällään piirteitä eri aikakausien yhteiskunnallisista näkemyksistä. Ydinajatuksena on, että kunnat ovat taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäisiä suhteessa valtioon, mutta toiminta on eduskunnan säätämien lakien alaisista¹⁴. Kunnan asukkaat valitsevat ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen, eli valtuuston ja joskus viranomaisia, kuten pormestarin¹⁵.

Kuntien itsehallinto on vahvistettu Suomen hyväksymässä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991). Sen 3 artiklan mukaan *paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa*

⁹ Mutanen, 2017, s. 3.

¹⁰ Rantahalvari, 2024, s. 259–260.

¹¹ Rantahalvari, 2024, s. 265.

¹² Heuru, 2006, s. 34.

¹³ Heuru, 2006, s. 36.

¹⁴ Harjula & Prättälä, 2023, s. 6.

¹⁵ Harjula & Prättälä 2023, s. 5.

lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Kansallisessa lainsäädännössä kunnan itsehallinto turvataan Suomen perustuslain 121 §:ssä. Sen mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslaki antaa suojaa tälle itsehallinnon periaatteelle, ja estää siihen puuttumisen tavallisella lailla, joka tekisi itsehallinnon periaatteesta merkityksettömän¹⁶. Lailla turvataan itsehallinnon periaatteen mukaisesti kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, eli päätösvallan tulee kuulua kuntalaisten valitsemille toimielimille, mutta yksityiskohtaisempi hallinnon järjestäminen kuuluu kunnalle¹⁷.

Kunnalliseen itsehallintoon liittyy myös perustuslain 2 §, jonka mukaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, ja siihen sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kansanvaltaisuuden periaate lujittaa itsehallinnon perustuslain suojaa ja korostaa lainsäätäjän velvollisuutta mahdollistaa yksilön osallistuminen kunnan hallintoon¹⁸. Kunnan itsehallinto tarkoittaa kansalaisten itsehallintoa. Siksi sillä tulee olla olemassa todelliset toteutumisen mahdollisuudet, ei vain muodolliset rakenteet¹⁹.

Perustuslaillista kunnan itsehallintoa voi tarkastella perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan perusteella syntyneiden kunnallishallinnon keskeisten ominaispiirteiden avulla. Näitä perustuslain suojaamia kunnan hallinnon ominaispiirteitä katsotaan olevan seuraavat seikat: kuntalaisilla on oikeus itse valita kunnan ylin päättävä elin ja luottamushenkilöillä tulee olla määräävä valta hallinnossa; valtuustolla on yleinen toimivalta päättää yhteisistä asioista, minkä lisäksi kunnalla on lainsäädännön määräämät tehtävät; kunnalla on itsenäinen taloudellinen päätösvalta ja verotusoikeus; kunta on valtionhallinnosta erillinen ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus

¹⁶ Mutanen, 2017, s. 9.

¹⁷ HE 1/1998 vp, s. 176.

¹⁸ Harjula & Prättälä, 2023, s. 60.

¹⁹ Ryytänen, 2012, s. 65.

valtiosta.²⁰ Kunnan itsehallinto on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan niin vahva, ettei ominaispiirteisiin voi puuttua tavallisella lailla²¹.

Kunnilla on taloudellinen itsenäisyys valtiosta ja se voi hoitaa sille kuuluvat tehtävät parhaaksi katsomallaan tavalla. Kunnan tehtäviä käsitellään tarkemmin luvussa 2.2. Perustuslain 121 §:ssä turvataan kunnan verotusoikeus, mikä vahvistaa kunnan perustuslaillista asemaa²². Kunnan talouteen liittyy vahvasti rahoitusperiaate, jota toteutetaan valtionosuuslainsäädännön avulla, jossa ilmoitetaan vuosittain sen osuus, jonka valtio kustantaa lakisääteisistä menoista²³. Loput kuluista jää kuntien vastuulle. Rahoitusperiaate on siis kuntien ja valtion välistä kustannusten jakoa lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Suomen perustuslaki ei kuitenkaan turvaa rahoitusperiaatetta. Se on suuri puute, koska rahoitusperiaate takaa sen, että kunnalla on riittävät taloudelliset edellytykset vastata sen velvoitteista²⁴. Vakiintuneen tulkinnan mukaan rahoitusperiaatteen voidaan katsoa olevan perustuslailla suojattu, sillä kunnilla tulee olla tosiasialliset edellytykset heille annettujen tehtävien hoitamiseen²⁵. Vaikka rahoitusperiaatetta ei mainita perustuslaissa, se kuuluu kuitenkin kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen.

Kuntien itsehallinto on itsenäistä päätösvaltaa suhteessa valtioon, eli valtio ei pysty tekemään kuntia sitovia päätöksiä, eikä se voi yksittäistapauksissa puuttua kunnan päätösvallan käyttöön tai alistaa päätöksiä vahvistettavaksi²⁶. Kunnan itsehallintoon kuuluu alueellinen valta, joka antaa kunnalle oikeuden päättää kunnan alueen asioista, mutta perustuslaissa ei kuitenkaan oteta kantaa kuntien määrään tai yksittäisten kuntien rajoihin²⁷. Itsehallinto ei toteutuisi, jos kunta voitaisiin lakkauttaa ilman kunnan asukkaiden tahtoa. Kunnan lakkauttamisella tai sen rajojen muuttamisella vastoin

²⁰ Harjula & Prättälä, 2023, s. 66.

²¹ Oikarinen & muut, 2018, s. 36.

²² Ryytänen, 2004, s. 44.

²³ Matikainen, 2014, s. 86.

²⁴ Ryytänen, 2004, s. 44.

²⁵ Valtiovarainministeriö, 2011, s. 8.

²⁶ Oikarinen & muut, 2018, s. 39.

²⁷ Oikarinen & muut, 2018, s. 37.

kunnan asukkaiden tahtoa on oltava painavat perusteet, eli muutoksen on oltava tarpeellinen jonkun haitan ehkäisemiseksi tai tärkeän yleisen edun saavuttamiseksi²⁸.

2.2 Kunnan tehtävät

Kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on oikeudellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäinen, mutta sen toiminnan tulee rajoittua kunnan toimialan tehtäväpiiriin²⁹. Kunnalla on merkittävä vastuu kuntalaisille kuuluvien palvelujen tuottajana. Kunnan tehtävät voidaan jakaa yleiseen toimialaan ja erityiseen toimialaan kuuluviksi. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta itsehallintonsa nojalla päättää ottaa hoitaakseen ja erityiseen toimialaan kuuluu erikseen lailla säädetyt tehtävät, jotka kunnan pitää hoitaa³⁰. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnan tehtävistä säädetään yleisesti kuntalain 7 §:ssä. Sen mukaan *kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät*.

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä säädetään vain yleislausekkeella, ja toimialan tehtävien tarkempi määräytyminen on oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden varassa³¹. Kunnan erityinen toimiala muodostuu lakisääteisistä tehtävistä, joita hoitaessaan kunnan on noudatettava kyseisen erityislain säännöksiä³². Lakisääteiset tehtävät muodostavat suurimman osan kuntien tehtävistä, ja ne liittyvät erityisesti kansalaisten hyvinvointia edistäviin palveluihin³³. Kunnallinen itsehallinto näkyy myös lakisääteisten tehtävien järjestämisessä, vaikka ne määrätään lailla. Lakisääteisten tehtävien hoitamisessa kunnalla on usein mahdollisuus päättää hoidettavan tehtävän

²⁸ Ryyänen, 2012, s. 65.

²⁹ Heuru & muut, 2011, s. 259.

³⁰ Harjula & Prättälä, 2023, s. 173.

³¹ Harjula & Prättälä, 2023, s. 174.

³² Valtiovarainministeriö, 2015, s. 15.

³³ HE 268/2014 vp, s. 17.

laajuudesta ja organisoimisesta³⁴. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi järjestää tehtävät itse tai siirtää järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Valtio määrää kuntien tehtävät ja huolehtii, että niillä on tarvittavat resurssit tehtävien hoitamiseen, mutta kunta hoitaa tehtävät itsenäisesti ilman valtion puuttumista³⁵. Tämä on tärkeää kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta.

2.3 Kuntajako ja sen muuttaminen

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin. Kuntajaon perusteista säädetään lailla (PL 122 §). Kuntarakennelain 1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin asukkaiden itsehallintoa, palveluiden järjestämistä ja yleistä hallintoa varten. Kuntajaon tavoitteena on *elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä* (kuntarakennelaki 2 §).

Kuntarakennelaissa säädetään myös kuntajaotuksen muuttamisesta. Lain 1 §:n mukaan muutoksista päättää valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö. Kuntarakennelain 3 §:n mukaan kuntajaon muuttaminen tarkoittaa kuntien yhdistymistä tai kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Sen mukaan kuntien yhdistymisellä tarkoitetaan tilanteita, joissa yksi tai useampi kunta lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan kuntaan; kunnat lakkaavat ja perustetaan uusi kunta; tai kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken siten, että jaettava kunta lakkaa. Kuntien yhdistyminen tarkoittaa, että kuntien lukumäärä vähenee³⁶. Kuntarakennelain 3 §:ssa määritelty *kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan* tarkoittaa tilannetta, jossa kuntien lukumäärä ei muutu.

Kuntajaon muuttaminen edellyttää, että se parantaa kunnan toimintakykyä tai asukkaiden elinolosuhteita. Kuntajaon muuttamisen edellytykset on lueteltu

³⁴ Valtiovarainministeriö, 2015, s. 15.

³⁵ Muukkonen, 2019, s. 367.

³⁶ HE 125/2009 vp, s. 49.

kuntarakennelain 4 §:ssä. Käytännössä tilanteita arvioidaan tapauskohtaisesti, ja yhdenkin edellytyksen täytyminen voi olla riittävä muutoksen toteuttamiseksi³⁷. Edellytysten tulee täytyä riippumatta siitä, kenen aloitteesta kuntajaon muutos on alkanut³⁸. Kuntien yhteinen yhdistymisesitys tulee valmistella kunnissa yksityiskohtaisesti, eli esityksessä tulee olla esimerkiksi kuntien hyväksymät päätökset yhdistymisestä sekä yhdistymissopimus, jotta valtioneuvosto pystyy esityksen perusteella tekemään päätöksen sen hyväksymisestä³⁹. Kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa muutoksiin, ja valtioneuvoston tehtävänä on varmistaa, että kuntarakennelain 2 §:n ja 4 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät yleisellä tasolla.

Kuntajaon muuttamisen oikeudellinen sääntely on merkittävä osa kunnan asukkaiden itsehallintoa, sillä sen ansiosta kuntajakoa ei pystytä muuttamaan perusteitta. Kunnan alueen loukkaamattomuus on tärkeä eurooppalaisen oikeusvaltion rakenneosana, ja se turvaa kunnan pitkäjänteisen toiminnan mahdollisuudet ja vakaan paikallisen demokratian⁴⁰. Siksi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artikla suojaa kuntien aluerajat, eikä niitä saa muuttaa neuvottelematta kuntien kanssa.

2.4 Kunnan osan siirtäminen

Kunnan osan siirtämisestä määrätään kuntarakennelain kolmannessa luvussa. Lain 11 §:n mukaan esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voi tehdä kunnanvaltuusto, valtuustot yhdessä, kunnan jäsen tai ministeriö. Kunnan osan siirtäminen toiseen kuntaan on mahdollista, jos kunnanvaltuustot eivät muutosta vastusta. Muutos voidaan tehdä kunnan vastustuksesta huolimatta, jos muutos on kunnan kannalta vähäinen, eikä heikennä sen toimintakykyä tai mahdollisuutta vastata palveluista, mutta alueen kehittäminen edellyttää muutosta⁴¹. Kunnan osan siirtäminen

³⁷ HE 125/2009 vp, s. 50.

³⁸ HE 125/2009 vp, s. 50.

³⁹ Tornberg, 2014, s. 151.

⁴⁰ Heuru & muut, 2008, s. 69.

⁴¹ Harjula & Prättälä, 2023, s. 21.

täytyy perustella ja selvityksessä tulee ilmoittaa, miten kuntarakennelain 4 §:ssä ilmoitetut kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Kunnan osan siirtäminen voidaan tehdä erityisen kuntajakoselvityksen kautta ministeriön aloitteesta (kuntarakennelaki 11.3 §). Erityistä kuntajakoselvitystä käsitellään myöhemmin luvussa 3.2.

Kuntarakennelain 19 §:n 1 momentin mukaan osaliitos voidaan suorittaa, jos mikään kunnanvaltuustoista ei tätä vastusta. 2 momentin mukaan muutos voidaan tehdä, jos sen vaikutukset ovat vastustavan kunnan osalta vähäiset tai alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä merkittävästi heikennä vastustavan kunnan toimintakykyä tai rahoitusta. Oikeuskäytäntö osoittaa, että tilanteissa, jossa päätös osaliitoksesta tehdään kuntarakennelain 19 § 2 momentin perusteella, valtioneuvosto sekä korkein hallinto-oikeus antaa painoarvoa yleensä vastustavan kunnan toimintakyvyn, palvelujen tuottamisen ja rahoituksen turvaamiselle, ei alueen kehittämislle.

Esimerkiksi eräässä tapauksessa Pöytyän kuntaan kuuluvan Heikinsuon kylän yhdistymisesitys Auran kuntaan hylättiin, koska se olisi laskenut Pöytyän verotuloja ja valtionosuutta korkeimman hallinto-oikeuden mukaan merkittävästi⁴². Taloudellisten menetysten takia muutos ei olisi ollut vähäinen Pöytyän kunnalle, joten kuntarakennelain 19 § 2 momentin edellytykset eivät täytyneet.

Toisessa tapauksessa oli kyse Alus-Niemenkylän alueen siirtämisestä Porin kaupungista Kankaanpään kaupunkiin, joka oli alueelle merkittävämpi asiointi- ja työssäkäyntialue⁴³. Alus-Niemenkylä kuului Lavian kuntaan, joka oli kunnan osaa siirtämistä koskevan esityksen jälkeen liitetty Porin kaupunkiin, minkä tapaus koskee Porin ja Kankaanpään kaupunkeja. Korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan, että vaikka osaliitos ei olisi merkittävä nykyiselle Porin kaupungille, se olisi merkittävä Porin kaupungin Lavian kaupunginosalle ja heikentäisi Lavian yhtenäisyyttä ja kehittämistä, minkä perusteella

⁴² KHO 10.1.2019/42.

⁴³ KHO 1.2.2018/423.

valitus hylättiin. Kuntarakennelain 19 § 2 momentin mukaan muutoksen pitää olla muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan arvioinut muutoksen olevan Porin kaupungin kannalta vähäinen, mutta merkittävä Lavian kaupunginosan yhtenäisyydelle ja toimivuudelle, jonka takia kuntarakennelain 19 § 2 momentissa säädettyjen edellytysten ei ole katsottu täyttyvän.

3 Talousvaikeuksissa olevan kunnan pakkoliitos

3.1 Arviointimenettely

Kuntalaissa säädetään talousvaikeuksissa olevien kuntien arviointimenettelystä, jonka tarkoituksena on tukea kuntaa ja tasapainottaa sen taloutta. Kuntalain 118 §:n mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely tarkoittaa kunnan ja valtion välistä yhteistyötä, jossa selvitetään kunnan mahdollisuuksia turvata kuntalaisille kuuluvat palvelut, ja ryhdytään toimiin niiden säilyttämiseksi. Arviointimenettelyn käynnistämisestä päättää valtiovarainministeriö. Se myös nimeää arviointiryhmän, joka koostuu kunnan sekä valtiovarainministeriön edustajista sekä riippumattomasta puheenjohtajasta⁴⁴. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä kunnan palveluiden turvaamiseksi⁴⁵. Kunnanvaltuusto käsittelee toimenpide-ehdotuksen, jonka jälkeen siitä tehty päätös saatetaan ministeriölle mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten⁴⁶. Jos toimenpide-ehdotukset eivät johda palveluiden rahoituksen parantumiseen, valtiovarainministeriö voi määrätä kuntarakennelain mukaisen erityisen kuntajakoselvityksen kuntajaon muuttamiseksi⁴⁷.

Erytisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksistä säädetään kuntalain 118 §:n 2 ja 3 momentissa, joista vähintään toisen pitää täytyä. 2 momentin mukaan kunta joutuu arviointimenettelyyn, jos se ei kykene kattamaan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:ssä säädettyssä määräajassa. Arviointimenettelyn välttämiseksi kunnan on katettava alijäämä viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta, eli kunnalla on viisi vuotta aikaa kattaa alijäämä⁴⁸. Kunnan tulee taloussuunnitelmassaan yksilöidä keinoja, joilla alijäämä katetaan⁴⁹.

⁴⁴ HE 280/2018 vp, s. 3.

⁴⁵ Valtiovarainministeriö, 2020, s. 105.

⁴⁶ HE 268/2014 vp, s. 35.

⁴⁷ Kuntaliitto, 2017, s. 44.

⁴⁸ Harjula & Prättälä, 2023, s. 837.

⁴⁹ Kuntaliitto, 2017, s. 43.

Kuntalain 118 §:n 3 momentin mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää silloin, kun kunnan alijäämä asukasta kohti on 1000 euroa ja sitä edeltävänä vuonna 500 euroa tai, kun kunnan talouden tunnusluvut täyttävät 3 momentissa säädetyt raja-arvot kahtena vuonna peräkkäin. Ongelmat yksittäisten kuntien taloudessa johtuvat erilaisista tekijöistä, eikä niitä ole mahdollista tunnistaa lainsäädännössä. Siksi menettelyn käynnistäminen edellyttää kokonaisharkintaa, eikä sitä ole aloitettu kaikissa kriteerit täyttäneissä kunnissa⁵⁰. Talouteen vaikuttavia erityistekijöitä voidaan huomioida myös toimenpide-ehdotuksessa. Tunnuslukujen tavoitteena on kuvata kuntien taloudellista tilannetta eri näkökulmista ja saada arviointimenettely kohdistettua kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin kuntiin⁵¹.

Arviointimenettely on ollut käytössä vuoden 2007 kunta- ja palvelurakennemuutoksesta asti. Arviointimenettely on toteutettu vuosien 2007–2023 aikana 50 kertaa, ja menettelyssä on ollut mukana 41 eri kuntaa, joista kahdeksan kaksi kertaa ja yksi kolme kertaa⁵². Arviointimenettelyn tarkoitus on turvata lakisääteiset palvelut myös vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asukkaille⁵³.

3.2 Erityinen kuntajakoselvitys

Kuntajaon muutokset voivat tapahtua kuntien yhteisestä esityksestä, mutta tarvittaessa myös valtiovarainministeriö (jäljempänä myös ministeriö) pystyy käynnistämään prosessin. Tämä on mahdollista käynnistämällä erityinen kuntajakoselvitys. Kuntarakennelain 15 §:n mukaan erityinen kuntajakoselvitys voidaan käynnistää, jos kuntajakoa koskeva asia on laaja tai vaikea, tai erityinen kuntajakoselvitys on muuten perusteltua. Ministeriö asettaa kuntia kuultuaan yhden tai useamman

⁵⁰ Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2024, s. 11.

⁵¹ HE 280/2018 vp, s. 1.

⁵² Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2024, s. 11.

⁵³ HE 280/2018 vp, s. 3.

kuntajakoselvittäjän. Erityinen kuntajakoselvitys voidaan käynnistää ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä tai jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista esittää erityistä kuntajakoselvitystä (kuntarakennelaki 15 §).

Heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voi johtaa erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämiseen. Kuntarakennelain 15 §:n 3 momentin mukaan erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille arviointimenettelyn arviointiryhmän ehdotuksesta. Arviointimenettelyn läpikäyneistä kunnista 21 kunnalle on ehdotettu kuntarakennelain mukaista erityistä kuntajakoselvitystä, joista 12 on päättynyt kuntaliitokseen⁵⁴.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilassa olevan kunnan selvityksestä määrätään kuntarakennelain 16a §:ssä. Kun erityisessä kuntajakoselvityksessä on mukana taloudellisesti heikossa asemassa oleva kunta, kuntarakennelain 16a §:n mukaan kuntajakoselvittäjän tulee tehdä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä yhdistymissopimuksesta. Ehdotus voi koskea vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä toiseen kuntaan, kunnan alueen jakamista useamman kunnan kesken tai useamman kunnan yhdistymistä. Ehdotus voi koskea myös kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Jos kaikki valtuustot hyväksyvät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen, ne tekevät yhdistymisesityksen ministeriölle. Jos kaikki valtuustot eivät hyväksy esitystä, kuntajakoselvittäjä toimittaa esityksen suoraan ministeriöön.

3.3 Pakkoliitos ja itsehallinto

Valtioneuvosto voi päättää kahden tai useamman kunnan kuntajaon muuttamisesta kuntarakennelain 18 §:n perusteella. 18.3 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää heikossa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta

⁵⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2024, s. 11.

kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta, vaikka joku muutoksen kohteena olevista kunnista vastustaisi muutosta. Valtioneuvosto voi tehdä päätöksen, jos se on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan kunnan lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Pakkoliitoksessa erityisen heikossa taloudellisessa asemassa oleva kunta on käynyt läpi kuntalain mukaisen arviointimenettelyn, jonka jälkeen sille on tehty kuntarakennelain mukainen erityinen kuntajakoselvitys. Valtioneuvosto pystyy tekemään pakkoliitoksen 18 §:n perusteella, jos menettely osoittaa, että kunta ei pysty huolehtimaan sille kuuluvista tehtävistä heikon taloudellisen aseman vuoksi. Pakkoliitoksessa valtio pystyy kajoamaan kunnalle kuuluvaan perustuslaissa turvattuun itsehallintoon. Itsehallintoon kajoamista perustellaan esimerkiksi sillä, että kuntalaisille kuuluvien perusoikeuksien turvaaminen on kunnan itsehallintoa tärkeämpää. Pakkoliitoksen taustalla on velvoite turvata niin sanotun kriisikunnan asukkaille kuuluvat perustuslailliset oikeudet⁵⁵. Kunnan toimintakyky on välttämätön itsehallinnon säilymisen ehto, sillä palveluiden toteutuminen tekee toiminnasta hyväksyttävän kansalaisten silmissä⁵⁶.

Heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä sekä sitä mahdollisesti seuraavassa erityisessä kuntajakoselvityksessä tulee käyttää kokonaisuuskäytäntöä. Arviointimenettelyyn johtavien kriteereiden täyttymisen ei tule johtaa kunnan tahdon vastaiseen kuntajaon muuttamiseen, vaan muuttaminen tulee olla kokonaisvaltaisesti perusteltua⁵⁷. Kuntarakennelain 18.3 § mukaan kuntajaon muuttaminen vastoin kunnan tahtoa on mahdollista, jos *muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi*. Perustuslakivaliokunta korostaa välttämättömyyskriteeriä, joka selventää pakkoliitoskynnystä ja rajaa myös sitä, kuinka montaa kuntaa yhdistyminen voi koskea⁵⁸. Pakkoliitoksen pitää olla siis viimeinen vaihtoehto kunnan

⁵⁵ PeVL 20/2013 vp, s. 5.

⁵⁶ Ryytänen, 2010, s. 11.

⁵⁷ PeVL 20/2013 vp, s. 6.

⁵⁸ PeVL 20/2013 vp, s. 6.

asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi. Pakkoliitostilanteissa kunnan kanssa tulee käydä aitoa vuoropuhelua. Päätöksenteon tulee perustua hyvään dialogiin osapuolten kesken, ja sen on tapahduttava riittävän ajoissa, tarjota osapuolille kaikki relevantti informaatio ja oltava julkinen⁵⁹.

Esimerkiksi eräässä tapauksessa valtioneuvosto on päättänyt heikossa taloudellisessa asemassa olevan Rääkkylän kunnan yhdistymisestä Kiteen kaupunkiin, koska valtioneuvosto katsoi, ettei Rääkkylän kunta pysty turvaamaan kuntalaisten palveluita⁶⁰. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin kumonnut päätöksen, koska se on kokonaisharkinnassaan huomionut suunnitteilla olleen sote- ja maakuntahallintouudistuksen vaikutukset Rääkkylän kunnalle. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei ole todisteita sille, että Rääkkylän kunta ei voisi selvittää lakisääteisten palveluiden tuottamisesta uudistuksen jälkeen⁶¹. Uudistus vähentää kunnan vastuulla olevia tehtäviä ja näin ollen parantaa Rääkkylän mahdollisuuksia selvittää muiden lakisääteisten tehtävien tuottamisesta. Tämä osoittaa, että kokonaisharkinnassa huomioidaan kaikki tosiasialliset tekijät ja pakkoliitos toteutetaan vain, jos se on välttämätön keino turvata kunnan asukkaiden palvelut.

Talousvaikeuksissa olevan kunnan kuntajaon muuttaminen on monivaiheinen menettely, minkä ansiosta kunnalla on mahdollisuus tehdä talouteen vaikuttavia ratkaisuja ja esittää niistä selvitystä menettelyn aikana⁶². Esimerkiksi valtioneuvosto on katsonut, että arviointimenettelyssä ja sen jälkeen erityisessä kuntajakoselvityksessä olleen Vimpelin kunnan liittäminen Alajärven kaupunkiin ei ollut välttämätöntä Vimpelin kunnan tekemien todellisten sopeuttamistoimenpiteiden vuoksi⁶³. Erityisen vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleva kunta ei pysty vastustamaan kuntaliitosta itsehallinnon perusteella varsinkaan, jos kunnalla on ollut pitkään ongelmia taloutensa

⁵⁹ Ryytänen, 2012, s. 68.

⁶⁰ KHO 2016:187.

⁶¹ KHO 2016:187.

⁶² KHO 2016:187.

⁶³ Valtioneuvoston päätös 395/2016; Valtiovarainministeriö, 2016.

tasapainottamisessa, koska silloin voidaan katsoa, ettei kunnalla ole itsehallinnon edellyttämää elinvoimaa eikä edellytyksiä ylläpitää itsehallintoaan⁶⁴. Näissä tilanteissa arvioinnissa tulisi antaa painoarvoa erityisesti kunnan asukkaiden palveluiden turvaamiselle myös tulevaisuudessa.⁶⁵

Pakkoliitos tuli uudelleen mahdolliseksi kuntajaon muuttamisen välineenä 1.7.2013 uudistetussa kuntarakennelaissa, sen oltua pois 20 vuotta⁶⁶. Yhä useampien kuntien taloudet ovat kriisiytymässä, ja palveluiden toteutuminen entistä epävarmempaa, joten pakkoliitosmahdollisuus on valtion keino turvata kuntalaisten lakisääteisten palveluiden toteutuminen⁶⁷. Vaikka perustuslaki turvaa kuntien itsehallinnon, se ei silti varsinaisesti turvaa kuntien rajoja. Toisaalta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artiklan mukaan paikallisviranomaisen aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta asianosaisten kuntien kanssa. Valtion viimesijainen rooli on kuitenkin varmistaa kuntalaisten perusoikeuksien toteutuminen käytännössä. Siksi pakkoliitoksella ja kuntien itsehallintoon kajoamisella katsotaan olevan vahvat perusteet.

Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää vastoin kunnanvaltuuston tahtoa myös silloin, jos kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä saa enemmistön tuen (kuntarakennelaki 18.2 §). Kansanäänestyksen toimittaminen antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden päättää pakkoliitoksesta. Tämä antaa kunnan asukkaille vaikuttamismahdollisuuden ja valtioneuvostolle liikkumavaraa tilanteessa, jossa kunnanvaltuusto vastustaa kuntajakoselvittäjän esitystä kuntien yhdistymisestä⁶⁸. Kansanäänestyksen avulla tehtävä kuntien yhdistyminen ei kuitenkaan samalla tavalla ole vastoin kunnan itsehallinnon periaatetta, jonka mukaan kunnan hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon (PL 121.1 §). Kansanäänestys tukee kunnallista itsehallintoa. Sen käytölle ei kuitenkaan ole tarvetta silloin, kun kyseessä on

⁶⁴ HE 31/2013 vp, s. 82.

⁶⁵ HE 31/2013 vp, s. 83.

⁶⁶ Tornberg, 2014, s. 288.

⁶⁷ Tornberg, 2014, s. 288.

⁶⁸ HE 125/2009, s. 69.

heikossa taloudellisessa asemassa oleva kunta. Valtioneuvosto pystyy päättämään pakkoliitoksesta kuntarakennelain 18 §:n perusteella ilman kansanäänestyksen toimittamista, joten kansanäänestysmahdollisuuden käsittelylle tässä tutkielmassa ei ole suurempaa tarvetta.

3.4 Vastaanottavan kunnan vastustus

Pakkoliitos koskee aina useampaa kuin yhtä kuntaa. Pakkoliitoksen osapuolista ainakin yksi on erityisen heikossa taloudellisessa tilanteessa oleva kunta, jolla ei ole edellytyksiä tuottaa kunnan asukkaille lakisääteisiä palveluita. Tällöin vastaanottava kunta joutuu vastaamaan näiden kuntalaisten palveluista välittämättä siitä, haluaako vastaanottava kunta kuntaliitosta vai ei. Pakkoliitos vaikuttaa siis väistämättä muidenkin kuntien talouteen. Kuntajakoselvityksessä olisi pyrittävä pääsemään sellaiseen kuntajaon muutokseen, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua⁶⁹. Oikeuskäytäntö osoittaa, että tämä ei aina ole mahdollista.

Tapauksessa Liedon valtuusto on hylännyt kuntajakoselvittäjän esityksen talousvaikeuksissa olevan Tarvasjoen kunnan liittämisestä Liedon kuntaan⁷⁰. Tapauksessa valittajat esittivät, että valtioneuvoston kuntarakennelain 18.3 §:n nojalla tekemä päätös liittää talousvaikeuksissa oleva Tarvasjoen kunta Liedon kuntaan, joka ei ole talousvaikeuksissa oleva kunta, on vastoin perustuslailla suojattua kunnallista itsehallintoa. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että Tarvasjoki ei erittäin heikon taloudellisen tilansa takia pysty takaamaan kuntalaisten peruspalveluiden toteutumista, joten kajoaminen myös Liedon kunnan itsehallintoon on perusteltua. Kuntajakoselvityksessä pyritään pääsemään lopputulokseen, johon kaikki osapuolet suostuvat⁷¹. Tapauksessa oli selvitetty Tarvasjoen kunnan mahdollisuutta liittyä muuhun naapurikuntaan sekä monikuntaliitokseen. Kuntajakoselvittäjä oli kuitenkin katsonut

⁶⁹ PeVL 20/2013 vp, s. 6.

⁷⁰ KHO 2014:197

⁷¹ PeVL 20/2013 vp, s. 6.

Liedon olevan taloudellisesti sekä toiminnallisesti tarpeeksi vahva turvatakseen myös Tarvasjoen kuntalaisten palvelut.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa molemmat kunnanvaltuustot ovat hylänneet esityksen Lavian kunnan liittämistä Porin kaupunkiin⁷². Lavian kunnanvaltuusto on esittänyt kunnan liittämistä Kankaanpään kaupunkiin, mutta arviointimenettelyn tehnyt arviointiryhmä oli katsonut, että kuntaliitos Porin kanssa on taloudellisesti kannattavin. Tilanteessa, jossa yhdistymistä vastustaa muu kuin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleva kunta, valtioneuvoston tulee kokonaisharkinnassaan kiinnittää erityistä huomiota muodostuvan kokonaisuuden elinvoimaisuuteen sekä toiminnalliseen perusteltavuuteen⁷³. Molemmat tapaukset osoittavat, että sille annetaan vähän merkitystä, vastustaako kuntaliitosta sellainen kunta, jonka taloudellinen tilanne ei ole heikko. Heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden palveluiden toteutuminen nähdään muidenkin kuntien itsehallintoa tärkeämmäksi.

Molemmissa tapauksissa kävi ilmi, että heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asukkaat kokevat jonkun muun kunnan vahvemmin asiointi- sekä työssäkäyntisuunnaksi. Erityinen kuntajakoselvitys tehtiin kuitenkin suurempien kuntien kanssa, näissä tapauksissa Liedon ja Porin kanssa, mitä perusteltiin taloudellisilla syillä sekä nopeammalla aikataululla. Kun pakkoliitos joudutaan tekemään talousvaikeuksissa olevan kunnan asukkaiden palveluiden turvaamiseksi, on tärkeää pystyä luottamaan siihen, että kuntaliitoksen seurauksena palvelut ovat turvattu. Kun talousvaikeuksissa oleva kunta on pieni ja vastaanottava kunta suuri, uusi kunta pystyy helpommin selviytymään talouden rasitteista⁷⁴. Esimerkiksi Tarvasjoki oli arviointimenettelyssä kaksi kertaa⁷⁵, joka kertoo siitä, että talouden tasapainottamisessa oli suuria haasteita eikä kunta onnistunut korjaamaan talouttaan menettelyn aikana. Tällaiseen taloudelliseen

⁷² KHO 30.12.2014/4118.

⁷³ HE 31/2013 vp, s. 82.

⁷⁴ Antila & muut, 2015, s. 10.

⁷⁵ KHO 2017:197.

asemaan ajautunut kunta ei ole houkutteleva liitoskumppani ⁷⁶. Siksi näissä tilanteissa on tärkeää, että pakkoliitos tehdään sellaisen kunnan kanssa, jolla on taloudelliset edellytykset selvitä tehtävien hoitamisesta. Vastaanottavan kunnan hyvä taloudellinen tilanne vähentää sen riskiä, että tulevaisuudessa jouduttaisiin tekemään uusia kuntaliitoksia.

⁷⁶ Antila & muut, 2015, s. 17.

4 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin sitä, milloin kuntaliitos voidaan tehdä vastoin itsehallinnollisen kunnan tahtoa. Tutkielma pyrkii vastaamaan kysymykseen: millä perusteella valtioneuvosto pystyy päättämään kuntajaon muutoksesta itsehallinnollisen kunnan vastustuksesta huolimatta? Tarkoituksena oli selvittää, miten pakkoliitoksia voidaan tehdä voimassa olevan lainsäädännön mukaan, ja miten tässä huomioidaan kunnallinen itsehallinto. Valtioneuvosto pystyy päättämään pakkoliitoksesta taloudellisilla perusteilla. Asia on ajankohtainen, sillä muuttoliike suuriin kaupunkeihin ja ikärakenteen muuttuminen johtaa kunnissa talousvaikeuksiin. Talousvaikeudet heikentävät erityisesti pienten kuntien mahdollisuuksia tarjota lakisääteisiä palveluita, mikä vaarantaa kuntien asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen.

Kuntien itsehallinto on turvattu perustuslain 121 §:ssä. Sen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Tärkeä osa itsehallintoa on kunnan alueen loukkaamattomuus, mikä turvaa kunnan pitkäjänteisen toiminnan mahdollisuudet ja vakaan paikallisen demokratian ⁷⁷. Kuitenkin kuntarakennelain 18 §:n perusteella valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi. Tässä kajoetaan merkittäväällä tavalla kunnan itsehallintoon. Tutkielman perusteella kajoaminen voi koskea myös sellaista kuntaa, joka ei ole heikossa taloudellisessa asemassa. Perustuslaki ei kuitenkaan suoranaisesti turvaa kuntien alueiden rajoja, joten rajojen muuttaminen kunnan taloustilanteen ja kuntalaisten oikeuksien turvaamisen perusteella on mahdollista.

Pakkoliitoksia on tehty tilanteissa, jossa kunnalla on pitkään jatkuneita vaikeuksia taloutensa tasapainottamisessa. Näissä tilanteissa kunta on käynyt läpi kuntalain 118 §:n mukaisen erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn. Jos kunta ei

⁷⁷ Heuru & muut, 2008, s. 69.

pysty parantamaan taloudellista tilaansa arviointimenettelyn aikana, kuntaan voidaan määrätä erityinen kuntajakoselvitys. Valtioneuvosto pystyy erityisen kuntajakoselvityksen seurauksena tekemään pakkoliitoksen, eli muuttaa kuntajakoa vastoin kunnan tahtoa. Pakkoliitoksen taustalla on velvoite turvata niin sanotun kriisikunnan asukkaille kuuluvat perustuslailliset oikeudet⁷⁸. Kajoaminen kunnan itsehallintoon on siis perusteltua, jos se on välttämätöntä kunnan asukkaiden palveluiden turvaamiseksi. Yhä useampien kuntien taloudet ovat kriisiytymässä, ja palveluiden toteutuminen entistä epävarmempaa, joten pakkoliitosmahdollisuus on valtion keino turvata kuntalaisten lakisääteisten palveluiden toteutuminen⁷⁹. Oikeuskäytäntö osoittaa, että sillä ei ole väliä, mikä pakkoliitoksen osapuolista vastustaa liitosta. Tämä on myös perusteltu kriisikunnan asukkaiden palveluiden turvaamisella.

Valtio pyrkii auttamaan kuntaa arviointimenettelyn avulla, eikä sen tarkoitus ole johtaa kuntajaon muuttamiseen. Pitää myös huomioida, että menettely koskee yksittäisiä kuntia ja yksittäistapauksia, eikä tätä kautta ole mahdollista saada aikaan laajempaa pakkoliitosaaltoa esimerkiksi kuntarakenteen muuttamiseksi ja kuntakoon kasvattamiseksi. Menettely, jonka kunta käy läpi ennen pakkoliitosta voi kestää vuosia, joten kunnalla on aikaa tehdä taloutta korjaavia toimia, jotta se välttyy kuntaliitokselta. Jos kunta ei siihen pysty, se ei myöskään pysty ylläpitämään sille kuuluvaa itsehallintoa. Toisaalta, jos valtion viimesijainen tarkoitus on turvata lakisääteisten palveluiden ja kansalaisten oikeuksien toteutuminen, voisi ajatella vuosia kestävästä menettelystä kuntatalouden korjaamiseksi olevan pitkä aika. Jos kunta ei kykene tasapainoittamaan taloutta, kansalaisten oikeuksien toteutuminen on ollut vaarantuneena vuosien ajan.

Tutkimuksen perusteella valtioneuvosto pystyy jonkin verran käyttämään harkintavaltaa siinä, milloin se katsoo kunnan taloutta koskevien toimien olevan riittäviä, ja milloin se katsoo pakkoliitoksen olevan välttämätön keino kuntalaisten palveluiden turvaamiseksi. Tämän perusteella mahdollisia jatkotutkimuskysymyksiä ovat esimerkiksi

⁷⁸ PeVL 20/2013 vp, s. 5.

⁷⁹ Tornberg, 2014, s. 288.

kunnanvaltuuston ja kuntalaisten oikeusturvakeinot pakkoliitostilanteissa. Oikeusturvakeinot ovat kuitenkin merkittävä osa kunnan itsehallintoa. Jatkotutkimusta voisi tehdä myös siitä, millaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan asukkailla on kriisikuntamenettelyn tai pakkoliitoksen aikana.

Lähteet

- Antila, A., Asikainen, J. & Koski, A. (2015). Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2015.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2023). Kuntalaki. Alma Talent Oy.
- Heuru, K. (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Heuru, K. (2007). Kunta- ja palvelurakennemuudistus. Edilex 2007/13. Noudettu 27.2.2026 osoitteesta: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/4381.pdf>
- Heuru, K., Mennola, E. & Rynnänen, A. (2008). Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita.
- Heuru, K., Mennola, E. & Rynnänen, A. (2011). Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere University Press. Noudettu 20.4.2026 osoitteesta: https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/102563/Heuru_ym_Kunta_kunnallisen_itsehallinnon_perusteet.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kolehmainen, A. (2016). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa T. Miettinen (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edita. 106–134, Edilex. Noudettu 20.3.2026 osoitteesta: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/16170.pdf>
- Kuntaliitto. (2017). Kuntatalous – monen muuttujan summa. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Matikainen, T. (2014). Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Oikeus 1/2014 s. 86–89.
- Mutanen, A. (2017). Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 2017/23. Noudettu 27.2.2026 osoitteesta: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/17728.pdf>
- Muukkonen, M. (2019). Kuntien talouden järjestäminen. Oikeus 4/2019. s. 356–373.
- Oikarinen, T., Voutilainen, T., Mutanen, A. & Muukkonen, M. (2018). Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. KAKS - Kunnallisan kehittämissäätö.

Noudettu 26.4.2026 osoitteesta: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/01/tutkimusjulkaisu_107-1.pdf

- Rantahalvari, S. (2024). Oikeushistoriallinen tarkastelu kunnallisesta itsehallinnosta 1865–2022. Oikeustiede–Jurisprudentia LVII:2024. s. 247–330.
- Ryynänen, A. (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto–kehittämismallit. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Ryynänen, A. (2010). Kunnallinen itsehallinto hallintopolitiikan sivuraiteilla–onko kunnista tulossa valtion tulosohjattua paikallisyksiköitä? Edilex 2010/41. Edita Publishing Oy.
- Ryynänen, A. (2012). Kunnan olemassaolon oikeus. Hallinnon tutkimus 1/2012, s. 62–70.
- Tornberg, K. (2014). Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. (Väitöskirja, Lapin yliopisto). Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja: A-sarja N:o 322.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2024). Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2024. Noudettu 26.2.2026 osoitteesta: <https://vtv.fi/wp-content/uploads/2025/08/VTV-Tarkastus-2-2024-Arviointimenettelyn-toimivuus-kuntien-talouden-tasapainottamisessa-ja-palveluiden-turvaamisessa.pdf>
- Valtiovarainministeriö. (2011). Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011. Helsinki. Noudettu 26.2.2026 osoitteesta: https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/7604.pdf
- Valtiovarainministeriö. (2015). Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. Helsinki. Noudettu 20.4.2026 osoitteesta: [https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+tehtävät+ja+niiden+laajuus+\(raportti\)/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c?t=1446620191000](https://vm.fi/documents/10623/1083563/Kuntien+itsehallinnolliset+tehtävät+ja+niiden+laajuus+(raportti)/faede779-17c3-4971-8feb-629f70545c2c?t=1446620191000)
- Valtiovarainministeriö. (2016). Vimpelin kunnan ja Alajärven kaupungin yhdistymistä koskeva esitys. Muistio VM/1851/00.01.00/2015.

Valtiovarainministeriö. (2020). Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:2013. Helsinki.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-065-5>

Virallislähteet

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

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolaiksi.

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

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

HE 280/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

PeVL 20/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö

KHO 2014:197

KHO 30.12.2014/4118

KHO 2016:187

KHO 1.2.2018/423

KHO 10.1.2019/42

Valtioneuvoston päätökset

Valtioneuvoston päätös 395/2016 Vimpelin kunnan ja Alajärven kaupungin yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä.