

Kyösti Tornberg

KUNTAJAKO JA KUNNALLINEN PAKKOLIITOS

KUNTAJAKO JA
KUNNALLINEN PAKKOLIITOS



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 322

Kyösti Tornberg

Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos

Yliopistollinen väitöskirja, joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi luentosalissa 2, perjantaina 5.12.2014 klo 12.

SAMMANFATTNING PÅ SVENSKA
WITH AN ENGLISH SUMMARY

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-458-8

© 2014 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Kyösti Tornberg

ISSN-L 0356-7206

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-342-0

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2014

Esipuhe

Luulin lähteväni maratonille, mutta siitä tulikin ultramaratoni. Ajatus väitöskirjasta tuli ensimmäisen kerran mieleeni vuonna 2006, kun työskentelin puolen vuoden ajan sisäasiainministeriössä neuvottelevana virkamiehenä esittelemässä kuntajakoasioita valtioneuvostolle. Palattuani kuntatehtäviin hankin pian Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan opintovaatimukset ja vuonna 2008 olin tenttimässä oikeustieteen jatko-opintojen tenttejä. Kuntajakoasiat kiinnostivat ja tuntui siltä, että kuntakentässä tuolloin tapahtuneessa liitosaallossa monissa tapauksissa menttiin virran mukana eikä päätöksiä perustettu tutkittuun tietoon.

Vuonna 2009 alkaneen väitöskirjatyöni aiheena oli aluksi ”Kuntajako”. Keskustelin asiasta Hannes Mannisen kanssa, ja hän esitti pohdittavaksi, olisiko sitenkin pakkoliitos parempi ja ajankohtaisempi aihe. Myös Arto Koski oli samaa mieltä. Päädyin jonkin ajan päästä sitten siihen, että aiheeksi tuli ”Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos”. Kiitos Hannes ja Arto.

Työni alku oli tutkimusotteen ja rajauksen etsimistä. Näin jälkeensä täytyy ihmetellä ohjaajani, professori, dekaani Matti Niemivuon kärsivällisyyttä ja pitkämielisyyttä. Minä luulin tietäväni, miten väitöskirja kirjoitetaan, mutta minä en tiennyt, kaukana siitä. Vasta vähitellen alkoi minussa syntyä ymmärrys, mistä väitöskirjassa on kysymys. Luonnollisesti se, että asuin Oulun seudulla ja kävin harvoin yliopistolla, vaikutti hidastavasti prosessiin. Mutta vaikeudet oli tarkoitettu voitettaviksi. Kiitos Matti, että jaksoit uudelleen ja uudelleen kannustaa ja antaa hyviä neuvoja. Tärkeitä olivat myös Markku Vartiainen lukuisat auliit opastukset. Minä kiitän.

Aherrus väitöskirjan parissa oli aina vuoden 2012 loppuun saakka hyvin yksinäistä. Vain säännöllinen tenniksen peluu puolen päivän jälkeen katkaisi sen. Tenniksestä muodostuikin minulle korvaamaton henkireikä ja sosiaalinen väylä monen vuoden ajaksi. Kiitos Kauko, Risto, Juha ja kumppanit.

Tutkimustyössäni on ollut kaksi vuorta kiivettävänä. Suurin vuori on ollut se, että olen työskennellyt käytännön työtehtävissä 1970-luvun lopulta alkaen, jolloin teoreettinen ja tutkimuksellinen osaaminen on ollut sivuroolissa. En voi vielääkään sanoa olevani mikään osaaja tässä mielessä, mutta ehkä työprosessi on kuitenkin vienyt minua eteenpäin. Tässä suhteessa sparrauskeskustelut Seppo Koskisen ja Petri Kinnusen kanssa ovat olleet erinomaisen hyödyllisiä ja avartavia. Kiitos siitä.

Toinen vuori on sitten ollutkin aivan erilainen. Lähtiessäni liikkeelle kunta- ja palvelurakennemuutos oli kiihkeimmässä vaiheessa. Viikoittain tapahtui uutta. Tuli koko ajan uutta mielenkiintoista aineistoa, mutta minun piti miettiä rajausta

ja tutkimusotetta. Ja tapahtunut on koko ajan aina väitöskirjan jättämiseen vuoden 2014 kesäkuun puoliväliin saakka; viimeisenä asiana muutama päivä ennen väitöskirjan jättämistä valtioneuvoston kaksi pakkoliitospäätöstä. Oli kulunut 39 vuotta edellisestä pakkoliitospäätöksestä! Eivätkä uudet asiat ole jääneet tähän, vaan kesäkuun puolivälin jälkeen on muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistushanke ottanut askeleita eteenpäin.

Tiedekunta nimesi työni esitarkastajiksi prof. Eija Mäkisen ja prof. Heikki Kullan. Heidän asiantuntevalla opastuksellaan olen voinut saattaa väitöskirjani lopulliseen muotoonsa. Eija Mäkinen lupautui myös vastaväittäjäksi. Kiitän heitä perusteellisesta paneutumisesta aiheeseeni ja rohkaisusta hankkeen loppumetreillä.

Kunnallissalan kehittämissäätiö on tukenut merkittävällä stipendillä työtäni. Kun aloitin työni, Antti Mykkänen rohkaisi minua sanoen, ettei yksikään säätiön tukema kunnanjohtaja ole saanut väitöskirjaansa valmiiksi! Kiitos kaikesta huolimatta Antti! Samoin suuret kiitokset Suomen Kulttuurirahaston Lapin rahastolle ja Marjut Kuusistolle sekä Ahti Pekkalan säätiölle. Ilman kaikkia näitä avustuksia en olisi kyennyt saamaan väitöskirjaani valmiiksi. Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n asiantuntevalla otteella kirja on saatu kansiin. Kiitos Pipsa ja Lea.

Läheisten tuki on ollut kuitenkin se kaikkein tärkein. Valo on palanut yömyöhään. Olen ollut omissa aatoksissani monta vuotta. Monet käytännön asiat ovat saaneet väistyä. Mutta siitä huolimatta puolisoni Inkeri ja lapset Maria, Otto ja Otso sekä Marian puoliso Petteri ja pikkupojat Lauri ja Eeli ovat kaikissa vaiheissa ymmärtäneet ja tukeneet. Samoin muut lähiystävät, ennen muuta opiskelukaverini Jouni. ”Mistä tunnet sä ystävän ...”

Oulussa 31.10.2014

Kyösti Tornberg

Sisällys

ESIPUHE	V
LÄHTEET	XIII
KAAVIOT JA TAULUKOT	XXVII
LYHENTEET	XXIX
I TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TOTEUTUS	1
1 Kunnallishallinnon asema Suomessa	1
2 Kuntajaotus on ajankohtainen kysymys	3
3 Aikaisempi kunnallisoikeudellinen tutkimus maassamme	6
4 Tutkimuskohde ja tehtävänasettelu	13
4.1 Tutkimuskohde	13
4.2 Tehtävänasettelu ja rajaukset	15
4.3 Ahvenanmaan maakunnan erityisasema	17
4.4 Pääkaupunkiseutu tutkimuksen ulkopuolella	18
4.5 Kiteytys	19
5 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto	20
5.1 Tutkimusmenetelmänä pääosin lainoppi	20
5.2 Oikeuslähteet ja tutkimusaineisto	21
6 Tutkimuksen eteneminen ja jäsentely	25
II KUNTAJAKO POHJOISMAISSA JA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA	29
1 Johdanto	29
2 Ruotsi	33
2.1 Ruotsin kunnallishallinnon ja kuntajaon perusta	33
2.2 Suuri kuntauudistus 1960-luvulla ja sen jälkeinen kehitys ...	35
2.3 Kuntajakolainsäädännöstä	37
2.4 Ansvarskommittén	39
2.5 Yhteenveto ja arviointia	40
3 Norja	41
3.1 Norjan kunnallishallinnon ja kuntajaon perusta	41
3.2 Kuntajakolainsäädännöstä	43
3.3 Viime vuosien uudistukset ja tulevaisuuden näkymät	44
3.4 Yhteenveto ja arviointia	45
4 Tanska	46
4.1 Tanskan kunnallishallinnon ja kuntajaon perusta sekä kehitysvaiheet	46

4.2	Kuntajakolainsäädännöstä	48
4.3	Yhteenveto ja arviointia	49
5	Islanti	51
6	Saksa	52
7	Ranska	53
8	Kanadan territoriot	54
9	Yhteenveto	55
III	KUNTAJAON HISTORIAALLINEN KEHITYS	59
1	Kehitysvaiheiden pääpiirteet	59
2	Kuntajaon kehitys ennen itsenäistymistä	62
2.1	Kestitysveropiireistä kunnallishallinnon syntymiseen	62
2.2	Kaupunkien syntyvaiheet	68
2.3	Kauppaloitten ja taajaväkisten yhdyskuntien kuntahistoria ..	70
3	Kuntajaon muuttuminen maailmansotien välisenä aikana (1919–1945)	72
3.1	Suomen Hallitusmuoto	72
3.2	Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta kuntajakoi- lainsäädännön peruslakina	75
3.2.1	Lain tausta	75
3.2.2	Lain keskeiset periaatteet ja käsitteet	75
3.2.3	Lain keskeinen sisältö	77
3.2.4	Muutoksenhaku	81
3.2.5	Yhteenveto	82
4	Kuntajako toisen maailmansodan päättymisestä vuoteen 1977	83
4.1	Toisen maailmansodan vaikutukset kuntajakoon	83
4.2	Vuoden 1948 kunnallislaki	83
4.3	Kuntajako pysyy lähes muuttumattomana 1945–1965	84
4.4	Pienkuntakomitean mietintö 1965 ja kuntauudistuslaki 1967 ..	85
4.5	Kuntajaon kehitys 1965–1977	88
4.6	Ylemmänasteisesta itsehallinnosta Suomessa	90
4.7	Vuoden 1976 kunnallislaki	95
5	Vuoden 1977 kuntajakolaista kunta- ja palvelurakenne- uudistukseen	97
5.1	Vuoden 1977 kuntajakolain synty, keskeiset periaatteet ja muutokset aikaisempaan lakiin	97
5.2	Lain keskeinen sisältö	97
5.3	Muutoksenhaku	100
5.4	Kuntajakolain muutos 1992	101
5.5	Kuntalaki 1995 ja kuntajakolaki 1997 sekä sen tarkistukset 2001–2008	102
5.5.1	Kuntalaki 1995	102

5.5.2	Vuoden 1997 kuntajakolaki	103
5.5.2.1	Lain tausta	103
5.5.2.2	Kuntajakolain (1196/1997) keskeinen sisältö	103
5.5.2.3	Muutoksenhaku	108
5.5.3	Lain tarkistukset 2001–2008	109
5.5.4	Kuntajaon kehitys vuodesta 1978 vuoteen 2005	109
5.5.5	Kunta- ja palvelurakennemuutos	112
5.5.6	Rovaniemen maalaiskunnan ja Rovaniemen kaupungin yhdistyminen kehyskuntaparina 2006	116
5.5.7	Lähes sadan kunnan vähennys 2006–2011	121
6	Yhteenveto	125
IV	NYKYINEN KUNTAJAKOON LIITTYVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ JA SÄÄDÖSTÖ SEKÄ SEN TOIMIVUUS KÄYTÄNNÖSSÄ	129
1	Perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto	129
1.1	Vuoden 2000 perustuslain tausta	129
1.2	Kunnallisen itsehallinnon luonne ja määritelmä	130
1.3	Perustuslaki ja hallinnolliset jaotukset	133
1.4	Perustuslaki sekä kielikysymykset ja perusoikeudet	134
2	Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja	137
3	Vuoden 2009 kuntajakolaki	139
3.1	Yleisiä oikeudellisia näkökohtia	139
3.2	Kuntajakolain lainsäädäntöhistoriasta ongelmista	140
3.3	Kuntajakolain rakenne, systematiikka ja luonne	143
3.4	Miten kuntajakolaki poikkesi aikaisemmasta sääntelystä? ..	144
3.5	Aloite kuntajaotuksen muuttamisesta	147
3.5.1	Kuntien yhdistämiseen vaaditaan kuntien yhteinen esitys	147
3.5.2	Salon erityinen kuntajakoselvitys	148
3.6	Asian valmistelu ja päätöksenteko kunnassa	150
3.6.1	Yksinkertaistetaan, selkeytetään ja nopeutetaan	150
3.6.2	Yhdistymissopimus	152
3.7	Valmistelu ja päätöksenteko valtioneuvostossa	154
3.7.1	Valmistelu valtiovarainministeriön kuntaosastossa ...	154
3.7.2	Päätöksenteko valtioneuvostossa ja valtiovarainministeriössä	156
3.8	Kuntajaon muutoksen toimeenpano	158
3.8.1	Yhdistymishallituksella keskeinen rooli	158
3.8.2	Kunnanvaltuuston asettaminen	159
3.8.3	Henkilöstön asema	161
3.8.4	Muut säännökset	162
3.9	Oikeusturva	166

3.9.1	Muutoksenhaku kunnan päätökseen	166
3.9.2	Muutoksenhaku valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen	168
3.9.3	Ylimpien laillisuusvalvojen rooli	170
4	Vuoden 2009 kuntajakolain mukaan tehdyt kuntajakopäätökset ..	172
4.1	Siirtymäsäännöksen seurauksena vain kaksi päätöstä uuden lain nojalla vuonna 2010	172
4.2	Kylmäkosken kunnan liittäminen Akaan kaupunkiin 2011 ..	172
4.3	Oulun kaupungin sekä Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntien yhdistyminen 2013	175
4.4	Vuoden 2013 alusta toteutuneet kuntaliitokset	180
5	Vuoden 2013 kuntarakennelaki ja kuntauudistus	182
5.1	Kuntauudistuksen valmistelu	182
5.2	Kuntarakennelain sisältö	185
5.3	Arviointia	187
6	Kuntien tehtävistä ja tilasta nousevat kuntajaon kehittämis- tarpeet	188
6.1	Kunta on yhteiskuntaan kiinnittymisen foorumi ja tärkeä kehittäjä	188
6.2	Palvelujen kustannustehokkuudesta	191
6.3	Mitä tehdä terveydenhuollolle?	196
V	KAINUUN HALLINTOKOKEILU	201
1	Tausta ja tavoitteet	201
2	Kokeilun toteutus	205
3	Kokeilun tulokset	207
4	Yhteenveto	211
VI	KUNNALLINEN PAKKOLIITOS	217
1	Kunnallisen pakkoliitoksen käsitteestä ja historiasta	217
2	Tärkeä yleinen etu kuntajakolainsäädännössä ja muussa lainsäädännössä	219
2.1	Tärkeä yleinen etu	219
2.2	Tärkeä yleinen etu rikosoikeudessa	219
2.3	Tärkeä yleinen etu ympäristöoikeudessa	220
2.4	Tärkeä yleinen etu kuntajakolainsäädännössä	222
3	Tärkeä yleinen etu ja pakkoliitoskysymykset oikeus- kirjallisuudessa	224
4	Kuntien pakkoliitospäätösten perusteina olleita syitä	227
4.1	Valtakunnanosaokeskuksen tai maakuntakeskuksen vahvistaminen	228
4.1.1	Helsingin suuri alueliitos 1946	228

4.1.2	Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan liittäminen Lappeenrannan kaupunkiin 1967	232
4.1.3	Kajaanin maalaiskunnan liittäminen Kajaanin kaupunkiin 1977	235
4.2	Kaupungin tai kauppalan kehityksen ja kasvun turvaaminen	239
4.2.1	Pielisensuun kunnan liittäminen Joensuun kaupunkiin 1954	239
4.2.2	Seinäjoen maalaiskunnan liittäminen Seinäjoen kauppalaan 1959	240
4.2.3	Paraisten maalaiskunnan liittäminen Paraisten kauppalaan 1967	241
4.2.4	Vanajan kunnan alueen liittäminen Hämeenlinnan kaupunkiin sekä Janakkalan, Rengon ja Hattulan kuntiin sekä eräiden alueiden siirtäminen Hattulan kunnasta Hämeenlinnan kaupunkiin ja Hämeenlinnan kaupungista Rengon kuntaan 1967	244
4.2.5	Karhulan kauppalan ja Kymin kunnan liittäminen Kotkan kaupunkiin 1977	245
4.3	Merkittävän teollisuuslaitoksen seurauksena tulevien infrastruktuuri- ja palveluvaatimusten turvaaminen	249
4.3.1	Saloisten kunnan liittäminen Raahan kaupunkiin 1973	249
4.3.2	Pyhämaan kunnan liittäminen Uuteenkaupunkiin 1974	251
4.4	Kunta tulossa elinkelvottomaksi ja palvelujen turvaamiseksi tarvitaan pakkoliitos naapurikuntaan	254
4.4.1	Kaks Kerran kunnan liittäminen Turun kaupunkiin 1968	254
4.4.2	Tiukan kunnan liittäminen Kristiinankaupunkiin 1973	256
4.4.3	Bergön kunnan, Maalahden kunnan ja Petolahden kunnan yhdistäminen Maalahti-nimiseksi kunnaksi 1973	257
4.4.4	Lapväärtin kunnan ja Siipyyn kunnan liittäminen Kristiinankaupunkiin 1973	259
4.5	Tarkoituksenmukaisten aluejärjestelyjen aikaansaaminen ...	262
4.5.1	Koijärven kunnan liittäminen Forssan kaupunkiin ja Urjalan kuntaan sekä eräiden Urjalan kuntaan kuuluvien alueiden siirtäminen Forssan kaupunkiin 1969	262
5	Sipoon osan siirtäminen Helsingin kaupunkiin 2009	263

6	Taloudelliselta asemaltaan heikkojen kuntien arviointimenettely	272
6.1	Arviointimenettelystä yleisesti	272
6.2	Pellon kunta arviointimenettelyssä	276
6.3	Pelkosenniemen kunnan arviointimenettely	278
6.4	Hartolan kunnan arviointimenettely	281
6.5	Johtopäätökset	285
7	Vuosien 1944–1975 aikana käytetyt pakkoliitosperusteet nykypäivän valossa	286
8	Nykyisen kuntarakennelain pakkoliitossääntely ja käytäntö	288
8.1	Kuntarakennelain pakkoliitossääntely	288
8.2	Lavian kunta esimerkkitapauksena	289
8.3	Tarvasjoen kunta esimerkkitapauksena	291
9	Pakkoliitosperusteet tulevaisuudessa	294
9.1	Yhteiskunnallinen muutos sekä keskeiset kuntajaon näkökulmat tarkastelun lähtökohtana	294
9.2	Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamiseksi	296
9.3	Yhteiskunnan kokonaisuus pakkoliitosperusteena	299
9.3.1	Taloudelliselta asemaltaan heikot kunnat, joiden kyky huolehtia palveluista on uhanalainen	299
9.3.2	Asukasluvultaan pieni kunta	301
9.3.3	Kehyskuntaparit	304
9.3.4	Keskuskaupunki ja siitä riippuvainen naapurikunta .	305
9.3.5	Saaristokuntien erityisasema	306
9.3.6	Pakkoliitospykälän vaikutus kuntamäärään	307
VII	LOPPUPÄÄTELMÄT JA LAINSÄÄDÄNTÖSUOSITUKSET	309
1	Aluksi	309
2	Kuntauudistuksen vaatimukset lähivuosina	310
3	Pakkoliitossääntely	310
4	Eräitä kuntarakennelain tarkennuksia	311
5	Erityisratkaisut Lappiin	313
6	Kunnan osavaltuustot kuntaliitosten yhteydessä	314
7	Kuntajako ja kunnallinen demokratia	316
	SAMMANFATTNING	319
	ABSTRACT	321
	ASIAHAKEMISTO	323

Lähteet

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

- Aaltonen, Juha – Kirjavainen, Tanja – Moisio, Antti: Kuntien perusopetuksen tehokkuuserot ja tuottavuus 1998–2003. VATT 2005.
- Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Helsinki 1989.
- Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito. Vantaa 2006.
- Airaksinen, Jenni – Haveri, Arto – Jäntti, Anni: Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Valtiovarainministeriö 20/2010.
- Alanen, Jussi-Pekka: Helsinki. Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Helsinki 2009.
- Bernt, Jan Fridthjof – Overå, Oddvar – Hove, Harald: Kommunal rett. 3. utg. Oslo 1994.
- Bohlin, Alf: Kommunalrättens grunder. Norstedts juridik. Stockholm 1994.
- Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta oikeusnormin puuttuessa. Defensor Legis 1938, s. 287–293.
- Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus I. Helsinki 1924.
- Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925.
- Gidlud, Janerik: Kommunal självstyrelse i förvandling. Sammanfattning av forskningsresultat om kommunindelningsreformen. Helsingborg 1983.
- Hallberg, Pekka: Kunnallisen itsehallinnon tulevaisuuden näkymiä. Kunnallistieteellinen aika-kauskirja 2/2005, s. 152–156.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Halme, Esa – Kuukasjärvi, Lauri: Uusi kunta vai kuntaliitos – kuntalaisen itsehallinto. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Helsinki 2010.
- Hannus, Arno: Mitä on tehtävä kuntauudistukselle? Suomen Kunnat 1977, s. 1260–1271.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.: Kuntalaki. Juva 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 5. uudistettu painos. Jyväskylä 2012.
- Haveri, Arto: Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja. Helsinki 2000.
- Haveri, Arto: Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 1/2002. Tampere 2002.
- Heikkilä, Tarja: Tilastollinen tutkimus. Oy Edita Ab 2001.
- Hermanson, Robert: Finlands statsförfattningsrätt. Helsingfors 1924.
- Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston valasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineesta. Tampere 2000.
- Heuru, Kauko: Itsehallinnon aika. Vammala 2001. (Heuru 2001a)
- Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001. (Heuru 2001b)
- Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.
- Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.
- Hogg, Peter W.: Constitutional Law of Canada. Carswell 2010.
- Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1969.

- Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tampere 1995.
- Husa, Jaakko: Yleinen valtiosääntöoikeus. Joensuu 1997.
- Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun. Helsinki 1998.
- Husa, Jaakko: The Constitution of Finland. Constitutional systems of the world. Oxford 2011.
- Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2013.
- Jyränki, Antero: Lakien laki. Helsinki 1989.
- Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.
- Jäntti, Anni: Kunnallinen itsehallinto tienhaarassa – uusi paikallinen yhteisö vai ontot kunnat? Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta-sarja. Suomen Kuntaliitto 2011.
- Kangas, Urpo (toim.): Oikeustiede Suomessa 1900–2000. Juva 1998.
- Karvonen, Lauri: Med vårt västra grannland som förebild. En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland. Åbo 1981.
- Karvonen-Kälkälä, Anja: Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1/2012. Sastamala 2012.
- Kekkonen, Urho: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2011.
- Kolppanen, Rainer: Kunta- ja palvelurakenneuudistus – tutkimus Oulun läänin eteläosassa tapahtuneesta muutoksesta. Lapin yliopisto 2008.
- Koski, Arto: Rovaniemi-selvitys. Selvitysosa 2004.
- Koski, Arto: Salon seudun kymmenen (10) kunnan kuntaselvitys. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2008. (Koski 2008a)
- Koski, Arto: Monikuntaliitokset. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2008. (Koski 2008b)
- Koski, Arto – Kyösti, Anni – Halonen, Jaana: Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2013.
- Koskimies, Y.S.: Hämeenlinnan kaupungin historia IV. Hämeenlinna 1966.
- Kulla, Heikki: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1980.
- Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki 2008.
- Kulla, Heikki: Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 251/2010.
- Kuotola, Yrjö: Kunnan raja. Tampere 2009.
- Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2011.
- Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori (toim.), Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. Juva 2001.
- Kuuskoski, Reino: Pakkoliitoksen edellytyksistä kunnallisen jaotuksen muuttamisessa. Maalaiskunta 1946, s. 305–308.
- Kuuskoski, Reino: Alueliitosasiain käsittelyjärjestys. Maalaiskunta 1953, s. 396–398.
- Kuuskoski, Reino: Uusi kunnallislaki. Porvoo 1954.
- Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtion painatuskeskus 1990.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.
- Laamanen, Elina: Vapaaehtoiset pakkoliitokset. Tampereen yliopisto. Helsinki 2007.
- Lainlaatijan opas. Oikeusministeriö. Helsinki 1996.

- Lappi-Seppälä, Tapio: Rikosoikeudellisista toimenpiteistä luopumista koskeva uudistus II. Lakimies 1991, s. 1202–1232.
- Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2010.
- Lavapuro, Juha: Kunnallinen itsehallinto ja kuntarakenteen muutokset. Teoksessa Oikeus, vero, talous. Juhlajulkaisu Kauko Wikström 1943–21/12–2013. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta 2013, s. 181–203.
- Lehto, Markku: Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Helsinki 2005.
- Liiketaloudellinen tutkimuskeskus. Stuber, Anne-Mari: Kuntien yksikkökustannusten ja kunnan koon välinen yhteys. Helsinki 1992.
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna: Finnish Legal Theory in the Twentieth Century. Teoksessa Kimmo Nuotio – Sakari Melander – Merita Huomo-Kettunen (eds), Introduction to Finnish law and legal culture. Helsinki 2012, s. 19–30.
- Linni, Viljo: Kunnallisista aluemuutoksista. Maalaiskunta 1949, s. 264–268.
- Loikkanen, Heikki A. – Susiluoto, Ilkka: Paljonko verorahoilla saa? Kustannustehokkuuserot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2005.
- Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädösvalta. Vammala 1968.
- Makkonen, Kaarle: Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Jyväskylä 1981.
- Malinen, Pentti: Talvivaaran vaikutukset Kainuussa. Kainuun liitto 8.4.2014.
- Malinen, Torsten: Maamme kunnallinen jaoitus ja sitä koskeva lainsäädäntö. Lakimies 1923, s. 149–163.
- Manninen, Ari: Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Porvoo 2010.
- Manninen, Hannes: Kuntaudistuksen suunnittelulain mukaisen yhteistoiminnan tarkoituksenmukaisuus erikoisesti Kainuussa. Tampereen yliopisto. Kuusamo 1969.
- Matikainen, Tanja: Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsinki 2014.
- Meklin, Pentti – Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.): Parasta Artun mitalla II. Paras-Arttu-ohjelman tutkimuksia nro 23. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012.
- Meklin, Pentti: Juupajoen kunnan talouden tilan arviointia. Kuru 2014.
- Mennola, Erkki: Kuntien pakkoliitokset ja vapaaehtoiset yhdistymiset Kymen läänissä. Helsingin yliopisto 1980.
- Mennola, Erkki: Asiantuntijalausunnat Sipoon kunnan osan siirtämistä Helsingin kaupunkiin koskevassa valitusasiassa 1.9.2006, 27.11.2006, 10.1.2007 ja 24.7.2007.
- Mennola, Erkki: Kulosaaren 100 kunnallisvuotta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2007, s. 417–430.
- Mennola, Erkki: Kulosaaren ilta. Tallinna 2010.
- Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 4. painos. Porvoo 1970.
- Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Porvoo 1964.
- Modeen, Tore: Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden. Acta Academiae Åboensis. Åbo 1962.
- Modeen, Tore: Kommunens allmänna kompetens särskilt med hänsyn till kommuns rätt att bevilja understöd för enskilt verksamhet och åt enskilda personer. Åbo 1962.
- Moisio, Antti – Uusitalo, Roope: Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasiainministeriö 2003.
- Moisio, Sami: Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Tampere 2012. (Moisio 2012a)

- Moisio, Sami: Kuntarakenteet ja hallinnon haasteet. PTT-katsaus 2/2012, s. 17–23. (Moisio 2012b).
- Monahan, Patrick J.: Constitutional Law. Third edition. Toronto 2006.
- Moreno, Angel-Manuel (ed.): Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. Madrid 2012.
- Muren, Edvard: Kunnan toimiala. Kunnallisasiain käsikirja. Joensuu 1967.
- Muren, Edvard: Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle. Suomen Kunnallislehti 1967, s. 288–292.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Vammala 1981.
- Mäenpää, Olli: Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Vammala 1997.
- Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2001.
- Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.
- Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2. painos. Helsinki 2007.
- Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008a)
- Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Yliopistopaino. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008b)
- Mäenpää, Olli: Hallinto ja oikeus. Helsinki 2010.
- Mäkinen, Eija: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.
- Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Mäkinen, Eija: Perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon huomioon ottaminen kaisvoslain uudistamisessa. Selvitys KTM:lle 2007.
- Mäkinen, Eija: Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita Publishing 2010.
- Mäkinen, Pirjo: Kuntajakosäännökset kunnan näkökulmasta vuosina 1925–1994. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1994, s. 72–80.
- Mäntysalo, Raine – Peltonen, Lasse – Kanninen, Vesa – Niemi, Petteri – Hytönen, Jonne – Simanainen, Miska: Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-Arttu-ohjelman tutkimuksia nro 2. Helsinki 2010.
- Mölsä, Ari (toim.): Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Polemia-sarja. Sastamala 2012.
- Niemi-Lilahti, Anita: Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaaliympäristö. Ideaalityypipimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinnassa. Vaasa 1992.
- Niemivuo, Matti: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Vammala 1976.
- Niemivuo, Matti: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Helsinki 1979.
- Niemivuo, Matti: Kuntajaon muuttamista koskevia oikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan ongelmia. Lakimies 1983, s. 591–613.
- Niemivuo, Matti: Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Helsinki 1991.
- Niemivuo, Matti: Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli. Helsinki 2008.
- Niemivuo, Matti: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. Vantaa 2013.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2. painos. Helsinki 2010.
- Nordström, J. J.: De municipiorum in Fennia constitutione på svenska skildring av municipal-förvaltning i Finland. Åbo 1832.
- Nykysuomen sanakirja. 1–5. Porvoo 1978–1980.

- Page, Edward C. – Goldsmith, Michael J. (ed.): Central and Local Government Relations. London 1989.
- Parasta nyt. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriö 11/2009.
- Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum. Helsinki 2005.
- Pihlajaniemi, Toivo: Kuntajakolaki selityksin. Helsinki 1998.
- Pihlajaniemi, Toivo: Kuntarakenne murroksessa. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammala 2006.
- Pihlajaniemi, Toivo: Asiantuntijalausunnot Sipoon kunnan osan siirtämistä Helsingin kaupunkiin koskevassa valitusasiassa 25.1.2007 ja 4.7.2007.
- Pirkiö, Benjamin: Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen vaikutusten arviointi. Tulosten tiivistelmäraportti 2008.
- Pystynen, Erkki: Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tampere 1965.
- Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Jyväskylä 1997.
- Rautio, Jaakko: Erittäin tärkeä yleinen etu syyttäjän syyteoikeuden perustana. Defensor Legis 1997, s. 422–444.
- Rytkölä, Olavi: Kuntien yhteistoiminta. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1952.
- Rytkölä, Olavi: Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1957.
- Rytkölä, Olavi: Kuntajakolaki. Vammala 1978.
- Ryynänen, Aimo: Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Vammala 1986.
- Ryynänen, Aimo: Kunnan uusi toimintamalli. Jyväskylä 1996.
- Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere 1999.
- Ryynänen, Aimo: Lausunto 8.10.2007 koskien sisäasiainministeriön korkeimmalle hallinto-oikeudelle 7.9.2007 antamaa lausuntoa valituksista, jotka oli tehty valtioneuvoston Sipoota koskevas-
ta kuntajakopäätöksestä.
- Ryynänen, Aimo: Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere University Press. Tampere 2008.
- Ryynänen, Aimo: Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere 2012.
- Saarnilehto, Ari – Hemmo, Mika – Kartio, Leena: Varallisuusoikeus. Helsinki 2001.
- Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Sharkland, John: Local Government Law. Second edition. Oxford 2006.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.
- Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto. Helsinki 1966.
- Solakivi, Maria – Viren, Matti: Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Kunnallissalan kehittämissäätiö 2006.
- Stenvall, Jari – Tyvitalo, Jenni – Suikkanen, Asko – Syväjärvi, Antti: Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen arviointi. Keskipitkän aikavälin arviointi kuntaliitoksen toteutumisesta ja sen vaikutuksista. Rovaniemi 2012.
- Ståhlberg, K.J.: Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. Helsinki 1926.
- Ståhlberg, K.J.: Kunnan itsepuolustus-oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. Lakimies 1939, s. 474–477.
- Suksi, Markku: Ålands konstitution: En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland. Åbo 2005.
- Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. Keskiajalta 1870-luvulle. Suomen Kaupunkiliitto 1981.
- Suomen kaupunkilaitoksen historia. Tilasto-osa. Suomen Kaupunkiliitto 1984.
- Suomen kunnat 1917–2009. Tampere 2008.

- Tuori, Kaarlo: Oikeudellinen asiantuntijalausunto koskien valtion ja kuntien vastuunjakoja perusoikeuksien toteuttamisessa 5.12.2001.
- Tuori, Kaarlo: Lausunto kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä 27.9.2005.
- Tuori, Kaarlo: Asiantuntijalausunnat Sipoon kunnan osan siirtämistä Helsingin kaupunkiin koskevassa valitusasiassa 28.7.2006 ja 16.7.2007.
- Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro. Vantaa 2007.
- Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.
- Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Helsinki 1981.
- Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti. Hämeenlinna 2011.
- Werlauf, Erik – Bonsing, Sten (red.): Festkrift till Claus Haagen Jensen. Tanska 2007.
- Wetterberg, Gunnar: Den kommunala självstyrelsen. Avesta 2004.
- Wollmann, Hellmut – Marcou, Gerard: The provision of public Services in Europe. MPG Books Group. UK 2010.
- Ylikangas, Heikki: Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. Helsinki 1990.

VIRALLISLÄHTEET

Hallituksen esitykset

- Senaatin esitys muutoksiksi asetukseen kunnallishallituksesta maalla. 1/1894.
- HE 21/1924 vp. Hallituksen esitys laeiksi maalaiskuntain kunnallislain, kaupunkien kunnallislain ja kunnallisen vaalilain muuttamisesta.
- HE 125/1947 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.
- HE 122/1962 vp. Hallituksen esitys kaivoslain uudistamiseksi.
- HE 140/1975 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.
- HE 70/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 135/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.
- HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi.
- HE 31/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.
- HE 53/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.

Komiteanmietinnöt

KM 1965: A 1. Pienkuntakomitean mietintö.
KM 1970: A 7. Kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitean osamietintö.
KM 1970: A 13. Kuntaudistuksen neuvottelukunnan mietintö.
KM 1973: 60. Kunnallishallintokomitean mietintö.
KM 1982: 71. Väliportaanhallintokomitea II:n 1. mietintö.
KM 1983:3. Kuntien itsehallintokomitean mietintö.
KM 1986:12. Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö.
KM 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö.

Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

HaVM 24/1997 vp. Mietintö hallituksen esityksestä kuntajakolaiksi.
HaVL 28/2006 vp. Lausunto ministeriön selvitykseen kuntien taloudellisista mahdollisuuksista huolehtia asianmukaisesti tehtävistään ja velvoitteistaan.
HaVM 21/2009 vp. Mietintö hallituksen esityksestä kuntajakolaiksi.
HaVM 8/2010 vp. Mietintö valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.
HaVM 11/2013 vp. Mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.
Mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

PeVM 25/1994 vp. Mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
PeVL 24/1997 vp. Lausunto hallituksen esityksestä kuntajakolaiksi.
PeVL 25/1997 vp. Lausunto hallituksen esityksestä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
PeVM 10/1998 vp. Mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
PeVL 65/2002 vp. Lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.
PeVL 22/2006 vp. Lausunto hallituksen esityksestä Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.
PeVL 37/2006 vp. Lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
PeVL 21/2009 vp. Lausunto hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
PeVL 33/2009 vp. Lausunto hallituksen esityksestä kuntajakolaiksi.
Pe VL 20/2013 vp. Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

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

Valtioneuvoston esittelymuistiot

Esittelymuistio 7.3.1966. Arno Hannus.
 Esittelymuistio 24.3.1966. Kaarlo Tetri.
 Esittelymuistio 14.6.1966. Kaarlo Tetri.
 Esittelymuistio 2.6.1967. Arno Hannus.
 Esittelymuistio 19.6.1968. PM. Tekijää ei ole mainittu.
 Esittelymuistio 27.4.1972. Tekijää ei ole mainittu.
 Esittelymuistio 26.6.1972. Aulis Pöyhönen.
 Esittelymuistio 28.6.1972. Erkki Jussila.
 Esittelymuistio 30.6.1972. Aulis Pöyhönen.
 Esittelymuistio 24.4.1973. Aulis Pöyhönen.
 Esittelymuistio 4.10.1975. Juhani Nummela.
 Esittelymuistio 23.10.1975. Juhani Nummela.
 Esittelymuistio 26.6.2006. Kyösti Tornberg.
 Esittelymuistio 28.6.2007. Arto Sulonen.
 Esittelymuistio 14.6.2012. Suvi Savolainen.
 Esittelymuistio (Lavia) 12.6.2014. Anu Hernesmaa.
 Esittelymuistio (Jalasjärvi) 12.6.2014. Anu Hernesmaa.
 Esittelymuistio (Tarvasjoki) 12.6.2014. Suvi Savolainen.

Valtioneuvoston kuntajakopäätökset

- 1921** 22.12.1921/289 Päätös Messukylän kunnan alueiden siirtämisestä Tampereen kaupunkiin vuoden 1922 alusta.
- 1933** 170/1933 Päätös Kyyrölän kunnan yhdistämisestä Muolaan kuntaan vuoden 1934 alusta.
- 1944** 5.10.1944 Päätös Haagan kauppalan sekä Huopalahden kunnan, Kulosaaren kunnan ja Oulunkylän kunnan liittämisestä Helsingin kaupunkiin vuoden 1946 alusta.
- 1953** 15.1.1953 Päätös Pielisensuun kunnan liittämisestä Joensuun kaupunkiin vuoden 1954 alusta.
- 1958** 20.3.1958 Päätös Seinäjoen maalaiskunnan liittämisestä Seinäjoen kauppalaan vuoden 1959 alusta.
- 1966** 17.3.1966/154 Päätös Paraisten maalaiskunnan liittämisestä Paraisten kauppalaan vuoden 1967 alusta.
 24.3.1966/182 Päätös Vanajan kunnan alueen liittämisestä Hämeenlinnan kaupunkiin sekä Janakkalan, Rengon ja Hattulan kuntiin sekä eräiden alueiden siirtämisestä Hattulan kunnasta Hämeenlinnan kaupunkiin ja Hämeenlinnan kaupungista Rengon kuntaan vuoden 1967 alusta.
 29.6.1966/378 Päätös Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan liittämisestä Lappeenrantaan kaupunkiin vuoden 1967 alusta.
- 1967** 20.6.1967/291 Päätös Kaksikerran kunnan liittämisestä Turun kaupunkiin vuoden 1968 alusta.

- 1968** 19.6.1968/424 Päätös Kojjärven kunnan liittamisestä Forssan kaupunkiin ja Urjalan kuntaan sekä eräiden Urjalan kuntaan kuuluvien alueiden siirtämisestä Forssan kaupunkiin vuoden 1969 alusta.
- 1972** 27.4.1972/353 Päätös Tiukan kunnan liittamisestä Kristiinankaupunkiin vuoden 1973 alusta.
28.6.1972/516 Päätös Bergön kunnan, Maalahden kunnan ja Petolahden kunnan yhdistämisestä Maalahti-nimiseksi kunnaksi vuoden 1973 alusta.
28.6.1972/539 Päätös Saloisten kunnan liittamisestä Raahen kaupunkiin vuoden 1973 alusta.
30.6.1972/532 Päätös Lapväärtin kunnan ja Siipyyn kunnan liittamisestä Kristiinankaupunkiin vuoden 1973 alusta.
- 1973** 28.4.1973/370 Päätös Pyhämaan kunnan liittamisestä Uuteenkaupunkiin vuoden 1974 alusta.
- 1975** 23.10.1975/836 Päätös Kajaanin maalaiskunnan liittamisestä Kajaanin kaupunkiin vuoden 1977 alusta.
6.11.1975/864 Päätös Karhulan kauppalan ja Kymin kunnan liittamisestä Kotkan kaupunkiin vuoden 1977 alusta
- 2005** 8.6.2005/406 Päätös Rovaniemen maalaiskunnan ja Rovaniemen kaupungin yhdistämisestä uudeksi Rovaniemen kaupungiksi vuoden 2006 alusta.
- 2006** 21.6.2006/514 Päätös Iin kunnan ja Kuivaniemen kunnan yhdistämisestä uudeksi Iin kunnaksi vuoden 2007 alusta.
21.6.2006/523 Päätös Längelmäen kunnan jakamisesta Jämsän kaupungin ja Oriveden kaupungin kesken vuoden 2007 alusta.
- 2007** 28.6.2007/746 Päätös kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä vuoden 2009 alusta.
22.11.2007/1047 Päätös Salon kaupungin sekä Halikon kunnan, Kiikalan kunnan, Kiskon kunnan, Kuusjoen kunnan, Muurlan kunnan, Perniön kunnan, Perttelin kunnan, Suomensjärven kunnan ja Särkisalon kunnan yhdistämisestä uudeksi Salon kaupungiksi vuoden 2009 alusta.
- 2009** 28.5.2009/390 Päätös Karjalohjan kunnan liittamisestä Lohjan kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
- 2010** 27.5.2010/465 Päätös Kylmäkosken kunnan liittamisestä Akaan kaupunkiin vuoden 2011 alusta.
10.6.2010/553 Päätös Varpaisjärven kunnan liittamisestä Lapinlahden kuntaan vuoden 2011 alusta.
10.6.2010/554 Päätös Vöyri-Maksamaan kunnan ja Oravaisten kunnan yhdistämisestä uudeksi Vöyrin kunnaksi vuoden 2011 alusta.
10.6.2010/555 Päätös Kuhmalahden kunnan liittamisestä Kangasalan kuntaan vuoden 2011 alusta.
17.6.2010/593 Päätös Artjärven kunnan liittamisestä Orimattilan kaupunkiin vuoden 2011 alusta.
7.10.2010/866 Päätös Haukiputaan kunnan, Kiimingin kunnan, Oulun kaupungin, Oulunsalon kunnan ja Yli-Iin kunnan lakkauttamisesta sekä kuntien yhdistämisestä perustamalla uusi Oulun kaupunki vuoden 2013 alusta.
- 2012** 7.6.2012/300 Päätös Töysän kunnan yhdistymisestä Alavuden kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
4.6.2012/301 Päätös Nilsian kaupungin yhdistymisestä Kuopion kaupunkiin vuoden 2013 alusta.

- 14.6.2012/302 Päättös Kerimäen kunnan ja Punkaharjun kunnan yhdistymisestä Savonlinnan kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
- 14.6.2012/303 Päättös Vähäkyrön kunnan yhdistymisestä Vaasan kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
- 14.6.2012/304 Päättös Kesälahden kunnan yhdistymisestä Kiteen kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
- 20.6.2012/322 Päättös Vihannin kunnan yhdistymisestä Raahen kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
- 20.6.2012/323 Päättös Nummi-Pusulan kunnan yhdistymisestä Lohjan kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
- 20.6.2012/324 Päättös Ristiinan kunnan ja Suomenniemen kunnan yhdistymisestä Mikkelin kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
- 28.6.2012/404 Päättös Kiikoisten kunnan yhdistymisestä Sastamalan kaupunkiin vuoden 2013 alusta.
- 2014** 12.6.2014 Päättös Porin kaupungin ja Lavian kunnan yhdistymisestä.
- 12.6.2014 Päättös Kurikan kaupungin ja Jalasjärven kunnan yhdistymisestä sekä Seinäjoen kaupungin ja Jalasjärven kunnan yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä.
- 12.6.2014 Päättös Liedon ja Tarvasjoen kuntien yhdistymisestä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

- KHO 20.9.1955 taltio 4314.
- KHO 1966 A II 53. KHO:n päätös valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muuttamisesta Lappeenrannan kaupungin, Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan välillä.
- KHO 1976 A II 20. KHO:n päätös valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muuttamisesta Kajaanin kaupungin ja Kajaanin maalaiskunnan välillä.
- KHO 1980 A II 13. KHO:n päätös valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muuttamisesta Huittisten kaupungin ja Keikyän kunnan välillä.
- KHO 2008:1. KHO:n päätös valtioneuvoston päätöksestä kuntajaon muuttamisesta Helsingin kaupungin, Sipoon kunnan ja Vantaan kaupungin välillä.

Hallinto-oikeuksien päätökset

- Turun hallinto-oikeuden päätös (14.12.2012. 12/0378/1) valituksista koskien Kiikoisten kunnanvaltuuston päätöstä Kiikoisten kunnan liittämisestä Sastamalan kaupunkiin vuoden 2013 alusta.

Muut virallisasiakirjat

- Aftale om strukturreform. Danmarks regering 2004.
- Akaan kaupungin ja Kylmäkosken kunnan yhdistymissopimus 12.1.2010.
- Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder. (656/2005).
- Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – april 2012. Sveriges Kommuner och Landstings 2012.

Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriö 5a/2012.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. SopS 66/1991.

European Council: History and many post-war reforms shape local government in the UK. By Andrew Stevens. UK Editor.

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen vastaus 18.1.2008 eduskunnan puhemiehelle kansanedustaja Håkan Nordmanin kysymykseen KK 570/2007 vp.

Hartolan arviointiryhmän ehdotus 29.4.2009.

Jalasjärven kunnanvaltuuston päätös 29.4.2014 § 32.

Joensuun kaupunginhallituksen kirjelmä sisäasiainministeriölle 15.10.1952. N:o 1028.

Kainuun hallintokokeilun päätyminen. Seurantasihteeristön raportti. Valtiovarainministeriö 5/2013.

Kainuun maakunta kuntayhtymän talousarvio vuodelle 2005.

Kainuun maakunta kuntayhtymän vuosikertomus 2005.

Kunnat.net. Tilastotietoja.

Kuntajakolainsäädännön uudistamistyöryhmän mietintö. SM Kuntajaosto (1997:2).

Kuntajakoselvittäjien Janne Antikainen ja Eero Laesterä esitys Jalasjärven kunnan ja Seinäjoen kaupungin yhdistämiseksi vuoden 2016 alusta. 28.2.2014.

Kuntajakoselvittäjä Yrjö Harvian ehdotus Helsingin esikaupunkiliitoksesta. Päämietintö 1936. Erikoisselvitykset 1936. Lausunnot 1940.

Kuntajakoselvittäjien Risto Kortelainen, Oiva Myllyntaus ja Antero Ritvanen esitys Tarvasjoen kunnan ja Liedon kunnan yhdistämisestä 28.2.2014.

Kuntajakoselvittäjien Gunnar Riskulan ja Mauno Kangasniemen yhteenveto ja ehdotus 19.5.1975 Kajaanin kaupungin ja Kajaanin maalaiskunnan yhdistämisestä.

Kuntajakoselvittäjä Arto Saarinen 28.2.2014 Lavia-Pori erityinen kuntajakoselvitys.

Kuntajakoselvittäjä Osmo Soininvaaran ehdotus 1.6.2010.

Kuntalain kokonaisuudistus. Jaostojen kokoamia lainsäädännön muutostarpeita ja ja kehittämisvaihtoehtoja. 14.5.2013.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen johtoryhmän pöytäkirjat 1–36. 2005–2006.

Kuntapolitiikan linja. Valtiovarainministeriö 41/2010.

Kuntauudistuksen neuvottelukunnan alustava ehdotus kuntauudistuksen toteuttamista koskeviksi lainsäädäntötoimenpiteiksi. Helsinki 1969.

Kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotus tarkistuksiksi lääninhallitusten kuntauudistusta koskeviin suunnitelmiin. Helsinki 26.6.1970.

Kuopion lääninhallituksen lausunto 13.11.1951. N:o 622/A.

Kurikan kaupunki ja Jalasjärven kunta. Yhdistymissopimus 26.2.2014.

Landstingets regler och riktlinjer 2012. Norbottens läns landsting 2012.

Landstingsplan 2012–2014. Norbottens läns landsting 2012.

Lapin liiton väestötilastot 2012.

Lapin maakuntasuunnitelma 2030. Lappi luova menestyjä. Lapin liitto 2009.

Lavian arviointiryhmän ehdotus 1.10.2013.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta 17.1.2014.

Metropolilainsäädäntöä valmistelevala työryhmän väliraportti. Metropolihallinnon teemaseminaari 20.5.2014.

Oulun erityinen kuntajakoselvitys, selvitysosana täydennys 5.5.2010.

Oulun erityinen kuntajakoselvitys, yhdistymissopimus 5.5.2010.

Oulun kaupunginhallituksen päätös 15.6.2010 § 354.

Pelkosenniemen arviointiryhmän ehdotus 24.10.2007.

Pellon arviointiryhmän ehdotus 4.12.2008.

Pielisensuun kunnanhallituksen kirjelmä sisäasiainministeriölle 8.12.1952. N:o 2339.

Pielisensuun kunnanvaltuuston lausunto sisäasiainministeriölle 27.1.1950. N:o 2684.

Puolangan kunnanvaltuuston päätös 21.6.2011 § 16.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi.

Raahan kaupunginvaltuuston päätökset 6.11.2002 § 14 ja 16.1.2003 § 11.

Rakenneuudistusohjelma. Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013.

Rovaniemen kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2011.

Seinäjoen maalaiskunnan valtuuston päätös 4.1.1957 § 9.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 14.10.1992: Kuntien lukumäärä on pienennettävissä.

Statens offentliga utredningar (SOU):

SOU 1942:56. Betänkande av socialvårdskommitten.

SOU 1944:37. Betänkande av indelningskommitten.

SOU 1944:38. Slutbetänkande av indelningskommitten.

SOU 2007:10. Ansvarskommittens bilaga 1. Dir. 2003:10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av ansvarskommitten.

SOU 2007:11. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation.

SOU 2007:13. Regional utveckling och regional samhällsorganisation.

Statistic Canada.

Suomen Kuntaliiton hallituksen kannanotto 14.9.2005 kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

Tilastokeskus. Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta 2013. 30.5.2014.

Tilastokeskus. Työssäkäyntitilastot.

Tilastokeskus. Väestötilastot.

Uuden Oulun kuntien yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen arviointi. Kolmannen vaiheen arviointiraportti 1.1.2012–30.6.2012. Kuntaliitto ja Lapin yliopisto.

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

Valtioneuvoston selonteko metropolitiikasta. VNS 9/2010.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutukset. Muistiot 16. Helsinki 2011.

Valtion taloudellinen tarkastusvirasto. Kainuun hallintokokeilun tila. Tuloksellisuustarkastuskertomus 12.11.2009. Dnro 320/54/08.

Valtiovarainministeriö. Kuntaosasto. Kuntien taloustiedosto 2006–2012.

Valtiovarainministeriö. Kuntaosasto. Kuntien yhdistymiset 1922–2012.

Valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Selvitys yhteistoiminta-alueista 29.11.2011.

Valtiovarainministeriö. Lausuntopyyntö kuntarakennelakiluonnoksesta 22.11.2012. Liite 1. Kuntarakennelaki-lakiluonnos perusteluineen; Liite 2. Kuntauudistuksen eteneminen; Liite 3. Kuntauudistuksen muiden hankkeiden eteneminen. Sosiaali- ja terveyspoliittisen ministerityöryhmän esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi lausunto-kierrökselle lähtevän kuntarakennelakiluonnoksen liitteeksi.

Vapaakuntatyöryhmän mietintö. 1987:2.

Årsredovisning 2011. Norrbottens läns landsting 2012.

LEHTIKIRJOITUKSET, LAUSUNNOT, ALUSTUKSET JA PUHEET

Helin Heikki: Yle 30.10.2013.

Häkkinen Hannele: Helsingin Sanomat 12.5.2014.

Jokelainen Alpo: Helsingin Sanomat 10.11.2012.
 Katainen Jyrki: Helsingin Sanomat 20.11.2011.
 Katajamäki Hannu: Horisontti 25.11.2011.
 Katajamäki Hannu: Helsingin Sanomat 3.11.2012.
 Kekkonen Urho: Tasavallan presidentin puhe maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa 29.3.1965.
 Kiander Jaakko: Ikärakenteen nopea muutos: uhka vai mahdollisuus. Helsingin Sanomat 10.3.2011.
 Koski Arto: Kuntaliitto 12.6.2012.
 Loikkanen Heikki A.: Helsingin Sanomat 6.3.2008.
 Mäenpää Olli: Helsingin Sanomat 27.2.2012.
 Mäkinen Eija: Kunnat.net 18.3.2014.
 Paasivirta Anssi: Helsingin Sanomat 29.9.2012.
 Prättälä Kari: Eduskunta 3.10.2012.
 Sahrman Keijo: Kuntaliitto 9.11.2011.
 Sandberg Siv: Kunnat.net 17.11.2006.
 Sandberg Siv: Kuntaliitto. Uusi kunta 2017.
 Soininvaara Osmo: Helsingin Sanomat 15.9.2010.
 Suomen Kuntalehti 7/2011, s. 20–26.
 Valli-Lintu Auli: Yle 25.4.2014.
 Virkkunen Henna: Helsingin Sanomat 13.12.2011.

HAASTATTELUT

Ansala Matti, apulaiskaupunginjohtaja, Rovaniemen kaupunki. 20.6.2012.
 Baas Sami, kunnanjohtaja, Pellon kunta. 25.5.2013.
 Haapaniemi Jouni, kunnanjohtaja, Vähäkyrön kunta. 28.8.2012.
 Haveri Arto, professori, Tampereen yliopisto. 16.2.2011. Taustahaastattelu.
 Hernesmaa Anu, ylitarkastaja, valtiovarainministeriö. 15.10.2010.
 Heuru Kauko, hall.tri., oikeustieteen lisensiaatti. 5.5.2010. Taustahaastattelu.
 Hiltunen Rakel, kansanedustaja. 10.6.2009.
 Jatko Lena, kommunal direktör av Pajala kommun. 12.3.2014.
 Kempainen Hannes, Kainuun maakuntajohtaja, emeritus. 12.7.2010.
 Kinnunen Petri, professori, Lapin yliopisto. 21.11.2012. Taustahaastattelu.
 Koski Arto, erityisasiantuntija, Kuntaliitto. 7.8.2009 ja 4.5.2012.
 Laajala Päivi, ylijohtaja, valtiovarainministeriö. 23.12.2011.
 Leskinen Hannu, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin johtaja. 2.6.2010 ja 17.4.2014.
 Lohi Markus, kansanedustaja, Lapin liiton hallituksen puheenjohtaja sekä Rovaniemen kaupunginvaltuuston jäsen. 29.4.2013.
 Manninen Hannes, alue- ja kuntaministeri (2003–2007). 28.11.2011.
 Melaluoto Tapani, kunnanjohtaja, Pellon kunta. 4.3.2010.
 Moisio Sami, professori, Oulun yliopisto. 13.11.2012. Taustahaastattelu.
 Nousiainen Timo, projektipäällikkö, Oulun kaupunki. 20.12.2010.
 Pihlajaniemi Toivo, neuvotteleva virkamies, emeritus, sisäasiainministeriö. 25.5.2009.
 Pohjamo Samuli, Pohjois-Pohjanmaan liiton hallituksen puheenjohtaja sekä Oulun kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen jäsen. 13.4.2014 ja 30.5.2014.
 Pulliainen Erkki, kansanedustaja. 9.6.2009. Taustahaastattelu.
 Rautava Tapio, kunnanjohtaja, Kiikoisten kunta. 29.8.2012.

L Ä H T E E T

- Ryynänen Aimo, professori, Tampereen yliopisto. 7.5.2010.
- Savolainen Terttu, ylijohtaja, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto. 8.6.2011.
- Siuruainen Eino, maaherra, emeritus, Oulun lääninhallitus. 19.10.2012. Taustahaastattelu.
- Tornberg Stefan, oppositionsråd av Norrbotten läns landsting. Ledamot av Ansvarskommitten 2007. 15.6.2012.
- Tölli Tapani, kansanedustaja, hallinto- ja kuntaministeri (2010–2011). 14.5.2012.
- Väätäinen Eero, Oulun Diakonissalaitoksen säätiön toimitusjohtaja. 27.11.2012. Taustahaastattelu.
- Yliniemi Kalevi, hallintojohtaja., Kainuun maakunta kuntayhtymä. 10.6.2010.

Kaaviot ja taulukot

Kaavio 1. Tutkimuskohde ja tehtävänasettelu	19
Kaavio 2. Tutkimuksen tieteenalat ja aineisto	25
Taulukko 3. Kunnat Euroopassa	32
Taulukko 4. Yhteiskunnallinen muutoskehitys vuosina 1800–2014	59
Kaavio 5. Kuntia koskevan lainsäädännön kehitys 1852–2014	60
Taulukko 6. Maaseurakuntien määrä vuosina 1399–1890	60
Taulukko 7. Kuntien lukumäärä vuosina 1885–2014	61
Taulukko 8. Kuntaliitokset vuosina 1966–1977	88
Taulukko 9. Rovaniemen väestökehitys 2006–2013	118
Taulukko 10. Vuoden 2007 alusta toteutuneet kuntaliitokset	121
Taulukko 11. Vuoden 2009 alusta toteutuneet kuntaliitokset	122
Taulukko 12. Suurimpien maakuntakaupunkien pinta-alat	289
Taulukko 13. Alle 6 000 asukkaan kunnat, joiden maapinta-ala vähintään 2 000 km ²	306
Taulukko 14. Äänestysprosentin muutos 2008–2012 kunnissa, jotka ovat syntyneet neljän tai useamman kunnan liitoksena 2000-luvulla	318

Lyhenteet

amm.	ammattiministeri
CEMR	Council of European Municipalities and Regions.
DL	Defensor Legis
Ed.	Kansallinen Edistyspuolue r.p.
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto (17.7.1919/94)
HS	Helsingin Sanomat
HValL	laki muutoksenhausta hallintoasioissa (24.3.1950/154)
KELA	Kansaneläkelaitos
Kesk.	Keskustapuolue r.p.
KHO	korkein hallinto-oikeus
KJakoL	laki kuntajaosta (21.1.1977/73)
KJaoitusL	laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (19.5.1925/180)
KM	komiteanmietintö
Kok.	Kansallinen Kokoomus r.p.
KD	Suomen Kristillisdemokraatit r.p.
KunL	kunnallislaki (10.12.1976/953)
LKP	Liberaalinen Kansanpuolue r.p.
LM	Lakimies (aikakauskirja)
LOV	laki (Norja ja Tanska)
MK	Maalaiskunta (aikakauskirja)
ML	Maalaisliitto r.p.
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
RF	Regeringsform (1974/152)
RKP	Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.
RL	rikoslaki (19.12.1889/39)
ROL	oikeudenkäynneistä rikosasioissa annettu laki (11.7.1977/689)
s.	sivu
SK	Suomen Kunnat (aikakauskirja)
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto r.p.
SKL	Suomen Kunnallslehti (aikakauskirja)
SMP	Suomen Maaseudun Puolue r.p.
SopS	valtiotopimusten sopimussarja
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Vnp	valtionneuvoston päätös
VNS	valtionneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät
VTT	Valtion teknillinen tutkimuskeskus
Vas.	Vasemmistoliitto r.p.
Vihr.	Vihreä liitto r.p.

I Tutkimuksen tarkoitus ja toteutus

1 KUNNALLISHALLINNON ASEMA SUOMESSA

Suomen julkishallinnossa¹ keskeinen rooli on kunnilla, joiden tehtävät ovat poikkeuksellisen laajat. Käytännössä koko julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetustoimi yliopistoja lukuun ottamatta ovat kuntien järjestämisvastuulla. Lisäksi niillä on kulttuuriin, liikuntaan, nuorisoon, infrastruktuuriin ja elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Kuntien vastuulla on noin kaksi kolmasosaa julkisesta palvelutuotannostamme. Kuntien tehtävistä säädetään suurelta osin lainsäädännössä. Maamme kunnat ovatkin tehtävien määrällä mitattuna niin Pohjoismaiden kuin Euroopan – jopa maailman – vahvimpia.²

Suomen kunnat kykenevät hoitamaan tehtävänsä rahasummalla, joka vastaa noin viidennestä maamme bruttokansantuoteosuudesta. Ruotsissa kuntien kustannukset ovat noin 25 % ja Tanskassa 28 % bruttokansantuotteesta. Kunta-alan työntekijämäärä oli vuonna 2012 noin 441 000 henkilöä eli lähes 20 % koko maan työllisistä. Kaupunkien ja kuntien palveluksessa on noin 318 000 henkilöä ja kuntayhtymien palveluksessa 123 000 henkilöä.³

Kuntajärjestelmällemme on luonteenomaista, että kaikkien kuntien (vuoden 2014 alussa 320) tehtävät ovat samat riippumatta siitä, kuinka suuri kunta on asukasluvultaan, pinta-alaltaan tai muilta ominaisuuksiltaan. Sottungan kunnan⁴ ja Helsingin kaupungin tehtävät ja velvollisuudet ovat lainsäädännöllisesti samat. Tällaista kuntajärjestelmää kutsutaan yhtenäiskuntajärjestelmäksi. Toisaalta valtionosuuksilla tasoitetaan monin eri tavoin kuntien mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään ja velvollisuuksiaan. Viime vuosien aikana on maassamme alkanut esiintyä lisääntyvää kritiikkiä yhtenäiskuntajärjestelmää kohtaan. Arvostelu on entisestään voimistunut vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen käynnistetyn kuntauudistuksen aikana.

¹ Julkishallinnon käsitteestä ja piiristä, ks. Kulla 2008, s. 30–38, Heuru 2003, s. 96 ja Mäenpää 2002, s. 1 ja 2.

² Suomen kunnilla on 535 lakisääteistä tehtävää. Ks. Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2/2013. Valtiovarainministeriö. Markku Lehdon mukaan Suomen kuntien tehtäväkenttä on Pohjoismaiden laajin. Lehto 2005, s. 34.

³ HE 31/2013 vp, s. 32.

⁴ Sottungan asukasluku oli vuoden 2012 lopussa 101, kun samaan aikaan Helsingissä asui 603 968 ihmistä. (Tilastokeskus. Väestötilastot.)

Suomea luonnehditaan parlamentaariseksi demokratiaksi. Ei liene liioittelua puhua Suomesta kunnallisvaltiona. Kunnat rahoittavat menoistaan noin puolet verotuloilla, vajaat 30 % maksuilla ja muilla toimintatuloilla, hieman alle 20 % valtionosuuksilla ja loput lainanotolla. Kuntien lainamäärä on tällä vuosituhannella kolminkertaistunut. Kuntien yhteinen velkamäärä oli vuoden 2012 lopussa noin 12,3 miljardia euroa, ja sen bruttokansantuoteosuus oli noin 7 %, kun valtion velka oli lähes 60 % bruttokansantuotteesta. Kuntien välillä on suuria eroja niin tulojen jakautumisen kuin lainamääränkin suhteen.⁵

Kunta on alueyksikkö, jolla on yhtäältä oikeus jäsenistöään koskevaan hallinnolliseen toimintaan eli itsehallintoon sekä toisaalta yleistä hallintoa palveleva rooli. Yleishallinnollisen roolin merkittävin vaikutus on siinä, että kunnat ovat perusyksikköinä useimmissa valtion hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten alueellisten toimipiirien määrittämisessä sekä valtiollisten vaalipiirien ja Euroopan unionin noudattamien aluejakojen ja Euroopan parlamentin edustajien vaali-alueiden määrittämisessä.⁶ Kuntien laajasta tehtäväpiiristä ja yleishallinnollisesta roolista on seurauksena se, että kuntajaotus on historiallisesti ollut suomalaisen yhteiskunnan keskeisin aluerakennetekijä. Kuntajaolla ja sen kehittämisratkaisuilla onkin vahva yhteys kunnalliseen toimintajärjestelmään ja sitä koskeviin kehittämisratkaisuihin.

Suomen kunnat ovat väestöltään ja olosuhteiltaan hyvin erilaisia. Asukasluvultaan suurin kunta on yli 5 000 kertaa niin suuri kuin pienin kunta, ja maapinta-alaltaan laajin kunta on noin 2 500 kertaa niin laaja kuin pienin kunta.⁷ Asukasluvultaan suurimmat kunnat ovat pinta-alaltaan pieniä ja pinta-alaltaan laajimmat kunnat asukasluvultaan kohtalaisen pieniä. Tällä hetkellä kolme viidestä suomalaisesta asuu kymmenellä suurimmalla kaupunkiseudulla ja neljä viidestä 20 suurimmalla kaupunkiseudulla. Taajamissa asuu neljä viidestä suomalaisesta, vaikka taajamien yhteenlaskettu pinta-ala on vain noin 2 % koko maan pinta-alasta.⁸ Maamme kunnat ovat keskimääräiseltä asukasluvultaan samaa luokkaa kuin muut Euroopan kunnat. Pinta-alaltaan ne ovat laajempia kuin eurooppalaiset kunnat.

Myös muut kuntajaotukseen liittyvät rakenteelliset erot ovat suuria. Pohjois-etelä-suunnassa kunnat toimivat hyvin erilaisissa luonnonolosuhteissa. Varsi-

⁵ Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä 5a/2012, s. 56. Ks. myös Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta 2013. Tilastokeskus 30.5.2014, jonka mukaan vuoden 2013 lopussa kuntien yhteinen velkamäärä oli noussut noin 13,8 miljardiin euroon. Kasvua edellisestä vuodesta oli noin 13 %.

⁶ Yleishallinnollisesta roolista, ks. Pihlajaniemi 1998, s. 15, 27 ja 28.

⁷ Sottunga on Suomen pienin kunta. Manner-Suomen pienin kunta Luhanka, jossa oli asukkaita vuoden 2012 lopussa 773 (Tilastokeskus. Väestötilastot). Inarin maapinta-ala on 15 052,4 km² ja Kauniaisten 5,9 km².

⁸ Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 5a/2012, s. 41.

nais-Suomen ja Uudenmaan rannikkokuntien olosuhteet muistuttavat enemmän Etelä-Ruotsin kuin Pohjois-Suomen olosuhteita. Myös logistiset asemat sekä aluerakenteet poikkeavat merkittävästi toisistaan. Lisäksi Suomen kuntien väestö- ja elinkeinorakenteet eroavat huomattavasti toisistaan. Edellä mainittujen piirteiden yhteisvaikutus on se, että maamme kunnat poikkeavat toisistaan enemmän kuin muualla Euroopassa.⁹

Suomen kuntien olosuhteet ovat erilaisuudestaan huolimatta lähimpänä Ruotsin ja Norjan kuntien olosuhteita. Sen sijaan Tanskan ilmasto, välimatkat ja tiheä asutus poikkeavat suuresti maamme olosuhteista. Napapiirin pohjoispuolella sijaitsevien maamme kaikkein pohjoisimpien kuntien (Utsjoki, Inari ja Enontekiö) olosuhteet ovat rinnastettavissa Pohjois-Norjan sekä Venäjän ja Kanadan pohjoisimpien alueiden oloihin.

Yleisin hallintojärjestelmä Euroopassa on sellainen, että keskushallinnon tason alapuolella on kaksi itsehallintotasoa, joihin molempiin kansalliset valitsevat yleisillä vaaleilla edustajansa. Muun muassa Ruotsi edustaa tätä mallia, ja siellä maakuntatason toimintavolyymi on puolet kuntien toimintavolyymista.¹⁰ Suomen ohella vain Bulgarialla, Islannilla, Kyproksella, Liettualla, Luxemburgilla, Maltalla, Slovenialla ja Virolla on keskushallinnon alapuolella yksi itsehallintotaso. Ainoan poikkeuksen Suomessa muodostavat Ahvenanmaan maakunta sekä vuoden 2012 loppuun saakka Kainuun maakunta hallintokokeilunsa takia. Itävallassa puolestaan maakuntataso on erittäin vahva, ja sen toimintavolyymi on suurempi kuin kuntien.

2 KUNTAJAOTUS ON AJANKOHTAINEN KYSYMYS

Kuntajako on keskeinen hallinnollinen jako maassamme. Kunta on valtakunnan yleisen hallinnollisen jaotuksen perusyksikkö. Kunnallisen jaotuksen luonteesta johtuu, että jokainen valtakunnan alue kuuluu johonkin kuntaan. Ei ole sellaista saarta, luotoa, niemeä eikä muutakaan aluetta, joka ei kuuluisi mihinkään kuntaan. Toisaalta mikään alue ei kuulu samanaikaisesti kahteen tai useampaan kuntaan.¹¹ Kunnallisen jaotuksen tulee olla yksiselitteisen selvä. Tällä varmist-

⁹ Ryynänen 2012, s. 260. Ryynänen nojautuu muun muassa CEMR:n vuoden 2006 raporttiin.

¹⁰ Stefan Tornberg haastattelussa 15.6.2012.

¹¹ Oman mielenkiintoisen piirteensä kuntajakoon muodostavat kuntien pääalueista irrallaan olevat ns. enklavit, joiden siirtämistä toiseen kuntaan helpotettiin vuonna 1992 annetulla lailla eräiden erillisalueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan (303/1992). Ks. Pihlajaniemi 1998, s. 11 ja 12.

taan, että viranomaisilta ei missään olosuhteissa puutu toimivaltaa. Tämä on toimivan ja turvallisen yhteiskunnan yksi keskeinen tukipilari.

Kuntajako on satojen vuosien historiallisen kehityksen tulos, johon ovat vaikuttaneet maantieteelliset tekijät ja luonnonolot, liikenteen järjestelyt, kansalaisten paikalliset intressit, kauppa ja muu yritystoiminta, seudun kieli- ja kulttuuriolot, uskonnolliset olosuhteet sekä hallinto ja kansalaistoiminnot.¹² Sillä on oma luonnollinen perustansa. Kuntajako ei voi lähtökohtaisesti olla ylhäältä määrätty aluejako. Kunta on lähinnä eurooppalaisen itsehallintoperiaatteen mukaisesti oman historiansa muovaama paikallisyhteisö, jota on haluttu lailla ja kansainvälisillä sopimuksilla suojata. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Euroopan neuvosto (1985) on hyväksynyt, ja Suomi (1991) ratifioinut, on tärkein kansainvälinen tae kunnan alueen loukkaamattomuudelle.¹³

Arkielämän kannalta kuntajaon suurin merkitys on siinä, että sen pohjalta järjestetään kansalaisten palvelut ja hallinto. Kuntajaotus palvelee myös paikanmäärittämisessä. Kuntalaiset samoin kuin muutkin toimijat voivat sen pohjalta paikantaa asioita. Myös yritystoiminnan ja kansalaistoiminnan organisointi perustuu kuntajakoon. Kaikki edellä mainitut merkitykset luovat alueellista identiteettiä.

Kuntajako on ollut viimeisen 15 vuoden aikana ajankohtainen yhteiskuntapoliittinen kysymys monessa Euroopan maassa. Kuntia koskevia muutoksia on tehty useissa OECD-maissa, kun julkista hallintoa on kevennetty ja kuluja pyritty karsimaan.¹⁴ Suomen historiassa mielenkiintoisimmat ajanjaksot ovat olleet yhtäältä 1960-luku ja 1970-luku kuntauudistussuunnitelmien ja pakkoliitosten vuoksi sekä toisaalta ajanjakso vuodesta 2005 näihin päiviin saakka, jolloin kuntia on ravisteltu historiallisella tavalla kunta- ja palvelurakenneuudistuksella. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen seurauksena kuntien lukumäärä on vähentynyt yli sadalla. Ja muutos näyttää jatkuvan: voimassa olevaan kuntarakennelakiin perustuva kuntauudistus tulee lähivuosien aikana vähentämään runsaasti kuntien määrää.

Ruotsi aloitti suuren kuntauudistuksen 1960-luvun alkuvuosina jatkaen sitä 1970-luvun puoliväliin saakka johtoajatuksena 8 000 asukkaan vähimmäiskuntakoko. Kuntien määrä vähenikin Ruotsissa kolmasosaan vajaassa 20 vuodessa.

¹² Kuotola korostaa yhteisöllisyyden merkitystä kuntien muodostumisessa. Kuotola 2009, s. 55–57.

¹³ Strasbourgissa hyväksyttiin 15.10.1985 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka eräät määräykset oli hyväksytty 12.4.1991 annetulla, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien osaltaan hyväksymällä lailla (1180/1991). Tasavallan presidentti vahvisti lain 12.4.1991 ja sitä koskeva hyväksymiskirja talletettiin Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan 3.6.1991. Laki tuli voimaan Suomessa 1.10.1991 asetuksen (66/1991) nojalla.

¹⁴ Moisio 2012b, s. 20.

Suomi yritti samaa. Pienkuntakomitean mietintö vuonna 1965 oli keskustelun-avaus, jota seurasi kuntauudistuksen suunnittelulaki vuonna 1967 sekä lääneittäiset kuntauudistussuunnitelmat, jotka tavoittelivat pääsääntöisesti noin 8 000 asukkaan vähimmäiskuntakokoa. Riittävää poliittista kannatusta suunnitelmille ei kuitenkaan ollut, ja hanke alkoi hiipua 1970-luvun loppupuolella. Vuonna 1982 valtioneuvosto teki virallisen päätöksen hankkeesta luopumisesta, ja kuntauudistuksen suunnittelulaki kumottiin vuonna 1988.

Vaikka kuntauudistus kokonaissuunnitelmana raukesi, se vaikutti merkittävästi kuntajakoon 1960- ja 1970-luvulla. Esimerkiksi ajanjaksolla 1965–1977 kuntien kokonaismäärä väheni 81 kunnalla 547:stä 466:een.

Kuntajako nousi asialistalle uudelleen vuonna 2005, kun pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen. Sen tavoitteena oli aikaansaada vahvemmat kunnat tai yhteistoiminta-alueet, jotka kykenisivät huolehtimaan peruspalveluista myös 10–15 vuoden kuluttua. Kun 1960-luvun uudistuksen mallina oli Ruotsi, tuolloin monet hakivat esikuvia Tanskasta, jossa vuonna 2004 käynnistettiin uudistus, jonka seurauksena kuntien lukumäärä laski 271:stä 98:aan vuonna 2007. Toisaalta oppia on otettu myös Isosta-Britanniasta, jossa nykyinen konservatiivien ja liberaalien hallitus purkaa aluetasoa ja rakentaa uudenlaisia vahvoja kaupunkiseutuja. Siellä kaupunkiseuduille siirretään laajaa aluekehittämismääräyksiä eli alue- ja elinkeinopoliittista roolia. Myös Tanskan vuoden 2007 uudistuksessa aluesuunnittelu annettiin uusien suurkuntien vastuulle.¹⁵

Monin paikoin muualla Euroopassa kehitys on ollut samansuuntaista: kohti suurempia kuntayksiköitä. Kehitys on ollut pääpiirteittäin tarkoituksenmukaista, koska asutus on lähes poikkeuksetta Euroopassa keskittymässä suurille kaupunkiseuduille, minkä seurauksena alueiden laajat syrjäiset alueet menettävät väestöään, jolloin palvelujen järjestäminen on vaikeata. Toisaalta monissa maissa, muun muassa Tanskassa ja Suomessa, on aktiivisesti vauhditettu tätä kehitystä, jonka seurauksena hyvinkin elinkelpoisia kuntia on hävinnyt tai tulee häviämään.¹⁶ Kesäkuussa 2011 muodostettu pääministeri Jyrki Kataisen kuuden puolueen (Kok., SDP, Vihr., Vas., RKP ja KD) hallitus haluaa vauhdittaa tätä kehitys-

¹⁵ Moisio 2012b, s. 21.

¹⁶ Tästä on esimerkkinä noin 18 500 asukkaan Haukipudas, joka yhdistyi vuoden 2013 alusta Ouluun. Haukiputaalla olisi ollut sijaintinsa ja kokonsa puolesta kasvavana kuntana hyvät mahdollisuudet järjestää palvelut kustannustehokkaasti. Sillä oli elinvoimaiset kylät, vahva kotiseutuiden titeetti ja historia, sekä tunnetusti aktiivinen kehittäjäote asioihin, mikä on todettu muun muassa Kuntaliiton tutkimuksissa.

tä tavoittelemalla vahvojen peruskuntien muodostumista työssäkäyntialueiden pohjalta.¹⁷

On olemassa monia ajankohtaisia perusteluja sille, miksi tarvitaan hallinto-oikeudellista tutkimusta kuntajaosta. Viime vuosien aikana on uudelleen virinnyt keskustelu pakkoliitoksista kunta- ja palvelurakennemuutoksen sekä vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen muodostetun hallituksen kuntauudistushankkeen myötä. Taustalla on käsitys siitä, ettei vapaaehtoisilla toimenpiteillä kaikissa tapauksissa kyetä turvaamaan tasaveroista palvelujen järjestämistä kaikille kansalaisille. Tämän tutkimuksen keskeinen tutkimustehtävä onkin toteutettujen pakkoliitosten oikeudellisessa arvioinnissa ja niiden sääntelyn kehittämisessä.

3 AIKAISEMPI KUNNALLISOIKEUDELLINEN TUTKIMUS MAASSAMME

Kunnat ja kuntajako ovat kunnallisoikeudellisen tutkimuksen keskiössä. Kunnallisoikeus luetaan perinteisesti hallinto-oikeuden alaan kuuluvaksi. Hallinto-oikeuden kohteena ovat julkinen hallintotoiminta¹⁸ ja julkiset hallintotehtävät. Hallinto-oikeuden piiriin on katsottu kuuluvan myös hallintoprosessioikeus.¹⁹

Kuntajakoa oikeudellisena kysymyksenä on tutkittu hyvin vähän niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Muun kunnallisoikeudellisen tutkimuksen historia on ollut vaihteleva. Ennen toista maailmansotaa ja sen jälkeen aina 1980-luvun alkuvuosiin saakka kunnallisoikeudellinen tutkimus oli voimissaan ja sitä tehtiin monen tutkijan voimin, mutta viimeisen 30 vuoden aikana alan tutkimus on ollut vähäistä, eikä kuntajakoon liittyvää oikeudellista tutkimusta ole ollut lainkaan.²⁰

Kunnan asemaa on tutkittu Suomen oikeustieteessä 1830-luvulta alkaen eli jo ennen kuin Suomen kuntajärjestelmä 1860-luvulla sai alkunsa. Aihetta koskeva ensimmäinen tutkimus oli vuonna 1832 ilmestynyt J. J. Nordströmin väitöskirja

¹⁷ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi. Hallituksen pohja kapeni keväällä 2014, kun vasemmistoliitto lähti hallituksesta.

¹⁸ Hallintotehtävistä huolehtivat oikeusjärjestyksemme mukaan julkisyhteisöt ja julkiset laitokset sekä poikkeustapauksessa perustuslain 124 § nojalla muu kuin viranomainen: ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.”

¹⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 18.

²⁰ Oikeustieteellisissä tiedekunnissa julkisoikeuden tutkimuskohteina ovat olleet muut ajankohattaiset oikeudelliset kysymykset. Lähes 20 vuoteen ei ole myöskään ollut kunnallisoikeuden professoria. Aktiivisemmin kunnallisoikeus onkin ollut esillä muissa tiedekunnissa, esimerkiksi Tampereen ja Vaasan yliopistoissa.

”De municipiorum in Fennia constitutione”, ruotsiksi ”Skildring av municipal-förvaltning i Finland.” Väitöskirjassaan Nordström painotti erityisesti Ruotsi-Suomen kuntien omaperäisyyttä ja sen vuoksi katsoi, ettei tästä syystä voida tehdä johtopäätöksiä toisten maiden oikeuksien perusteella.²¹

Nordströmin jälkeen seuraava merkittävä tutkija oli Robert Hermanson, jonka katsotaan olleen hallinto-oikeudellisen tutkimuksen perustan rakentaja Suomessa.²² Hän loi myös kunnan asemaa koskevan systemaattisen tutkimuksen maassamme. Hermanson katsoi kunnan vallan olevan valtiosta lähtöisin, kuten Saksan oikeustieteen vaikutuksen vuoksi vallalla oleva käsitys Suomen oikeustieteessä tuolloin oli.²³

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen varsinaisena perustajana Suomessa pidetään kuitenkin K. J. Ståhlbergia, joka 1910-luvulta alkaen vaikutti ratkaisevalla tavalla maamme kunnallisoikeuden kehittymiseen. Ståhlberg toimi maamme ensimmäisenä hallinto-oikeuden professorina Helsingin yliopistossa vuosina 1909–1919. Ståhlbergin työn jälki näkyy erityisesti yleisten kunnallishallinnollisten oppien luomisessa sekä kunnallisen itsehallinnon periaatteiden juurruttamisessa.²⁴ Ståhlberg otti tutkimuksissaan kantaa myös kuntajakokysymyksiin.²⁵ Jo virkaanastujaisluennossaan 6.2.1909 Ståhlberg piti tärkeänä erityisen ylihallinto-oikeuden perustamista, koska ”se, puhumattakaan sen suoranaisestä merkityksestä hallinnon lainmukaisuuden turvaajana ja takeena, olisi erittäin arvokas Suomen hallinto-oikeuden tieteelliselle tutkimukselle ja nyt yliopistoon järjestetyille hallinto-oikeuden opetukselle”.²⁶ Korkein hallinto-oikeus perustettiin vuonna 1918.

Rafael Erich oli varsinaisesti valtio-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori ja tutkija, mutta pitkällä virkaurallaan hoiti myös Helsingin yliopiston

²¹ Nordström 1832, s. 14 ja 15.

²² Kangas 1998, s. 390.

²³ Keskustelu kunnan ja valtion suhteesta alkoi 1800-luvulla Saksan oikeustieteessä. Kysymys kuului, onko kunnilla oma alkuperäinen oikeus itsehallintoon vai onko itsehallinto valtiosta johdettu, valtion kunnille luovuttama oikeus. Teoria, jonka mukaan itsehallinto on valtiosta johdettu, tuli vallitsevaksi Saksan oikeustieteessä 1800-luvulla. Sen huomattavin edustaja oli Paul Laband, joka perusti kantansa itsehallinnon käsitteen kielelliseen tulkintaan. Kanta sai tukea myös Wienin kongressin päätöksistä ja roomalaisesta oikeudesta. Saksan oikeustieteessä esitetyillä ajatuksilla on ollut suuri vaikutus suomalaisten tutkijoiden käsityksiin. Useat suomalaiset tutkijat ovat tukeutuneet tässä kysymyksessä saksalaiseen oikeusteoriaan. Näin muun muassa Urho Kekkonen, ks. Kekkonen 1936, s. 62 sekä Olavi Rytkölä, ks. Rytkölä 1952, s. 15, 16 ja 45. Robert Hermansonin käsitys käy ilmi teoksesta ”Finlands statsförfattningsrätt”. Hermanson 1924, s. 80–84.

²⁴ Ståhlbergin keskeinen teos tässä mielessä on ”Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta” (1926).

²⁵ Ståhlberg LM 1939, s. 477.

²⁶ Kangas 1998, s. 390.

hallinto-oikeuden professuuria. Hänen valtio-oikeutta koskevissa perusteoksissaan käsiteltiin kunnallista itsehallintoa ja kuntajakoa niukalti.²⁷

Urho Kekkonen oli Ståhlbergin jälkeen seuraava merkittävä kunnallisoikeuden tutkija maassamme. Kekkosen väitöskirjassa kunnallisesta vaalioikeudesta²⁸ paneuduttiin kunnan ja valtion suhteeseen sekä kunnalliseen itsehallintoon. Ensimmäisenä tutkijana Suomessa hän käsitteli myös kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa, joka on kunnallishallintomme yksi keskeisistä juridisista kysymyksistä. Tasavallan presidentti Urho Kekkosen käsitys kunnan vallan luonteesta käy ilmi muun muassa hänen puheestaan maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa 29.3.1965.²⁹ Kekkonen ei kuitenkaan varsinaisesti ottanut kantaa kuntajakokysymyksiin.

Otto Brusiin toimi laaja-alaisesti oikeusteoreettisten kysymysten parissa³⁰ 1930-luvulta 1970-luvulle. Hän tarkasteli joustavia oikeusnormeja, millä on vieläkin erityistä merkitystä kuntaliitoskysymyksissä.³¹

Kunnallisoikeudellinen tutkimus oli maassamme voimissaan toisen maailmansodan jälkeen aina 1980-luvun alkuvuosiin saakka. Reino Kuuskoski oli keskeinen tutkija 1940- ja 1950-luvulla. Hän otti kantaa myös kuntien pakkoliitostekysymyksiin.³²

Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professorina kolme vuosikymmentä (1941–1970) toiminut Veli Merikoski on tullut oikeustieteen opiskelijoille tutuksi julkisoikeuden perusteoksillaan Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I ja II, joissa kunnallisoikeuden ja kuntajaon kysymysten tarkastelu oli kuitenkin yleispiirteistä. Merikosken määritelmä kunnasta on kuvaava: kunta on valtion elimistöön kuuluva pakkoyhdyskunnaksi järjestetty alueellinen itsehallinnollinen ihmis-yhdyskunta, jonka toimivaltapiiri on luonteeltaan yleinen.³³

Olavi Rytkölen aikakausi keskeisenä kuntajakotutkijana ulottui 1950-luvulta 1970-luvun loppuvuosiin saakka. Hänen kommentaariateoksensa vuoden 1925 ja vuoden 1977 kuntajakolaista³⁴ sekä muu kirjallinen tuotanto ovat tässä tutki-

²⁷ Erich, ”Suomen valtio-oikeus I”, 1924 sekä ”Suomen valtio-oikeus II”, 1925.

²⁸ Kekkonen, ”Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan”, 1936.

²⁹ Tasavallan presidentin puhe maalaiskuntien kunnallishallinnon 100-vuotisjuhlassa 29.3.1965. Siinä Kekkonen toisti käsityksensä, että kunnan valta on valtion sille luovuttamaa valtaa. Sen lisäksi hän esitti kunnallisten kansanäänestysten käyttöönottoa sekä oli vakavasti huolissaan kuntien asukkaiden eriarvoisuudesta palveluiden saamisesta ja verorasituksessa.

³⁰ Lindroos-Hovinheimo 2012, s. 20.

³¹ Brusiin 1938, s. 287–293.

³² Kuuskoski 1946, s. 476 ja 477. Kuuskoski julkaisi vuonna 1952 myös teoksen ”Uusi kunnallislaki”, joka oli kommentaariateos vuoden 1948 kunnallislaita ja paljon käytetty käsikirja käytännön kuntatoimijoille.

³³ Merikoski 1970, s. 185 ja 186.

³⁴ Rytkölä, ”Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset”, 1957 sekä ”Kuntajakolaki”, 1978.

muksessa keskeisenä tutkimuslähteenä. On kuitenkin syytä huomioida se, että kommentaarteosten tarkastelutapa on monilta osin varsin yleinen. Muun kuntajakotutkimuksen vähäisyyden vuoksi Rytkölen yleisetkin tarkastelut ovat kuitenkin merkittäviä.

Tore Modeen teki väitöskirjansa vuonna 1962 kunnallisoikeudesta³⁵ ja toimi kunnallisoikeuden ja -talouden professorina Helsingin yliopistossa 1977–1996, minkä jälkeen kunnallisoikeuden professuuria ei ole ollut missään maamme oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Modeenin tutkimusaiheita olivat kunnallinen luottamusmiesjärjestelmä sekä kunnan mahdollisuus tukea yritystoimintaa ja yksityishenkilöitä.³⁶

Otto Brusiinin oppilas Kaarle Makkonen ammensi oikeusteoreettisen tarkastelunsa tueksi kunnallisoikeudellista tietämystään. Hänen merkittävin panoksensa kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen oli kunnallista säädösvaltaa koskeva tutkimus.³⁷ Edvard Muren toi käytännön näkökulman kunnallisoikeudelliseen keskusteluun 1960-luvulla kunnallista itsehallintoa ja kunnallista toimialaa koskevilla teoksillaan ja kirjoituksillaan.³⁸

Kunnallisoikeudellisen tutkimuksen eräs merkkipaalu oli vuonna 1969 ilmestynyt Toivo Holopaisen väitöskirja ”Kunnan asema valtiossa”, jossa Holopainen käsitteli kunnan asemaa, kunnallista itsehallintoa sekä muita kunnallishallinnon keskeisiä periaatteellisia kysymyksiä. Sen seurauksena myös eduskunnan perustuslakivaliokunta saattoi 1970-luvulla linjata aikaisempaa aktiivisemmin perustuslaillisia kysymyksiä.³⁹ Holopaisen linjaukset ovat olleet aikaa kestäviä, ja muun muassa Pekka Hallbergin näkemyksissä ovat kaikuneet Holopaisen kannanotot vajaan 40 vuoden takaa.⁴⁰

Matti Niemivuon panos on pääasiallisesti runsaan 20 vuoden takaa,⁴¹ jolloin pitkästä aikaa Rytkölen jälkeen paneuduttiin syvällisemmin pakkoliitoksen oikeudellisiin kysymyksiin. Sitä ennen Niemivuo oli vuonna 1976 väitöskirjassaan tarkastellut kuntien ja kuntainliittojen valtionapukysymyksiä.⁴² Niemivuon jälkeen kuntajakokysymykset ovat saaneet olla rauhassa parin vuosikymmenen

³⁵ Modeen, ”Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden”, 1962.

³⁶ Modeen julkaisi vuonna 1962 teoksen ”Kommunens allmänna kompetens särskilt med hänsyn till kommunens rätt att bevilja understöd för enskilt verksamhet och åt enskilda personer”.

³⁷ Makkonen, ”Kunnallinen säädösvalta”, 1968.

³⁸ Muren 1967 sekä Muren SKL 1967, s. 288–292.

³⁹ Näin arvioi muun muassa Kauko Heuru. Ks. Heuru 2006, s. 37 ja 38.

⁴⁰ Pekka Hallbergin puhe Tampereen kuntapäivillä 10.5.2005. Ks. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005, s. 154–156.

⁴¹ Niemivuo, ”Valtio ja kunnallinen itsehallinto”, 1991.

⁴² Niemivuo, ”Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille”, 1976. Niemivuon uusiin teos käsittelee aluehallintoa ja aluepoliittista lainsäädäntöä ja on vuodelta 2013.

ajan, ja vasta pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen valmisteleva kuntauudistus on saanut keskeiset hallinto-oikeustieteilijät laajasti liikkeelle. Muun muassa Mäenpää, Niemivuo, Ryyänen ja Tuori ovat esittäneet merkittäviä perustuslailisia näkökohtia valmistelussa olevasta uudistuksesta.⁴³

Erkki Mennola tarkasteli oikeustieteen lisensiaattitutkimuksessaan vuonna 1980 Lappeenrannan seudun pakkoliitosta (1967) ja Kotkan seudun pakkoliitosta (1977). Mennolan teos ”Kulosaaren ilta” (2010) on puolestaan kuvaus Helsingin suuren alueliitoksen taustoista ja tunnelmista K. J. Ståhlbergin näkökulmasta.⁴⁴

Olli Mäenpää on paneutunut hyvän hallinnon kysymyksiin⁴⁵ sekä avannut ovia uudelle näkökulmalle kunnallisoikeudessa eurooppalaista hallinto-oikeutta ja Euroopan unionia käsittelevillä teoksillaan. Laaja-alaisesti hallinto-oikeuden eri aloilta kirjoittanut Mäenpää on lisäksi julkaissut jo vuonna 1981 kunnallisoikeuden perusteokseksi luettavan tutkimuksen kunnan hallinnosta.⁴⁶ Mäenpää on ollut yhdessä Kaarlo Tuorin ja Aimo Ryyäsen kanssa käytetyin kunnallisoikeuden asiantuntija eri lainsäädäntöuudistuksissa viime vuosien aikana.

Arno Hannuksen⁴⁷ kunnallisoikeutta käsittelevät teokset 1970–1990-luvuilla olivat perusteoksia kunta-alan tehtävissä toimineille luottamushenkilöille ja virkamiehille, kuten Hannuksen yhdessä Pekka Hallbergin ja Anne E. Niemen kanssa vuonna 2009 julkaisema ”Kuntalakikin”. Hannus otti 1970-luvulta 1990-luvun loppupuolelle saakka aktiivisesti kantaa ajankohtaisiin kunnallisoikeuden kysymyksiin.

Kauko Heuru on tuonut perustuslainäkökulman⁴⁸ kunnallisoikeudelliseen keskusteluun monilla teoksillaan ja kirjoituksillaan. Eija Mäkinen on keskittynyt hyvän hallinnon kysymyksiin ja sen ohella käsitellyt valitusoikeuden kysymyk-

⁴³ Ks. Mölsä (toim.), ”Kuntarakennekirja”, 2012.

⁴⁴ Ks. Mennola, ”Kuntien pakkoliitokset ja vapaaehtoiset yhdistymiset Kymen läänissä”, 1980 sekä Mennola, Kulosaaren ilta, 2010.

⁴⁵ Ks. Mäenpää, ”Hyvän hallinnon perusteet”, 2002, ”Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet”, 2008, ”Oikeus hyvään hallintoon”, 2008 sekä ”Hallinto ja oikeus”, 2010.

⁴⁶ Mäenpää, ”Kunnan hallinto”, 1981, ”Kuntien itsehallinto EU-Suomessa”, 1997 ja ”Eurooppalainen hallinto-oikeus”, 2001.

⁴⁷ Arno Hannus toimi sisäasiainministerinä Reino Lehdon virkamieshallituksessa 1963–1964 sekä sisäasiainministeriön kansliapäällikkönä vuosina 1963–1984. Hannus julkaisi teokset ”Kunnallislain uudet säännökset” (1978), ”Uusi kunnallislaki” (1981), ”Kunnallisoikeuden pääpiirteet” (1991) ja ”Kuntalaki” (1995).

⁴⁸ Ks. muun muassa Heuru, ”Perustuslaillinen kunnallishallinto”, 2006.

senasetteluja.⁴⁹ Kari Prättälän on työstänyt yhdessä Heikki Harjulan kanssa kommentaariateokset kuntalaista.⁵⁰

Vuonna 2011 ilmestyi kaksi väitöskirjaa julkisoikeuden alalla. Ida Koiviston väitöskirja on diskurssianalyttinen puheenvuoro hyvän hallinnon kysymyksistä.⁵¹ Ulla Väätäsen hallinto-oikeudellisen väitöskirjan keskeisenä tutkimuskysymyksenä oli perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu perusoikeus joutuisaan asian käsittelyyn sekä tätä oikeutta konkretisoiva ja viranomaisten toimintaa ohjaava hallintolaki.⁵²

Tuorein julkisoikeuden väitöskirja on Tanja Matikaisen rahoitusperiaatetta kunnallisen itsehallinnon turvaajana käsittelevä tutkimus, jossa osoitetaan, että rahoitusperiaatteelle on osoitettavissa valtiosääntöoikeudellisen periaatteen asema, minkä lisäksi sillä on säännöksen vaatima institutionaalinen tuki takanaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisessa on kuitenkin ongelmia eikä Matikaisen tutkimuksen mukaan voida sanoa periaatteen tällä hetkellä toteutuvan. Matikainen esittääkin perustuslain 121 §:n täydentämistä rahoitusperiaatetta koskevalla säännöksellä.⁵³

Aimo Rynän rooli tutkijakeskustelussa on ollut keskeinen 1980-luvulta aina nykypäiviin saakka.⁵⁴ Rynän tärkein tutkimusteema on ollut kunnallinen itsehallinto. Myös kuntajakokysymyksiä hän on käsitellyt itsehallinnon näkökulmasta.⁵⁵ Viimeisen 15 vuoden aikana onkin aika ajoittain vaikuttanut siltä, että kunnallisoikeudellista keskustelua on maassamme käyty lähes yksinomaan Tampereen yliopiston tutkijoiden keskinäisenä vuoropuheluna, mikä on merkinnyt sitä, että näkökulma on painottunut kunnallistieteen ja hallintotieteen suuntaan.

Viime vuosien kunnallisoikeudellista keskustelua analysoitaessa ei voida kuitenkaan unohtaa Kaarlo Tuoria, joka on ollut kaikkein käytetyin asiantuntija

⁴⁹ Eija Mäkinen väitöskirja ”Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto” on vuodelta 2000, ”Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa” vuodelta 2004 sekä teos ”Kunnallisvalitus” vuodelta 2010.

⁵⁰ Ks. esimerkiksi Harjula – Prättälä, ”Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat”. 8. uudistettu painos, 2012.

⁵¹ Koiviston tutkimuskysymykset olivat seuraavat: 1) Millaisten erilaisten käsitteellisten ehtojen vallitessa tai millaisia sanastoja käyttämällä kysymys hallinnon hyvydestä voi olla mielekäs? 2) Miten nämä erilaiset hyvän hallinnon sanastot tai diskurssit suhtautuvat toisiinsa: jättävätkö ne toisensa rauhaan, järjestyvätkö ne hierarkiaksi vai ovatko ne avoimen ristiriitaisia? Ovatko diskurssit suljettuja systeemejä, jotka eivät hyväksy oman rationaliteettinsa ulkopuolisia käsitteitä ja väitteitä? 3) Mitä päätelmiä hyvän hallinnan ja hyvän hallinnon välisestä käsitteellisestä suhteesta on mahdollista tehdä edellisten kysymysten perusteella? (Koivisto 2011, s. 6).

⁵² Vääänen 2011, s. 26. Väätäsen johtopäätökset joutuisuudesta perusoikeutena, Vääänen 2011, s. 559–561.

⁵³ Matikainen 2014, s. 371–374.

⁵⁴ Rynän väitöskirjasta ”Kunnan tehtävien lakisääteistäminen” 1986 alkoi lukuisten monografioiden teossarja, jonka uusin on vuodelta 2012: ”Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet”, 2012.

⁵⁵ Näin muun muassa ”Kuntaudistus ja itsehallinto”, 2008.

myös suurissa ja kiperissä kunnallisoikeuden kysymyksissä. Näin oli kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa,⁵⁶ ja on helppo arvioida, että Tuorin kannanotot tulevat vaikuttamaan myös käynnissä olevan kuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen linjanvetoihin.⁵⁷

Kuntajakoa koskevaa oikeustieteellistä tutkimusta on Suomessa ollut erittäin vähän. Hallintotieteen ja kunnallistieteen puolella tutkimusta löytyy viime vuosikymmenien ajalta jo jonkin verran enemmän. Erkki Pystynen käsitteli väitöskirjassaan vuonna 1965 kuntakokoa, ja analysoi kunnan tehtäviä ja niiden vaatimuksia kuntakoolle. Lisäksi hän toimi kuntajakoselvittäjänä Lappeenrannan seudun kuntaliitoksessa, joka toteutui pakkoliitoksena vuoden 1967 alusta.⁵⁸

Toivo Pihlajaniemi julkaisi vuoden 1997 kuntajakolain kommentaariteoksen sekä vuonna 2006 esitti ilmeisesti kunta- ja palvelurakenneuudistusta ajatellen kokonaisvaltaisen kuntauudistumallin. Sen keskeinen ajatus oli se, että alle 4 000 asukkaan kuntien, pinta-alaltaan vähintään 1 000 neliökilometriä laajoja kuntia lukuun ottamatta, tuli yhdistyä suuremmiksi kunniksi.⁵⁹ Pihlajaniemen esitys ei kuitenkaan saanut laajempaa kannatusta.

Arto Koski on tehnyt urauurtavaa työtä monien vaativien kuntaliitosten kuntajakoselvittäjänä, ja erityisesti hänen monikuntaliitoksia koskevat teoksensa ja kirjoituksensa⁶⁰ ovat toimineet tärkeinä oppaina kuntaliitoksen valmistelijoille. Sen ohella kuntajakokysymyksiä on käsitelty rajoitetusta näkökulmasta muutamissa tutkimuksissa⁶¹ viime vuosien aikana, mutta kokonaisvaltainen ajankohdainen tutkimus kuntajasta puuttuu myös hallintotieteen puolella.

Yleisenä piirteenä viime vuosien kuntatutkimuksessa on ollut sen painottuminen kunnan palvelufunktion kehittämiseen ajan hengen eli angloamerikkalaisten liikkeenjohto-oppien suuntaan. Tämä on merkinnyt kunnan muiden funktioiden eli kehittämisroolin ja itsehallintoroolin laiminlyömistä tutkimuksessa.⁶²

Oma tutkimukseni on hallinto-oikeuden alaan kuuluva kunnallisoikeudellinen tutkimus, joka hyödyntää myös hallintotieteen, valtio-opin ja aluetieteen näkö-

⁵⁶ Ks. Tuori, Asiantuntijalausunto 27.9.2005.

⁵⁷ Ks. Mölsä 2012, s. 113–120.

⁵⁸ Pystynen 1965. Lappeenrannan seudun pakkoliitosta tarkastellaan VI luvussa (4.1).

⁵⁹ Ks. Pihlajaniemi 1998 sekä Pihlajaniemi 2006.

⁶⁰ Teoksista tärkein on ”Monikuntaliitokset”, 2008.

⁶¹ Näin muun muassa Laamanen Elina, ”Vapaaehtoiset pakkoliitokset. Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta”. Tampereen yliopisto. Acta-sarja nro 194. Helsinki 2007 ja Sallinen Sini, ”Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot”. Tampere 2007 sekä Kuotola Yrjö, ”Kunnan raja”. Tampere 2009.

⁶² Ryynänen käyttää osuvasti sananlaskua ”Ken menee naimisiin ajan hengen kanssa, voi jo huomenna olla leski” kuvattaessaan nykyistä hallinnonuudistustilannetta ja keskustelua Euroopassa. Ks. Ryynänen 2012, s. 279 ja 280.

kulmia. Tutkimus täyttäneen osaltaan sitä aukkoa, mikä kuntia koskevassa oikeustieteellisessä tutkimuksessamme on viime vuosikymmeninä ollut.

4 TUTKIMUSKOHDE JA TEHTÄVÄNASETTELU

4.1 Tutkimuskohde

Tutkimuksen otsikko on ”Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos”. Tutkimuskohdeena on kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos sekä niiden keskinäinen suhde. Kuntajakoa ja kunnallista pakkoliitosta käsitellään hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimuskohteen tiedonintressin taustalla on näkemys siitä, että kuntajako on ollut ja on keskeinen yhteiskunnallista rakennetta muovaava tekijä, ja kuntajaon kehittämiseen eivät tulevaisuudessa ilmeisestikään riitä vapaaehtoiset toimenpiteet.

Päätöksenteko kuntajakoasioissa tapahtuu kuntien valtuustoissa ja valtioneuvostossa sekä tietyissä tapauksissa nykyisen lain mukaan valtiovarainministeriössä. Oikeudellinen tarkastelu ei kuitenkaan yksin riitä kokonaiskuvan saamiseksi kuntajaosta, vaan monissa kysymyksissä tarvitaan muiden tieteiden apua. Voidaan siten puhua monitieteellisestä tarkastelutavasta.

Historiallinen tarkastelu Suomen paikallishallinnon syntyvaiheista lähtien on tarpeen sen ymmärtämiseksi, mille perustalle Suomen kuntajaotus on rakentunut. Suomi oli osa Ruotsia vuodesta 1249 vuoteen 1809. Kun Suomi tuli vuonna 1809 suurruhtinaskunnaksi Venäjän alaisuuteen, muutos ei vaikuttanut juurikaan Suomen paikalliseen itsehallintoon.⁶³ Vuoden 1865 asetus kunnallishallituksesta maalla sekä vuoden 1873 kaupunkien kunnallisasetus loivat Suomen kunnallishallinnon perustan. Niiden esikuvana oli Ruotsissa vuonna 1862 annettu kunnallisasetus.

Maamme kuntien historiasta on tilastotietoja vuodesta 1885 lähtien. Kuntien määrä oli huipussaan vuonna 1940, jolloin kuntia oli 602. Sen jälkeen kuntien määrä on tasaisesti laskenut. Nykyisin (2014) kuntia on 320, joista Manner-Suomessa 304.

Kuntajakoa tarkastellaan hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Kuntajakoon liittyvät periaatteelliset kysymykset ovat kunnan ja valtion suhde sekä kunnallinen itsehallinto, jotka ovat niin valtio-opillisia kuin hallinto-oikeudellisia kysymyksiä. Kunnan nykyroolin ja tehtävien tarkastelussa tarvitaan kunnallisoikeuden lisäksi kunnallistalouden, aluetieteen, tilastotieteen sekä kunnallispolitiikan

⁶³ Ståhlberg 1926, s. 7 ja 8.

oppeja. Kunnan palvelujen kustannustehokkuus on keskeinen kysymys, ja tutkimustietoa aiheesta on viime vuosilta,⁶⁴ mutta sitä ei ole kuitenkaan juurikaan toteutuneissa ja vireillä olevissa uudistushankkeissa hyödynnetty.

Valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun lähtökohtana on perustuslaki. Vuoden 1919 Hallitusmuoto (HM) ja nykyinen Suomen perustuslaki (PL), joka tuli voimaan maaliskuun 1. päivänä vuonna 2000, ovat asiallisesti samansisältöisiä ja takaavat kunnallisen itsehallinnon, ja tähän saakka on vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki takaa yksittäiselle kunnalle suojaa kuntajaon muutosta vastaan.⁶⁵ Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan vuoden 2013 kuntarakennelaista lausunut tavalla, jonka perusteella voidaan arvioida, että perustuslain perusoikeus- ja itsehallintoperiaatteet voivat sekä rajoittaa että oikeuttaa kuntarakenteeseen tehtäviä muutoksia.⁶⁶ On mielenkiintoista seurata, millä tavalla tämä linjaus tulee vaikuttamaan käynnissä oleviin kuntauudistukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Tähän saakka on katsottu, että tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan muuttaa kuntajakoa siihen saakka, ettei kunnallinen itsehallinto käy merkityksettömäksi.⁶⁷ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja sen vaikutus maamme kuntajakoon liittyviin keskeisiin kysymyksiin on myös tarkastelun kohteena.

Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (1925) on kuntajakolainsäädäntömme peruslaki, jonka pohjalta ovat rakentuneet laki kuntajaosta (1977), kuntajakolaki (1997), kuntajakolaki (2009) sekä viimeksi mainitun muuttamiseksi säädetty voimassa oleva kuntarakennelaki (2013). Kuntajaon muuttamisen tarkastelussa oleellisia näkökulmia ovat kuntalaisten osallistuminen, hyvä hallinto ja oikeusturva muutoksenhakeineen. Vuoteen 1950 saakka lainsäädäntö määräsi, ettei valtioneuvoston päätökseen kuntajaon muuttamisesta saanut hakea muutosta säännönmukaisilla muutoksenhakeineilla. Menettely muuttui muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/1950) myötä; sen 4 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston kunnallisen jaoutuksen muutospäätöksestä voitiin hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

⁶⁴ Ks. esimerkiksi Antti Moisio ja Roope Uusitalo (2003), Heikki A. Loikkanen ja Ilkka Susiluoto (2005), Juha Aaltonen, Tanja Kirjavainen ja Antti Moisio (2005), Kalevi Luoma ja Antti Moisio (2005) sekä Maria Solakivi, Matti Viren (2006) sekä Pentti Meklin (2014). 1990-luvulla samansuuntaista tietoa tuli Liiketaloudellisen tutkimuskeskuksen vuoden 1992 tutkimuksesta (tekijä Anne-Mari Stuber).

⁶⁵ Ks. esimerkiksi PeVL 25/1994 vp sekä KHO 2008:1.

⁶⁶ Lavapuro 2013, s. 181–203. Hän tarkastelee perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 20/2013 vp.

⁶⁷ Tuori katsoo 27.9.2005 antamassaan lausunnossa kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä, että ”perustuslain sallimalla kuntakoon suurentamisella ja kuntien lukumäärän vähentämisellä on kuitenkin rajansa”.

Pakkoliitos voi olla kysymyksessä silloin, kun liitettävä kunta vastustaa kuntajaon muutosta sekä silloin, kun vastaanottava kunta vastustaa liitosta.⁶⁸ Edellä mainittujen tapausryhmien lisäksi pakkoliitosten historiasta löytyy tapaus, jossa kunta on antanut hyväksyntänsä viiden kunnan liitokselle, mutta vastustanut kolmen kunnan liitosta.⁶⁹ Vuoteen 1992 saakka lainsäädäntö mahdollisti pakkoliitokset, jolloin pakkoliitos oli mahdollista tärkeän yleisen edun perusteella. Vuosien 1944–1975 aikana tehtiin yhteensä 15 pakkoliitospäätöstä, jolloin kuntien määrä väheni yhteensä 21 kunnalla. Viimeisimmät tämän aikakauden päätökset tehtiin syksyllä 1975, kun Kajaanin maalaiskunta liitettiin Kajaanin kaupunkiin sekä Karhulan kauppala ja Kymen kunta liitettiin Kotkan kaupunkiin, molemmat vuoden 1977 alusta. Heinäkuun 1. päivänä vuonna 2013 voimaan tullut kuntarakennelaki mahdollistaa nyt ns. köyhän kunnan liittäminen vastoin sen tahtoa naapurikuntaan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi kunnan asukkaille. Nykyisen lain pohjalta tehtiin kesäkuussa 2014 kaksi pakkoliitospäätöstä: Lavian kunta liitettiin Porin kaupunkiin ja Tarvasjoen kunta Liedon kuntaan, molemmat vuoden 2015 alusta.

Viime vuosina kuntajakokeskustelua on käyty ja myös johtopäätöksiä on tehty siitä näkökulmasta, millaisella kuntajaolla julkiset palvelut tulevat turvatuiksi. Tämä näkökulma on tärkeä, mutta samaan aikaan on lähestulkoon unohdettu kuntajaon tarkastelu kehittämisen sekä paikallisen itsehallinnon ja yhteisöllisyyden näkökulmasta. Valtion legitiimi intressi on peruspalvelujen turvaaminen kaikissa olosuhteissa, myös tiukkenevan julkistalouden oloissa, kaikille kansalaisille kaikissa kunnissa. Miten valtio ne takaa, kun kunnat pääosin ne järjestävät, ja kunnilla on perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto? Kysymyksenasettelu on tulevaisuudessa entistä haasteellisempi.

4.2 Tehtävänasettelu ja rajaukset

Tutkimus käsittelee kuntajakoa ja kunnallista pakkoliitosta. Keskeisiksi tutkimustehtäviksi kiteytyvät seuraavat:

1. Suomen kuntajaon historialliset, yhteiskunnalliset, taloudelliset sekä oikeudelliset perusteet ottaen huomioon tarpeellisilta osin kansainväliset vaikutteet.
2. Mikä on perustuslain sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkitys kuntajaolle?

⁶⁸ Vastoin vastaanottavan kunnan kantaa pakkoliitos on toteutunut kolme kertaa: 1) Paraisten kauppala vastusti Paraisten maalaiskunnan liittämistä Paraisten kauppalaan (1967); 2) Kristiinankaupunki vastusti Tiukan kunnan liittämistä Kristiinankaupunkiin (1973); 3) Kristiinankaupunki vastusti Lapväärtin kunnan ja Siipyn kunnan liittämistä Kristiinankaupunkiin (1973).

⁶⁹ Vnp 28.6.1972/516: Bergön kunnan, Maalahden kunnan ja Petolahden kunnan yhdistäminen Maalahti-nimiseksi kunnaksi. Bergön kunta oli puoltanut viiden kunnan liitosta.

3. Vuoden 2009 kuntajakolain (1698/2009) sekä sen muuttamiseksi säädetyn vuoden 2013 kuntarakennelain (478/2013) arviointi oikeudellisesti ja niiden toimivuus käytännössä. Oleellisia näkökulmia tässä ovat kuntalaisten osallistuminen, hyvä hallinto ja oikeusturva muutoksenhakukeinoineen.

4. Onko Kainuun hallintokokeilusta malliksi laajemminkin?

5. Aikaisemman lainsäädännön pakkoliitossäännösten oikeudellinen arviointi sekä niiden perusteella toteutettujen pakkoliitosten arviointi. Sen analysoiminen, tarvitaanko tulevaisuudessa pakkoliitoksia. Samassa yhteydessä arvioidaan luonnosta hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamisesta (17.1.2014). Pakkoliitosperusteiden luominen tulevaisuutta varten.

Kuntajaon historialliset kehityspiirteet käydään pääkohdittain läpi niin lainsäädännön kuin toteutuneen kuntarakenteen kehityksenkin osalta painopisteen ollessa viime vuosikymmenien kehityksessä. Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (KJaoitusL) säädettiin vuonna 1925. Ensimmäinen kokonaista kuntaa koskeva liitos toteutettiin vuonna 1934, kun Kyyrölän kunta liitettiin Muolaan kuntaan. Jo ennen KJaoitusL:n säätämistä oli vuonna 1921 tehty kunnan osaa koskeva kuntajaon muutos, kun Messukylän kunnan alueita siirrettiin Tampereen kaupunkiin tämän vastustuksesta huolimatta. Vuonna 1972 säädettiin laki yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista (572/1972), jota kutsutaan myös Lex Tornioksi. Vuoden 1977 laki kuntajaosta, vuoden 1997 kuntajakolaki, vuoden 2009 kuntajakolaki sekä viimeksi mainitun lain muuttamiseksi säädetty vuoden 2013 kuntarakennelaki ovat periaatteiltaan ja perusrakenteeltaan yllättävän samankaltaisia kuin vuonna 1925 säädetty KJaoitusL.

Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska ovat olleet esikuvina Suomen kuntauudistuksille. Näiden maiden lisäksi myös muut pohjoismaat sekä pääpiirteittäin Saksa, Ranska ja Kanada ovat tarkastelun kohteina tässä tutkimuksessa.

Kuntajakoon on tehty muutoksia viime vuosikymmeninä lähes joka vuosi. Muutokset voidaan ryhmitellä vapaaehtoiisiin liitoksiin ja pakkoliitoksiin, mutta myös kokonaisliitoksiin ja osaliitoksiin, joista valtaosa on rutiiniratkaisuja, eikä niihin siten kohdistu tutkimuksellista mielenkiintoa. Sen sijaan valtioneuvoston vuonna 2007 päättämä Sipoon osan siirto Helsingin kaupunkiin vuoden 2009 alusta oli kaukana rutiiniratkaisusta. Kyseessä oli pääkaupunkiseudun mitassa varsin suuri alue, pinta-alaltaan noin 26,5 neliökilometriä, ja sillä asui noin 2 000 ihmistä. Kun lisäksi Sipoon valtuusto vastusti yksimielisesti liittämistä ja kunnan asukkaiden lähes yksimielinen mielipide kansanäänestyksessä oli liittämistä vastaan, voidaan päätöstä verrata lähes pakkoliitokseksi. Valtioneuvoston päätöksestä valittiin suuri joukko sipoolaisia yksityishenkilöitä ja yhdistyksiä sekä alueellisia toimijoita korkeimmalle hallinto-oikeudelle, mutta KHO hylkäsi kaikki valitukset.

Kuntaliitosten ja pakkoliitosten vaikuttavuuden arviointi ei varsinaisesti ole tämän tutkimuksen keskiössä, mutta välillisesti asiaan saadaan lisävalaistusta eri

yhteyksissä. Ennen kaikkea viimeaikaista kuntajakolainsäädäntöä käsittelevän IV luvun lopussa kysymykseen saadaan vähintäänkin viitteenomaista tietoa, kun julkisten palvelujen järjestämistä ja kustannustehokkuutta analysoidaan.

4.3 Ahvenanmaan maakunnan erityisasema

Ahvenanmaan maakunta koostuu noin 6 000 saaresta, joista suurimman eli Manner-Ahvenanmaan maapinta-ala on noin 70 % koko Ahvenanmaasta. Ahvenanmaalla asuu noin 27 000 ihmistä, joista yli 40 % Maarianhaminan kaupungissa.⁷⁰ Sen lisäksi maakunnassa on 15 kuntaa: Brändö, Eckerö, Finström, Föglö, Geta, Hammarland, Jomala, Kumlinge, Kökar, Lemland, Lumparland, Saltvik, Sottunga, Sund ja Vårdö. Kunnista suurin on Jomala ja pienin Sottunga, joka on asukasluvultaan Suomen pienin kunta.⁷¹ Ahvenanmaan kuntajako on ollut muuttumaton koko itsenäisyyden ajan: Maarianhaminan kaupunki sekä 15 kuntaa.

Ahvenanmaan maakunnan erityisaseman perusta on 1850-luvun Krimin sodan jälkimainingeissa. Vuonna 1856 Venäjä, Ranska ja Englanti allekirjoittivat Ahvenanmaan demilitarisointia koskevan sopimuksen, joka tuli liitteeksi Venäjän, Ranskan, Preussin, Sardinian ja Turkin allekirjoittamaan rauhansopimukseen.

Suomen itsenäistymisen jälkeen vuonna 1921 Saksan, Tanskan, Viron, Suomen, Ranskan, Intian, Ison-Britannian, Italian, Latvian, Puolan ja Ruotsin valtionpäämiehet allekirjoittivat Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja neutralisoimista koskevan sopimuksen, jonka eduskunta ratifioi vuonna 1922 (1/1922). Ruotsi ja Suomi olivat allekirjoittaneet edellisenä vuonna sopimuksen Ahvenanmaan asemasta.

Ahvenanmaa sai täten kansainvälisillä sopimuksilla autonomisen itsehallinnollisen aseman.⁷² Itsehallinto antaa Ahvenanmaalle oikeuden säätää lailla omista asioista ja päättää budjetista. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaki (16.8.1991/1144) säätää nykyisin itsehallinnon sisällöstä.⁷³ Lain 18 §:n 1 momentin mukaan ”maakunnalla

⁷⁰ Vuoden 2012 lopussa Maarianhaminan asukasluku oli 11 345. (Tilastokeskus. Väestötilastot.)

⁷¹ Vuoden 2012 lopussa Jomalassa oli asukkaita 4 355 ja Sottungassa 101. (Tilastokeskus. Väestötilastot.)

⁷² Jyrängin mukaan vuonna 1921 tehtyä Suomen ja Ruotsin välistä sopimusta ei pidetä valtiosopimuksena, mutta Suomi on kansainvälisen tapaoikeuden mukaisesti velvollinen kunnioittamaan Ahvenanmaan itsehallinnon perusteita sellaisena kuin ne esitettiin Kansainliiton päätöksessä. Ks. Jyränki 2000, s. 84.

⁷³ Ks. Markku Suksen monografia vuodelta 2005: ”Ålands konstitution: En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland”.

on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ... 6. kuntajakoa, kunnallishallintoa ...”.

Näin ollen kuntajakoa koskevat kysymykset kuuluvat Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin ja täysin suvereenisesti Ahvenanmaan maakuntapäivien toimialaan. Mikään muu toimielin Suomessa ei ole toimivaltainen Ahvenanmaan kuntajakoa koskevista kysymyksistä. Sen vuoksi ja ottaen huomioon sen, että Ahvenanmaan kuntajako on ollut muuttumaton koko itsenäisyytemme ajan, tässä tutkimuksessa ei käsitellä tämän enempää Ahvenanmaan kuntien asemaa ja kuntajakoa.

4.4 Pääkaupunkiseutu tutkimuksen ulkopuolella

Tässä työssä on tehty tutkimusekonomisista syistä se rajaus, että pääkaupunkiseudun kuntajaon historiallista kehitystä tarkastellaan, mutta kuntajaon tulevaisuuden arvioiminen on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Tämä kysymys on ajan-kohtainen, mutta laajuutensa ja monitahoisuutensa vuoksi sen käsitteleminen vaatisi aivan oman tutkimuksensa.

Pääkaupunkiseudusta käytetään maan hallituksen taholta sekä muissa virallisissa yhteyksissä usein luonnehdintaa metropoli, mikä ei kuitenkaan eurooppalaisen mittapuun mukaan ole paikkansapitävää,⁷⁴ koska eurooppalainen metropoli vaatii olennaisesti suuremman asukasmäärän.⁷⁵

Pääkaupunkiseudun ongelmat muistuttavat kuitenkin monilta osin metropoli-alueiden ongelmia. Pääkaupunkiseutu määritellään eri tavoin eri yhteyksissä. Usein sillä tarkoitetaan neljää kaupunkia (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa), mutta monesti myös laajempaa kokonaisuutta, joka koostuu neljän edellä mainitun kaupungin lisäksi ympärillä olevista kunnista (Kirkkonummi, Vihti, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Sipoo, Pornainen). Kolmas tapa määritellä on vielä laajempi kokonaisuus, johon lasketaan mukaan myös kauempana sijaitsevia Keski-Uudenmaan kuntia. Pääkaupunkiseudun yhteistyön kehittämiseksi on valmistunut viime vuosien aikana useita selvityksiä, mutta kaupunkien ja kuntien ristiin menevien yhteistyöasenteiden vuoksi asiassa ei ole vuosikausiin päästy juurikaan eteenpäin.

⁷⁴ Näin muun muassa pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus päättäessään Sipoon osan siirtämisestä Helsingin kaupunkiin 28.6.2007. Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta kuvaa myös epätarkkaa käsitteen käyttöä.

⁷⁵ Pääkaupunkiseudulla asuu nykyisin määrittelytavasta riippuen jonkin verran yli miljoona ihmistä, joista Helsingissä runsaat 600 000. Metropolin keskuksen tulee kuitenkin olla miljoonakaupunki ja suuralueella tulee olla vähintään 2–3 miljoonaa ihmistä, joten pääkaupunkiseutu ei lähellekään täytä näitä edellytyksiä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus asetti vuoden 2013 rakennepoliittisen ohjelman hyväksyessään työryhmän valmistelemaan metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Tämän työryhmän väliraportti valmistui toukokuussa 2014, ja tavoitteena on, että luonnos hallituksen esitykseksi valmistuu 15.9.2014 mennessä.⁷⁶ Myös valtioneuvoston ja eduskunnan taholla on tunnustettu tilanteen pysähtyneisyys.⁷⁷ Problematiikkaa sivutaan pakkoliitosta käsittelevässä luvussa VI.

4.5 Kiteytys

Tämän tutkimuksen kohdetta ja tehtävänasettelua voidaan kuvata seuraavalla kaaviolla.

KUNTAJAKO JA KUNNALLINEN PAKKOLIITOS

SUOMEN KUNTAJAKO

- Historiallinen perusta
- Yhteiskunnallinen perusta
- Taloudellinen perusta
- Oikeudellinen perusta
- Kansainväliset vaikutteet

VIIMEAIKAINEN JA VOIMASSA OLEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

- Vuoden 2000 perustuslaki
- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja
- Vuoden 2009 kuntajakolaki sekä vuoden 2013 kuntarakennelaki
 - Suhde aiempaan lainsäädäntöön
 - Kuntalaisten osallistuminen
 - Hyvä hallinto
 - Oikeusturva
 - Toteutetut liitokset

KUNNALLINEN PAKKOLIITOS

- Vuoden 1925 lain ”tärkeä yleinen etu”
- Toteutetut pakkoliitokset
- Tarvitaanko pakkoliitoksia?
- Hallituksen esitys (17.1.2014) kuntarakennelain muuttamisesta
- Tulevaisuuden pakkoliitosperusteet
- Lainsäädäntöesitykset

Kaavio 1. Tutkimuskohde ja tehtävänasettelu.

⁷⁶ Metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraportti 2014.

⁷⁷ Valtioneuvoston selonteko metropolitiikasta 9/2010.

5 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUSAINEISTO

5.1 Tutkimusmenetelmänä pääosin lainoppi

Oikeustiede on osa yhteiskuntatieteitä.⁷⁸ Oikeustieteen voidaan katsoa olevan luonteeltaan lähinnä tulkitsevaa yhteiskuntatiedettä, jossa kansallisilla traditioilla ja käytännöillä on suuri vaikutus. Oikeustieteen ydinalueen on perinteisesti muodostanut voimassa olevaa oikeutta tutkiva lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Yhteiskunnan muutos on kuitenkin vaikuttanut myös oikeustieteeseen. Viime vuosikymmeninä on syntynyt kokonaan uusia oikeudenaloja, kuten luonnonvara-oikeus, energiaoikeus ja informaatio-oikeus.

Tutkimusmenetelmät ovat erilaisia tapoja tehdä tutkimusta. Tutkimuksen arvioinnin kannalta metodilla tarkoitetaan tutkimuksen tekemistä kontrolloivia sääntöjä ja periaatteita, jotka eri tieteenaloilla saattavat poiketa huomattavastikin toisistaan. Luonnontieteissä ja eksakteissa yhteiskuntatieteissä, esimerkiksi tilastotieteisiin tai muihin matemaattisiin menetelmiin perustuvissa tieteissä, metodologia on useimmiten kansainvälisesti yhtenäinen ja vakiintunut. Niin sanotuissa tulkintatieteissä taas menetelmät ja tutkimukselliset käytännöt voivat suurestikin vaihdella eri maissa.

Yhteiskuntatieteissä käytetään joko teoreettisia tai empiirisiä tutkimusmenetelmiä. Teoreettinen tutkimus pohjautuu rationaaliseen ajatteluun ja päättelyyn käyttämättä varsinaisia tutkimusaineistoja. Empiirinen tutkimus on tapana jakaa kvantitatiiviseen ja kvalitatiiviseen tutkimukseen. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa aineistonkeruu toteutetaan lomakekyselyin, strukturoiduin haastatteluin, systemaattisesti havainnoimalla sekä kokeellisilla tutkimuksilla. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tyypillisiä aineistonkeruumenetelmiä ovat henkilökohtaiset haastattelut sekä valmiit aineistot ja dokumentit.⁷⁹

Lainopillisen tutkimuksen perustarkoitus on oikeussäännösten sisällön selvittäminen (juridinen tulkinta) sekä oikeussäännösten systematisointi. Systematisointi luo ja kehittää sitä käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeudellinen ajattelu, siis myös tulkinta, toimii.⁸⁰ Myös toinen oikeustieteen tutkimusaloista, oikeushistoria, tutkii oikeussääntöjä. Lainopin erottaa oikeushistoriasta se, että edellisen tutkimuskohteena ovat tietyllä hetkellä olevat sitovat oikeussäännöt. Oikeushistoria puolestaan tarkastelee mennyttä aikaa, sääntöjä, jotka eivät enää ole voimassa, tai kehitystä, joka on johtanut voimassa olevien sääntöjen syntyyn.

⁷⁸ Aarnio katsoo oikeustieteen kuuluvan metodologisesti humanististen tieteiden perheeseen. Ks. Aarnio 2006, s. 238.

⁷⁹ Heikkilä 2001, s. 13.

⁸⁰ Aarnio 1989, s. 288.

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmänä on pääosin lainoppi. Kuntajakoon liittyvien säännösten perustuslainmukaisuuden arviointi toteutetaan tutkimuksessa myös laintulkinnan keinoin.

Kuntajako eri maissa ja eri aikoina on mitä poliittisin kysymys. Myös Suomen kuntajaon ja erityisesti pakkoliitosten historia sen vastaansanomattomasti osoittaa. Oikeushistoriallinen osuus tutkimuksessa (III luku) pyrkii antamaan vastauksia siihen, miksi kuntajako on muuttunut ja miten tapahtunutta voidaan selittää kansainvälisillä vaikutteilla, ideologisilla ja aatteellisilla tekijöillä tai taloudellisilla ja sosiaalisilla tekijöillä. Tällöin tukeudutaan pitkälti historiantutkimuksen keinoihin.

Tässä tutkimuksessa on myös oikeusvertaileva osuus. Oikeusvertailussa on kysymys siitä, että kahden tai useamman oikeusjärjestyksen erilaisia oikeussääntöjä ja oikeudellisia käytäntöjä tutkitaan systematisoinnin, tulkinnan ja vertailun avulla. Oikeusvertailun avulla saadaan yleistä oikeudellista tietoa, joka on vähemmän valtiosidonnaista kuin kansallisessa oikeustieteessä. On kuitenkin syytä muistaa tärkeä peruseriaate: kansallisen oikeustieteen tulokset ovat päteviä vain kyseisen oikeusjärjestyksen sisällä. Oikeusvertailu auttaa selvittämään, millaisiin oikeudellisiin keinoihin muissa maissa on turvauduttu usein samojen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeusvertailun tuloksia voidaan käyttää hyväksi oikeudellisessa teorianmuodostuksessa, oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, oikeuspolitiikassa sekä myös lakien säätämisessä. Vertailevan oikeuden lähestymistavat voivat olla luonteeltaan joko oikeusdogmaattisia (säännöstekstivertailu), oikeussosiologisia (oikeudellinen käytäntö on mukana), oikeushistoriallisia tai oikeusteoreettisia.⁸¹

Tämän tutkimuksen oikeusvertailevassa osuudessa pyrin ennen kaikkea arvioimaan kunkin maan kuntajaon perustuslaillisia ja historiallisia perusteita, toimivallanjakoa valtion, maakuntien ja kuntien välillä, kuntauudistuksia, kuntakokoa sekä pakkoliitosten määräytymisperusteita ja toteutettuja pakkoliitoksia. Pohjoismaiden osalta tarkastellaan myös kuntajakolainsäädännön pääperiaatteita.

5.2 Oikeuslähteet ja tutkimusaineisto

Oikeustieteessä oikeuslähteillä tarkoitetaan perusteita, jotka ohjaavat tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten oikeudellista ratkaisuharkintaa.

⁸¹ Husa 1998, s. 13–14 sekä Husa 2013, s. 33.

Oikeuslähteet voidaan määritellä myös aineistoksi, josta lainsoveltaja ratkaisuun tehdessään hakee normia ratkaisunsa tueksi. Oikeuslähteitä on viime vuosina kokoavasti käsitellyt muun muassa Raimo Siltala, joka on laatinut yhteensä 13 institutionaalisen (ratkaisuperuste palautettavissa lainsäädäntöön, prejudikaatteihin ja muuhun oikeuskäytäntöön sekä viralliseen lainvalmisteluaineistoon) ja ei-institutionaalisen (ratkaisuperusteet eivät ole palautettavissa institutionaalisiin oikeuslähteisiin) oikeuslähteen listan. Lista sisältää ne ryhmittelyt, joiden sisällöt ohjaavat suomalaisia viranomaisia ja tuomareita heidän tehdessään ratkaisuun.

Siltalan mukaan⁸² institutionaalisia oikeuslähteitä ovat:

1. Euroopan yhteisön lainsäädäntö.
2. Kansallinen lainsäädäntö perustuslaista alemmanasteisiin säädöksiin.
3. Lainvalmisteluaineisto.
4. Prejudikaatit eli Suomen ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisut sekä muut tuomioistuinratkaisut, joilla katsotaan olevan ennakkotapa-arvoa.
5. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuksista ilmenevät yleiset oikeusohjeet.
6. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät yleiset oikeusohjeet.
7. Yksityisoikeudelliset sopimukset.
8. Tavanomainen oikeus.
9. Muut viranomaispäätökset.
10. Yleiseurooppalainen oikeuskäytäntö.

Ei-institutionaalisia oikeuslähteitä ovat:⁸³

1. Lainopillinen oikeuskirjallisuus.
2. Oikeusvertailevat, oikeushistorialliset, oikeuslingvistiset, oikeustaloustieteelliset ym. ratkaisuperusteet.
3. Reaaliset argumentit eli yhteiskunnallinen harkinta.

Tässä tutkimuksessa institutionaaliset oikeuslähteet ovat avainasemassa. Keskeisen tutkimusaineiston muodostavat lait ja hallituksen esitykset, komitean- sekä työryhmämietinnöt. Lähes yhtä keskeisiä ovat valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön tai nykyisin valtiovarainministeriön päätökset kuntajaosta ja niihin liittyvä valmisteluaineisto. Tutkimuksessa on käyty läpi kuntien päätöksiä sekä asiaan osallisten lausunnonantajien kannanottoja. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä kuntajakoasioissa on erittäin vähän. Muutamia korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti menneitä pakkoliitostapauksia on tarkasteltu yksityiskohtai-

⁸² Siltala 2003, s. 897.

⁸³ Siltala 2003, s. 897.

sesti sekä sen lisäksi sellaisia KHO:n ratkaisuja, joilla on katsottava olevan yleistä merkitystä. Kytkenät Euroopan neuvostoon tulevat paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä. Perusoikeusajattelussamme on viime vuosien aikana korostunut yleiseurooppalainen ihmisoikeusajattelu⁸⁴ ja on helppo ennustaa, että tämä vaikutus tulee lähivuosina entisestään kasvamaan.

Oikeuskirjallisuutta kuntajakoasioissa on vähän niin Suomessa kuin muissa pohjoismaissakin. Monet tieteellisesti painavimmat puheenvuorot Suomessa ovat lisäksi monen vuosikymmenen takaa – Ståhlberg 1920-luvulta, Kekkonen ja Brusiin 1930-luvulta, Kuuskoski 1940-luvulta, Rytkölä 1950–1970-luvulta, Holopainen 1960-luvulta ja Niemivuo 1990-luvulta. Sen jälkeen vasta vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen käynnistetty kuntauudistus on saanut laajemmassa mittassa johtavat hallinto-oikeustieteilijät liikkeelle.⁸⁵ Tutkimuksen vähäisyys koskee niin yleisiä kuntajakoon liittyviä oppeja kuin tutkimuksen painopisteen eli pakkoliitoksenkin kysymyksenasetteluja.

Kuntajakoon liittyy läheisesti kysymys kunnallisesta itsehallinnosta, jota käsittelevää oikeuskirjallisuutta on julkaistu huomattava määrä aivan viime vuosiin saakka. Myös kuntajakoon liittyvää historiaa, valtio-oppia, hallintotiedettä, kunnallistaloutta, kunnallispolitiikkaa sekä aluetieteitä koskevaa kirjallisuutta on ollut jonkin verran käytettävissä.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus käynnistettiin keväällä 2005, ja laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta säädettiin helmikuussa 2007. Vuosien 2005–2012 aikana tapahtui Suomen historiassa merkittävin muutos kuntajaossa. Sen jatkona pääministeri Jyrki Kataisen hallitus aikoo toteuttaa vuonna 2013 säädetyn kuntarakennelain pohjalta kuntamuutoksen vuoteen 2017 mennessä. Näihin hankkeisiin liittyvä valmistelumateriaali on myös tutkimusaineistona; muun muassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksen johtoryhmän 36 kokouksen pöytäkirjat on käyty tarkkaan läpi sen selvittämiseksi, mikä oli uudistuksen perimmäinen tarkoitus ja miten se eteni.

Helmikuussa 2012 valmistui kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys uuden kuntauudistuksen pohjaksi. Selvityksestä ilmenee valtion keskushallinnon näkemys kuntajakoon liittyen. Uudistuksen etenemistä on seurattu kevääseen 2014 saakka, ja kirjallisen aineiston lisäksi on haastateltu keskeisiä valmistelijoita, valtiovarainministeriön kuntaosaston ylijohtaja Päivi Laajalaa ja erityisasiantuntija Arto Koskea.⁸⁶ Kainuun hallintokokeilun osalta on käyty läpi kokeilua koskeva laki ja siihen liittyvät perustuslakivaliokunnan kannanotot, maakun-

⁸⁴ Jyräki – Husa 2012, s. 377 ja 378.

⁸⁵ Mölsä (toim.) 2012.

⁸⁶ Päivi Laajalan haastattelu 23.12.2011 ja Arto Kosken haastattelu 12.6.2012.

nan päätökset, sopimukset, suunnitelmat ja toimintakertomukset sekä maakuntaa koskevat tilastot. Kokonaiskuvan saamiseksi kokeilusta on lisäksi haastateltu keskeisiä toimijoita.

Tutkimuksen lopuksi esitän lainsäädäntösuosituksia, jotka pohjautuvat aikaisemmissa luvuissa esiin tulleeseen aineistoon ja perusteisiin. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitkä ovat lainsäädännölliset keinot haluttujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkimuksen kohteina ovat myös kyseisten oikeudellisten ilmiöiden takana olevat poliittiset ilmiöt ja voimat.⁸⁷ Lainopin alaan kuuluvassa tutkimuksessa oikeuspoliittinen osuus ei ole yleensä keskeinen, vaan olennaista on voimassa olevan ja aikaisemmin voimassa olevan oikeussäännösten tulkinta ja systematisointi.

Tässä tutkimuksessa oikeuspoliittinen näkökulma on hyvin keskeinen, koska kuntajako sekä pakkoliitokset ovat tärkeitä ja ajankohtaisia yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä. Näyttää siltä, ettei viime vuosien kuntauudistuksen valmistelutyössä eikä myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelussa ole kyetty johdonmukaiseen valmistelutyöhön, jossa olisi hyödynnetty ajankohtaista tutkimustietoa. Tästä seuraa, että lainsäädäntösuositusten sekä muiden uudistusehdotusten osuus on tavanomaista hallinto-oikeudellista tutkimusta laajempi.

Tutkimukseni sijaitsee kunnallisoikeuden, hallintotieteen, valtio-opin ja alue-tieteen risteyskohdassa. Kysymys on tutkimuskohteesta, jota ei voi lokeroida yhteen alaan: tarvitaan tutkimusongelman kokonaisvaltaista tarkastelua, jolloin eri näkökulmien punninnassa voidaan käyttää apuna monia, jopa yllättäviäkin, tieteenaloja.

Tutkimuksen tieteenaloja ja aineistoa havainnollistaa seuraava kaavio.

⁸⁷ Husa 1995, s. 145.

JULKISOIKEUS	SUOMEN PERUSTUSLAKI	Kansainväliset
Valtiosääntöoikeus	Kuntalainsäädäntö	ihmisoikeussopimukset
Hallinto-oikeus	Kuntajakolainsäädäntö	Euroopan paikallisen
Kunnallisoikeus	Valtioneuvoston ja	itsehallinnon peruskirja
HALLINTOTIEDE	ministeriön päätökset	Norbottens landstings
VALTIO-OPPI	Komiteamietinnöt ja muu	material
ALUETIEDE	lainvalmisteluaineisto	
	KHO:N RATKAISUT	
	Oikeuskirjallisuus ja muu	
	kirjallisuus	
	Haastattelut	
	Kainuun hallintokokeilua	
	koskeva aineisto	

Kaavio 2. Tutkimuksen tieteenalat ja aineisto.

6 TUTKIMUKSEN ETENEMINEN JA JÄSENTELY

Tutkimuksen tarkoitusta ja toteutusta koskeva I luku alkaa Suomen kuntien tehtävien ja olosuhteiden yleispiirteisellä analyysillä. Käsitteet kunnan itsehallinnollinen ja yleishallinnollinen rooli määritellään. Seuraavaksi tullaan kysymyseen kuntakentän heterogeenisuudesta, joka on perustavaa laatua oleva tekijä ja on historiallisesti vaikuttanut huomattavasti kuntajakoon. Luku jatkuu vastauksella kysymykseen, miksi kuntajaotos on ajankohtainen kysymys. Tässä yhteydessä esitetään myös yleispiirteinen yhteenveto kuntajako- ja kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta Suomessa. Ensimmäisessä luvussa esitellään myös tutkimuskohde, tehtävänasettelu ja rajaukset, jolloin määritellään myös keskeiset kuntajakoon liittyvät käsitteet.

Tutkimuksen keskeiset kysymykset ovat kuntajaon ja kuntajakolainsäädännön perusta sekä kunnallinen pakkoliitos, jonka teoreettinen tarkastelu ja pakkoliitospäätösten arviointi antavat pohjaa tutkimuksen lopussa esitettävälle lainsäädäntösuosituksille. Ensimmäisen luvun lopussa käsitellään tutkimusmenetelmää ja tutkimusaineistoa koskevia kysymyksiä.

Tutkimuksen II luvussa on aiheeseen liittyvä kansainvälinen vertailu. Olen valinnut vertailumaiksi Pohjoismaat, minkä ohella tarkastelen pääpiirteittäin myös Saksan, Ranskan ja Kanadan järjestelmiä. Suomen kunnallishallinnolle ja kuntajaolle on monesti haettu mallia Ruotsista ja viime vuosien aikana myös Tanskasta. Ruotsin kuntajaon tarkastelu historian vaiheineen on välttämätöntä, ja

samaa on sanottava myös Tanskan viime vuosien kehityksestä. Saksan kunnallisoikeus on kautta historian ollut monien tutkijoiden innoituksen lähteenä, alkaen Kekkosesta. Ranskassa on pieniä kuntia valtava määrä, eniten Euroopassa, ja maa on sen vuoksi kiintoisa. Kanadan syrjäisten alueiden olosuhteita voidaan verrata Ylä-Lapin olosuhteisiin, ja Kanadassa on toteutettu mielenkiintoinen territoriohallinto.

Tutkimuksen III luku käsittelee kuntajaon historiallista kehitystä. Luku alkaa paikallisen itsehallinnon varhaisvaiheiden käsittelyllä edeten kronologisesti kunnallishallinnon alkamisesta 1860-luvulla vuoden 1919 hallitusmuotoon ja lakiin kunnallisen jaoituksen muuttamisesta vuonna 1925. Kuntajakolainsäädännön tarkastelussa keskeisiä asioita ovat kuntajaon muuttamisen edellytykset, asian vireillepano, valmistelu, kuntajakoselvitys, muuttamisesta päättäminen sekä muutoksenhaku. Kunnallislain muutokset ja niiden vaikutukset kuntajakoon käsitellään myös yleispiirteisesti. Luvussa tarkastellaan Suomen kuntarakennetta ensimmäisestä tilastovuodesta 1885 aina nykypäivään saakka. Luvun lopussa on myös analysoitu vuonna 2005 käynnistyneen kunta- ja palvelurakenneuudistus-hankkeen vaikutuksia kuntajakoon.

Tutkimuksen IV luvussa tarkastellaan aluksi nykyistä perustuslakia kuntajaon, itsehallinnon ja perusoikeuksien näkökulmasta. Seuraavaksi käsitellään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja sen merkitys. Vuoden 2009 kuntajakolakia käsitellään siten, että keskeisiä kysymyksiä ovat kuntajaon muuttamisen edellytykset, asian vireillepano, valmistelu, kuntajakoselvitys, päätöksenteko sekä muutoksenhaku. Tämän jälkeen arvioidaan pääpiirteisesti kuntarakennelakia, joka tuli voimaan heinäkuun 1. päivänä 2013. Kuntarakennelaki ei ollut kokonaan uusi laki, vaan sillä muutettiin lain nimike ja lain keskeisiä säännöksiä.

IV luvun lopuksi pyritään arvioimaan kuntarakenteen muutostarpeita 20 vuoden tähtäimellä, koska tällä ajanjaksolla maamme demografinen kehitys on jyrkästi vanheneva,⁸⁸ minkä jälkeen vanhusikään tulevat ikäluokat ovat pienempiä, ja sen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuspaine alkanee hellittää. Näkökulmaa aiheelle antaa muun muassa kysymys kustannustehokkuudesta eri palveluissa sekä erikokoisten kuntien kustannustehokkuuden arviointi.

Tutkimuksen V luvussa tarkastellaan Kainuun hallintokokeilua. Maakuntaitsehallinto on ollut ikuisuuskysymys koko itsenäisyytemme ajan. Poliittinen ja kolinja on asiassa kulkenut niin, että sosiaalidemokraatit ovat kannattaneet lääninhallintoa, kun taas maalaisliitto/keskusta on ollut maakuntaitsehallinnon kan-

⁸⁸ Yksi tapa kuvata kehitystä on arvioida huoltosuhteen kehitystä. Vuonna 2010 Suomessa sataa työikäistä kohti oli 51,6 huollettavaa (lapset ja vanhukset). Vuonna 2030 huoltosuhteen arvioidaan olevan 100/73. (Valtiovaraministeriö: Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. 5a/2012.) Ks. myös Jaakko Kiander 10.3.2011: Ikärakenteen nopea muutos: uhka vai mahdollisuus?

nalla, muiden puolueiden kantojen vaihdellessa eri aikakausina. Kainuun hallintokokeilu on ideologialtaan hyvin lähellä kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa esillä ollutta aluekuntamallia. Hallintokokeilua on pyritty tarkastelemaan mahdollisimman monipuolisesti niin taustan, tavoitteiden, toimenpiteiden, tulosten kuin tulevaisuudenkin osalta.

Tutkimuksen keskeinen osa on VI luvussa, jossa tarkastellaan kuntien pakkoliitoksia. Aluksi käydään läpi pakkoliitoksen käsite ja luonne, minkä jälkeen tarkastellaan joustavien oikeusnormien problematiikkaa sekä tärkeää yleistä etua. Pakkoliitospäätöksistä 15 on tehty ajanjaksolla 1944–1975. Pakkoliitos kiellettiin kuntajakolain muutoksella vuonna 1992. Vuoden 2013 kuntarakennelain perusteella tehtiin kesäkuussa 2014 kaksi pakkoliitospäätöstä. Näistä seikoista johtuukin, että pakkoliitoksiin liittyvä oikeuskirjallisuus ja oikeudelliset kirjoitukset ovat varsin iäkkäitä. Itse asiassa 1970-luvun jälkeen vain Niemivuo on mainittavammin vuonna 1991 käsitellyt aihetta.⁸⁹

Pakkoliitospäätöksiä on tehty yhteensä 17, ja niiden seurauksena kuntamäärä on vähentynyt 23 kunnalla. Kaikki 17 päätöstä käsitellään ja arvioidaan oikeudellisesti tutkimuksessa. Tutkimusaineistona on käytetty päätöksiin liittyvää valmistelumateriaalia, jonka keskeisin osa ovat valtioneuvoston esittelymuistiot ja niihin liittyvät asiakirjat, muun muassa kuntajakoselvitykset, kuntien päätökset ja selvitykset. Joidenkin pakkoliitosten osalta on myös haastateltu asian käsittelyssä mukana olleita keskeisiä toimijoita. Sipoon osan liittäminen Helsinkiin vuonna 2009, josta pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus teki päätöksen kesäkuussa 2007, on lähes pakkoliitokseksi verrattava kuntajaon muutos, kosketihan se pinta-alaltaan suurta aluetta, jolla asui noin 2 000 ihmistä. Tutkimuksen luvussa II on tarkasteltu yleispiirteisesti myös muita pohjoismaisia pakkoliitosratkaisuja.

Vuoden 2013 kuntarakennelain (478/2013), joka tuli voimaan heinäkuun 1. päivänä 2013, 18 §:ään otettiin säännös, joka mahdollistaa valtioneuvostolle määrätyn edellytyksin tehdä pakkoliitospäätös ns. köyhän kunnan osalta, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Tällä hetkellä lainsäädäntö mahdollistaa pakkoliitokset. Sen ohella tammikuussa 2014 valmistui luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle kuntarakennelain muuttamisesta, jossa valtioneuvostolle esitettiin mahdollisuutta tehdä pakkoliitospäätös yli 100 000 asukkaan kaupunkiseuduilla, mikäli kuntajakoselvityksen perusteella alueen asukkaiden enemmistö kansanäänestyksessä kannattaa liitosta. Säännöstä ei olisi kuitenkaan sovellettu Helsingin työssäkäyntialueella.⁹⁰ Hallitus kuitenkin luopui hankkeesta pian sen jälkeen,

⁸⁹ Niemivuo 1991, s. 60–77.

⁹⁰ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta 17.1.2014.

kun poliittinen sopimus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta syntyi maaliskuussa 2014.

Tutkimuksen VI luvussa käsitellään myös arviointimenettelyä, koska se luo myös perusteita arvioida pakkoliitoksia. Tarkemmassa tarkastelussa on kolme erityyppistä kuntaa: Pello, Pelkosenniemi ja Hartola. Näyttää siltä, että alun perin väliaikaiseksi kriisiajan menettelyksi kaavaillusta menettelystä muodostuu pysyvä, ja siihen joutuvien kuntien määrä on muutaman hiljaisen vuoden jälkeen oletettavasti lähivuosina kasvamassa.

Tutkimuksen viimeisessä eli VII luvussa esitetään loppupäätelmät ja suositukset lainsäädäntömuutoksiksi. Niissä keskitytään ennen kaikkea tutkimukseni toiseen pääkysymykseen eli pakkoliitokseen liittyviin lainsäädäntösuosituksiin. Myös muutamat muut kuntajakolain kohdat kaipaavat tarkistusta, ja näistä tehdään myös lainsäädäntösuosituksia.

II Kuntajako Pohjoismaissa ja eräissä muissa maissa

1 JOHDANTO

Suomen kuntajako on pitkän historiallisen kehityksen tulos. Kotimaisten tekijöiden lisäksi myös kansainvälisillä vaikutteilla on ollut merkitystä maamme kunnallishallinnon ja kuntajaon muotoutumiseen. Pohjoismaiden kunnat muistuttavat yllättävän paljon toisiaan: niillä on samantyyppisiä tehtäviä, samankaltainen suhde valtioon, ja lisäksi toimintamalleja kierrätetään vilkkaasti pohjoismaiden kesken. Suomi on itsenäisyytensä aikana aktiivisesti seurannut monessa yhteiskunnallisessa uudistuksessa – myös kuntajaon kehittämisessä – Ruotsin esimerkkiä.¹ Tästä on esimerkkinä 1960- ja 1970-luvun vaihteessa laaditut kuntauudistussuunnitelmat, joissa esikuvana oli Ruotsin muutamaa vuotta aikaisemmin toteutettu uudistus.

Maamme julkinen hallinto alkoi 1990-luvulla enenevässä määrin ottaa vaikutteita anglosaksista maista. Niin Ronald Reaganin presidenttikaudella (1981–1989) Yhdysvalloissa kuin Margaret Thatcherin pääministerikaudella (1979–1990) Isossa-Britanniassa asetettiin hyvinvointivaltion valtiokeskeisyys kyseenalaiseksi. Heidän politiikkansa keskeinen oppi oli kutistaa valtion rooli mahdollisimman pieneksi. Kansainväliset järjestöt, Yhdistyneet Kansakunnat, OECD ja Maailmanpankki tukivat tahoillaan uudelleenarvioinnin etenemistä, jossa keskeistä oli hallinnon managerialisoituminen, jolloin hallintoon tuotiin enenevässä määrin yksityistalouden oppeja. Hallinnon keskeiseksi tavoitteeksi nähtiin kustannusvaikuttavuuden lisääminen (value for money). Suomessa tämä ajattelu alkoi saada jalansijaa ensimmäisen kerran pääministeri Harri Holkerin hallituksen (1987–1991) aikana, ja valtiovarainministeriö oli keskeinen toimija ajattelun juurruttamisessa.² Tämän ajattelutavan suurin ongelma on siinä, että kuntien

¹ Muun muassa Lauri Karvonen on tutkimuksessaan vuonna 1981 osoittanut, että 1940-luvun lopusta aina 1970-luvun alkuun Suomen lainsäädännön uudistusten esikuvana on kuntien tehtävien ja hallinnon osalta ollut Ruotsi. Ks. Karvonen 1981, s. 118–122. Lainsäädäntöhistorian taustalla on se seikka, että Suomi ja Ruotsi kuuluvat samaan skandinaaviseen oikeusperheeseen. Ks. Husa 1997, s. 7 ja 8.

² Valtiovarainministeriön vuoden 1993 vertailututkimuksessa todettiin OECD-maiden trendien mukaisen tulosohtausuudistuksen käynnistyneen Suomessa lähes kymmenen vuotta myöhemmin kuin OECD-maiden kärkijoukkoon kuuluvissa maissa. Tuolloin kärkimaat olivat Uusi-Seelanti, Iso-Britannia ja Australia. Ks. Ryyänen 2012, s. 77–80.

toiminnassa esiintyy mitattavien asioiden lisäksi suuri joukko arvoperustaisia ei-mitattavia asioita, joiden kokonaisarviointi ja vertaaminen mitattaviin asioihin on vaikeata tai ainakin suuria erimielisyyksiä aiheuttavaa.

Kunnallishallinnon uudistuskeskustelun avaintermi on 1990-luvulta alkaen ollut *governance*. Siinä on kysymys eräänlaisesta sopimuksesta yhtäältä politiikan ja hallinnon sekä toisaalta kansalaisyhteiskunnan kesken. Se merkitsee irtiottoa hierarkkisista rakenteista kohti verkostomaista, yhteistoiminnallista ja eri osapuolten hyväksyntään perustuvaa mallia. Tavoitteena on saada eri osapuolet sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin ja toimimaan niiden edistämiseksi. Taitavasti toteutettuna toimintamallilla on kyetty mobilisoimaan alueen voimavarat tehokkaasti yhteisten hankkeiden taakse, mutta kääntöpuolena on ollut poliittisesti vastuullisten ja heidän alaitensa vaikutusvallan väheneminen. Seurauksena on ollut myös virkavastuun alan kapeneminen hallintotehtävien pirstoutumisen ja yksityistämisen seurauksena.

Governance-ajattelun rinnalla vaikutti Suomessa 1980-luvun lopulta alkaen Ruotsin, Norjan ja Tanskan esimerkkien innoittamana vapaakuntakokeilu, jossa valtaosa kunnista virtaviivaisti hallintoaan. Näistä kokeiluista muodostui ennen pitkää myös pysyviä toimintarakenteita ja -tapoja. 1990-lukua arvioidaankin yleisesti uudistamisen vuosikymmeneksi.³ Vuoden 1995 kuntalaissa (365/1995) oli aineksia sekä governance-ajattelusta että vapaakuntakokeilun keskeisistä periaatteista. Maamme kunnallishallinnossa siirryttiin uuteen aikaan.

Heurun mukaan siirtyminen uuteen ajatteluun julkisjohtamisessa ei ole tapahtunut ongelmitta.⁴ Haveri katsoo kunnallishallintomme olevan siirtymävaiheessa, jossa pintatasolla käytäntöjä leimaavat uudet julkisjohtamisen toimintatavat, mutta syvärakenteissa ja kulttuurissa edelleen vaikuttaa byrokraattis-legalistinen perinne. Haverin mukaan tämä on hankala tilanne.⁵ Myös Ryyänen näkee suuria ongelmia managerialistisessa julkisjohtamisessa ja katsoo, että myös suurkuntien muodostaminen aiheuttaa samantapaisia ongelmia, koska niissä toiminta järjestetään sektorikohtaisesti joko omana toimintana, osakeyhtiömuodossa, ulkoistettuna tai ostopalveluna.⁶

Eurooppalaisessa kuntakeskustelussa ja lainsäädännön uudistustyössä on ollut viime vuosien aikana nähtävissä neljä eri perusvaihtoehtoa:

1. Ekonomistilinja pyrkii kustannusten minimoimiseen. OECD, valtiovarainministeriö sekä VTT edustavat tätä vaihtoehtoa. Ekonomistilinja on ollut vallalla Länsi-Euroopassa ja Suomessa yli 20 vuotta.

³ Näin arvioi muun muassa Haveri 2000, s. 9.

⁴ Heuru 2000, s. 383.

⁵ Haveri 2002, s. 17.

⁶ Ryyänen 2012, s. 137 ja 138.

2. Yksityistämislinja, jota perustellaan kilpailulla ja laadun parantamisella. Vaihtoehto on saanut kannatusta maassamme viimeisen kymmenen vuoden aikana.

3. Hajauttamislinja pyrkii tehtävien ja toimivallan hajauttamiseen sekä itsehallinnon vahvistamiseen. Tällä vaihtoehdolla on Euroopan neuvoston tuki, mutta Suomessa se saa vain muutaman tutkijan tuen.⁷

4. Traditionaalinen linja kannattaa vahvaa valtiollista ohjausta. Tämä linja oli vahvoilla maassamme hyvinvointivaltion rakennuskaudella 1970- ja 1980-luvulla. Esitykset tiukemmasta valtion ohjauksesta ovat vahvistuneet viime aikoina.

Kun 1860-luvulta alkaen aina 1990-luvun loppupuolelle saakka kunnallishallinnon mallimme haettiin Ruotsista, viime vuosien aikana mallia on otettu pitkälti Tanskasta. Se toteutti vuoden 2007 alusta uudistuksen, jonka johtoajatukseksi oli 20 000–30 000 asukkaan vähimmäiskuntakoko. Suomessa valmisteilla oleva kuntauudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen alkuperäinen malli ovat hyvin lähellä Tanskan mallia.

Viime vuosikymmenien aikana Pohjoismaissa keskeisenä tavoitteena on ollut kuntakoon suurentaminen. Tanska on edennyt johdonmukaisesti kohti suurempia kuntia, ja vuoden 2007 alusta alkaen maassa on enää 98 kuntaa. Ruotsissa kuntamäärän vähennys saavutti huippunsa vuonna 1974, jolloin kuntia oli 274. Tämän jälkeen laajoja ja väkirikkaita kuntia ryhdyttiin jakamaan, ja nykyinen kuntamäärä on 290. Ruotsin pinta-ala on 450 000 km², Suomen 338 000 km², Norjan 324 000 km², Islannin 103 000 km², mutta Tanskan vain 43 000 km².

Norjassa, jonka olosuhteiden heterogeenisuus on Suomeen verrattavaa,⁸ uudistusten painopiste on ollut viime vuosien aikana enemmän maakunnissa kuin kunnissa. Norjassa toteutettiin vuoden 2005 alusta terveydenhuollon uudistus, jolloin sairaalat siirrettiin maakunnilta valtiolle tavoitteena kustannussäästöt, jotka eivät kuitenkaan toteutuneet. Norjan nykyinen kuntamäärä on 430.

Islannissa kuntien määrä on puolittunut 1990-luvulta vapaaehtoisin liitoksin, ja nykyään kuntia on 76, joissa on keskimäärin noin 3 900 asukasta. Pääkaupungin Reykjavikin asukasluku on noin 118 000. Kuntien toimivalta on hyvin suppea.

Muualla Euroopassa kuntia on huomattavasti enemmän kuin Pohjoismaissa.

⁷ Ryynänen 2012, s. 233–235.

⁸ Laaja pinta-ala, pitkät etäisyydet ja harva asutus Pohjois-Norjassa, väestön keskittyminen pienelle alueelle maan eteläosaan sekä ilmasto-olosuhteiden erilaisuus eri puolilla maata.

Taulukko 3. Kuntien määrä Euroopassa.⁹

Maa	Kuntien määrä	Maa	Kuntien määrä
Belgia	589	Portugali	308
Bulgaria	264	Puola	2 479
Espanja	8 116	Ranska	36 569
Hollanti	430	Romania	3 180
Irlanti	114	Saksa	12 104
Italia	8 094	Serbia-Montenegro	164
Itävalta	2 357	Slovakia	2 928
Kreikka	325	Slovenia	210
Kroatia	553	Sveitsi	2 900
Kypros	378	Tšekki	6 250
Latvia	118	Unkari	3 177
Liettua	60	Viro	226
Luxemburg	105		
Makedonia	120		
Malta	68		

Kuntien tehtäväpiiri on Pohjoismaissa huomattavasti laajempi kuin muualla Euroopassa, jossa maakunta ja valtio huolehtivat monista sellaisista tehtävistä, jotka Suomessa ovat kunnan vastuulla. Pohjoismaista Suomen kuntien tehtäväpiiri on kaikkein laajin.

Ei ole olemassa yhtä eurooppalaista tai edes pohjoismaista kuntamallia, vaan jokainen maa on rakentanut kuntajärjestelmänsä itse. Kaikille Euroopan maille on kuitenkin yhteistä se, että kansalaisten kannalta tärkeät asiat ratkaistaan vaaleilla valituissa toimielimissä ja sillä hallinnon tasolla, jonne ne parhaiten ja luontevimmin kuuluvat. Pitkälti yhteistä on myös se, että toiselta hallinnon tasolta ohjatut mallit, esimerkiksi suomalainen isäntäkuntamalli¹⁰ tai kuntayhtymä, ovat muualla Euroopassa erittäin harvinaisia.

Jäljempänä tulevat tarkasteluun kaikki pohjoismaat sekä Saksa, Ranska ja Kanada. Tarkastelu tapahtuu siten, että Ruotsia, Norjaa ja Tanskaa käsiteltäessä keskeisiä kysymyksiä ovat kunnallishallinnon ja kuntajaon perustuslaillinen asema, valtion, maakuntien ja kuntien tehtäväjako, kuntajaon historiallinen kehitys ja kuntakoko, kuntajaosta päättäminen sekä pakkoliitos. Islannin, Saksan ja Ranskan osalta tarkastelu on yleispiirteisempi, jolloin olennaisia kysymyksiä

⁹ Kuntaliitto. Keijo Sahrman 9.11.2011.

¹⁰ Isäntäkuntamalli tarkoittaa sitä, että yksi kunta, useimmiten suurin kunta, ottaa hoidettavakseen useamman kunnan tietyt palvelut.

ovat kunnallishallinnon ja kuntajaon perustuslaillinen asema, tehtäväjako sekä kuntakoko. Kanadan erityispiirre on se, että siellä on syrjäisillä alueilla toteutettu erityinen territoriohallinto, jota myös arvioidaan tässä tutkimuksessa.

Edellä mainittujen maiden vertailu tutkimuksessa luo perusteita arvioida maamme kuntajakoa, siitä päättämistä, kuntakokoa sekä pakkoliitoskysymyksiä.

2 RUOTSI

2.1 Ruotsin kunnallishallinnon ja kuntajaon perusta

Ruotsin kunnallishallinto ja kuntajako muistuttavat historiallisista syistä suomalaista järjestelmää. Historiallisesti perustellumpaa olisi kuitenkin todeta asia toisin päin. Ruotsin kuntajärjestelmä luotiin vuonna 1862 uudella kunnallislainsäädännöllä. Uudistusta edelsi 1840-luvulla alkanut yhteiskunnallinen keskustelu, jossa viitattiin kansainvälisiin esikuviin, muun ohella Alexis de Tocquevilleen, Jeremy Benthamiin ja John Stuart Milliin. Ruotsalaisessa kunnallistutkimuksessa on kuitenkin vähätelty ulkomaisten vaikutteiden merkitystä.¹¹

Merkittävin ero Suomen ja Ruotsin kunnallishallinnon järjestelmien välillä on siinä, että Ruotsissa on ollut nykyaikaisen kuntalaitoksen luomisesta vuodesta 1862¹² lähtien maakuntaitsehallinto, ja maakäräjät (landstingskommun) huolehtivat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollosta, aluekehityksestä ja elinkeinojen kehittämisestä, tietyistä koulutustehtävistä sekä kulttuurista.¹³ Maakäräjien keskeinen tulolähde on maakuntaveron,¹⁴ jonka osuus tuloista on noin 70 %. Toiseksi suurin tuloerä ovat valtionavut, ja loput tulot tulevat maksuista ja lainanotosta.

Kunnallishallinnon perustuslaillisesta asemasta sääti vuoden 1974 hallitusmuoto (RF 1974/152). Sitä tarkistettiin vuonna 2010, ja muutetun hallitusmuo-

¹¹ Ryyänen 2012, s. 29.

¹² Vuoden 1862 kuntajärjestelmän luomisen jälkeen kuntien päätehtävät olivat köyhäinhuolto ja kansakoulujen ylläpito. Alkuvaiheessa kunnilta ei liittynyt resursseja juuri muuhun. Ks. Gidlund 1983, s. 11.

¹³ Nykyisistä maakäräjien tehtävistä, ks. Landstingets regler och riktlinjer. Norrbottens landsting 2012. Norrbottenin maakäräjien henkilöstöstä noin 95 % on sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä. Kulttuurin ja aluekehitystehtävien työntekijämäärä on vähäinen, mutta on kuitenkin ollut viime vuosina kasvussa. (Stefan Tornberg haastattelussa 15.6.2012.)

¹⁴ Maakuntaveron ja kunnallisveron yhteenlaskettu veroaste on Ruotsissa nykyään 30 %:n luokkaa, josta maakuntaveron osuus on noin 10 % ja kunnallisveron osuus noin 20 %. Norrbottenin läänissä yhteenlaskettu veroaste oli vuonna 2012 31 % (Ekonomirapporten. Sveriges Kommuner och Landsting 2012, s. 36 ja 53), mutta Pajalan kunnassa vuonna 2014 peräti 33,20 %, josta kunnallisvero 22,70 % ja maakuntaveron 10,50 %. Maan korkein kunnallisvero on nyt Kiirunassa: 22,80 %. (Lena Jatko haastattelussa 12.3.2014.)

don (2010/1408) 14. luvun 1–6 §:ssä säädetään kunnan itsenäisestä päätösvallassa sekä oikeudesta kerätä veroja.¹⁵ Perustuslaillisesti Ruotsin kunnallishallinto ja maakunnallinen hallinto ovat samanarvoisia.

Ruotsin peruskuntia (borgerliga primärkommuner) ovat maalaiskunnat, kaupungit ja kauppalat. Kuntakäsitteen olennaiset piirteet ovat seuraavat: 1) Kunnat määräytyvät lain nojalla eivätkä vapaaehtoisen muodostumisen mukaisesti. 2) Kunnan jäsenyys ei ole riippuvainen yksityisen vapaasta tahdosta. Se määräytyy laissa määrätyn perusteen mukaisesti. 3) Kunnalla on määrätty alueensa. 4) Kunnalla on verotusoikeus. 5) Kunta on valtion valvonnan alainen.¹⁶ Kuten edellä olevasta voidaan havaita, Ruotsin kunta on sidottu varsin vahvasti lakiin ja valtion verrattuna esimerkiksi Suomen kuntiin.

Paikallishallinnon historian alkuna voidaan pitää vuoden 1571 kirkkojärjestystä, joka antoi ensimmäisen kerran pitäjille oikeuden yhteisten tehtävien hoitamiseen. Tuolloin tehtävänanto koski köyhäinhoitoa, joka oli polttava kysymys kaikkialla maassa.¹⁷ Ensimmäiset kunnalliset asetukset annettiin vuonna 1862, jolloin kuntia oli noin 2 500, näistä 88 kaupunkia.¹⁸ Kunnallishallinnon syntyyn 1860-luvulla vaikutti Saksan itsehallintoaatteet. Saksassa oli vuonna 1808 hyväksytty Preussin kaupunkijärjestys.¹⁹

Ruotsin kuntamäärä oli suurimmillaan vuonna 1930, jolloin kuntia oli 2 532.

Kuntajakoa alettiin tarkastella vuonna 1943 asetetun kommunindelningskommittén johdolla. Tuolloin maassa oli 2 359 maalaiskuntaa, joista pieniä alle 500 asukkaan kuntia 524 ja alle 1 000 asukkaan kuntiakin 1 176.²⁰ Kuntajaotus perustui tuolloin ikivanhaan pitäjäjaotukseen eikä se enää vastannut silloisia yhteiskunnallisia vaatimuksia. Kommunindelningskommitté katsoi mietinnössään (SOU 1944:37 ja SOU 1944:38), että vain poikkeustapauksessa kunnan asukasluku voisi jäädä pienemmäksi kuin 2 000 ja mieluiten tuli pyrkiä noin 3 000 asukkaan kokoon. Jo tätä ennen vuonna 1942 oli socialvårdskommitté mietinnössään (SOU 1942:56) enemmistö päätöksellä katsonut, että sosiaalihuollon tehtävät vaativat vähintään 3 000–4 000 asukasta.²¹

Mietintöjen pohjalta valmisteltu laki (SFS 315/1946) tuli voimaan heinäkuun alusta 1946, ja lääninhallitukset vahvistivat kuntajaot vuosien 1949 ja 1950 aikana. Uudistus oli koko maan kattava lukuun ottamatta pohjoisimpia Västerbotte-

¹⁵ Ruotsin kunnallishallinnon perustuslaillisesta asemasta ja itsehallinnosta, ks. Werlauf – Bonsing 2007, s. 329–339.

¹⁶ Bohlin 1994, s. 19 ja 20. Ks. myös Ryyänen 2012, s. 63 ja 64.

¹⁷ Wetterberg 2004, s. 21.

¹⁸ Tarkka tilastotieto kuntien kokonaismäärästä puuttuu.

¹⁹ Preussin kaupunkijärjestyksen asemasta eurooppalaisessa itsehallintokeskustelussa. Ks. Ryyänen 2012, s. 27–43.

²⁰ Osa kunnista oli jopa 100–200 asukkaan kuntia. Ks. Gidlund 1983, s. 12.

²¹ SOU 1961:9, s. 12–16.

nin ja Norrbottenin läänejä.²² Se tuli voimaan vuoden 1952 alusta, ja maalaiskuntien lukumäärä väheni 2 281 kunnasta 816 kuntaan, joista alle 4 000 asukkaan kuntia oli 63 %. Uudistus ei koskettanut kaupunkeja, ja niiden määrä pysyi edelleen 133:ssa,²³ mutta kauppaloiden määrä lisääntyi muutamalla. Uudistuksen merkittävin piirre oli kuitenkin se, että tuolloin oli ensimmäisen kerran luovuttu perinteisestä pitäjäyhteisöstä, ja kunnat oli pääosin rakennettu uudelle perustalle.

2.2 Suuri kuntauudistus 1960-luvulla ja sen jälkeinen kehitys

Toteutettu 1950-luvun kuntauudistus ei jäänyt pitkäikäiseksi, ja pian sen jälkeen alkaneessa keskustelussa yleisesti arvioitiin, että kaikki uudet kunnat eivät olleet riittävän vahvoja huolehtimaan palveluista, eivätkä ne olleet myöskään muutoin elinkelpoisia. Vuosien keskustelu johti lopulta siihen, että syksyllä 1959 asetettiin selvitysmiehet pohtimaan kuntajaotuksen tarkistusta sekä tekemään ehdotus kuntauudistuksen peruslinjoiksi. Selvitysmiesten mietintö valmistui helmikuussa 1961. Selvitysmiehet tarkastelivat ongelmaa väestökehityksen, kunnallistalouden erityisalojen sekä kuntien yhteistoiminnan näkökulmasta.

Mietinnössä arvioitiin väestökehitystä lääneittäin, ja johtopäätös oli, että lähes puolessa kaikista kunnista väestön arvioitiin vähenevän vuoteen 1975 mennessä. Kunnan koon ja väestökehityksen nähtiin olevan riippuvaisia toisistaan: mitä suurempi ja taajempaan asuttu kunta, sitä suotuisampi väestökehitys. Taloudellisen kehityksen nähtiin olevan kytköksissä väestökehitykseen. Kuntien väliset taloudelliset erot, jotka vuoden 1952 uudistuksen avulla olivat supistuneet, olivat taas alkaneet kasvaa. Eri toimialojen vaatimukset merkitsivät mietinnön mukaan sitä, että yhtenäiskoulu edellyttäisi noin 7 500–8 000 asukkaan väestöpohjaa, sosiaalihuolto noin 5 000–6 000, terveydenhoidossa vasta 8 000–10 000 olisi riittävä väestöpohja ja teollisuuden sijoittumiseksi tarvittiin keskusalue, joka käsitti ympäristöalueineen vähintään 7 000–8 000 asukasta. Yhteistoiminnasta mietintö totesi, että kysymystä jaotuksen tarpeellisuudesta ei voitu sivuuttaa viittaamalla kuntien yhteistoimintaan.²⁴

Mietinnössä katsottiin, että yhtenäiskoulujärjestelmän toteuttaminen ja kuntien taholta tulleet yhdistämishakemukset edellyttivät jaotuksen uudistamista kiireellisesti. Selvitysmiehet pitivät toivottavana, että alkanut kehitys yhteiskunnallisen palvelutoiminnan keskittymisestä luonnollisiin asioimiskeskuksiin jatkuisi. Kasvukeskuspolitiikan toiminta-ajatus oli näin julkilausuttu, ja se oli yh-

²² SOU 1961:9, s. 17 ja 18.

²³ Gidlund 1983, s. 91.

²⁴ SOU 1961:9, s. 27–42, 82–114 ja 117–121.

teiskuntapolitiikan ohjenuorana Ruotsissa ja myöhemmin Suomessa vuosikymmeniä.

Selvitysmiehet katsoivat, että kunnille ei voida määritellä mitään optimikokoa. Sen sijaan oli mahdollista määritellä vähimmäiskoko. Aluksi vähimmäiskooksi ajateltiin 6 500 asukasta, mutta tarkempien koeselvitysten jälkeen päädyttiin 8 000 asukkaaseen vuoden 1975 väestöennusteen mukaan arvioituna.²⁵ Hallituksen esitys kunnallisen jaotuksen uudistamisesta annettiin valtiopäiville syksyllä 1961. Esitys rakentui 8 000 asukkaan vähimmäiskoon tavoitteelle ja edellytti jokaiseen lääneen suunnitelmaa, jonka maan hallitus vahvisti. Vuoden 1964 alkuun mennessä päätettiin kuntaryhmäjaotus, jolloin vain 36 kuntaa jäi ennalleen sekä kuntaryhmiä tuli 281. Kuntaryhmien keskimääräinen koko oli noin 15 000 asukasta. Uudistus eteni edellä mainittujen suuntaviivojen mukaisesti johdonmukaisesti niin, että vuonna 1974 kuntia oli 274, vähemmän kuin koskaan. Valtaosassa kuntia oli asukkaita 10 000–20 000. Noin 20 vuodessa kuntien määrä oli jälleen laskenut kolmasosaan aikaisemmasta. Ruotsi toteutti siten suunnittelulailla ja lääneittäisillä kuntauudistussuunnitelmilla muutamassa vuodessa mittavan uudistuksen.

Uudistuksen toteutusta voi kuvata vapaaehtoiseksi pakoksi. Uudistuksen seurauksena luottamushenkilöiden määrä väheni yli puolella ja kunnallispolitiikka ammattimaistui. Luotiin kokopäiväisten kunnallispolitiikkojen tehtävät (kommunalråd ja oppositionsråd) niin kuntiin kuin maakuntiin.²⁶ Uudistukselle on annettu tunnustusta siitä, että sen avulla kyettiin järjestämään palvelut yhteiskunnan voimakkaassa muutosvaiheessa.²⁷ Kritiikkiäkin on tullut poliittisen opposition suunnasta.²⁸ 1970-, 1980-, 1990- ja 2000-luvulla toteutetut kuntien jakamiset osoittavat ainakin osittain kritiikin oikeaan osuneeksi.

Ruotsin 1960-luvun uudistuksen johtava ajatus kuntien noin 8 000 asukkaan vähimmäiskoosta oli esikuvana myös Suomen pienkuntakomitean mietinnössä 1965, vuoden 1967 kuntauudistuslaissa sekä niiden pohjalta laadituissa kuntauudistussuunnitelmissa. Ero oli suunnitelmien viemisessä käytäntöön. Ruotsissa uudistus onnistuttiin kattavasti toteuttamaan kaikkialla maassa, mutta Suomessa vain paikoitellen. Merkittävin syy tähän oli poliittisissa olosuhteissa: Ruotsia hallitsi koko ajan vahva sosiaalidemokraattinen enemmistöhallitus, joka vei suunnitelmat päätökseen, mutta Suomessa hallitukset olivat tuolloin lyhytikäisiä, ja niiden kokoonpano vaihteli miltei alinomaa. Noissa olosuhteissa pitkäkestöisten uudistusten läpivienti oli äärimmäisen vaikeata.

²⁵ SOU 1961:9, s. 165–178.

²⁶ Gidlund 1983, s. 93.

²⁷ Gidlund 1983, s. 94 ja 95.

²⁸ Näin arvioi Stefan Tornberg haastattelussa 15.6.2012.

Toisen maailmansodan jälkeen Ruotsin kunnallisvero oli 10 %:n luokkaa, kunnes tehtävien jatkuvasti lisääntyessä se oli vuonna 1970 13 % ja vuonna 1980 jo 16 %. Nykyään kunnallisvero on noin 20–22 %.²⁹

Vuoden 1974 alimman kuntamäärän (274) jälkeen ryhdyttiin laajoja ja väkirikkaita kuntia jakamaan pienemmiksi kunniksi. 1970-luvun lopulla syntyi kuusi uutta kuntaa, 1980-luvulla seitsemän kuntaa, 1990-luvulla seitsemän kuntaa sekä 2000-luvulla yksi uusi kunta. Viimeisin tällä tavalla syntynyt kunta on Knivsta kommun, joka muodostettiin Uppsalan kunnasta vuoden 2003 alusta. Tällä hetkellä kuntia on Ruotsissa 290, ja mediaanikunnassa asuu 15 500 asukasta.³⁰ Yleinen käsitys Ruotsissa on, että kuntamäärä tulee hivenen laskemaan kunnallistalouden kiristymisen johdosta lähivuosien aikana, mutta suurta harppausta Tanskan malliin ei ole näköpiirissä. Hallituksen taholla ei myöskään suunnitella pakkoliitoksia kuntarakenteen muutoksen keinona.³¹

2.3 Kuntajakolainsäädännöstä

Vuosi 1974 oli merkittävä myös siksi, että silloin säädetty hallitusmuoto (Regeringsform, RF 1974/152) on Ruotsin nykyisen kunnallishallinnon kuntajaon perusta. Hallitusmuoto säättää kunnallisten viranomaisten itsenäisestä päätösvallassa sekä oikeudesta kerätä veroja. Hallitusmuotoa on tarkistettu vuonna 2010.

Laissa Ruotsin kunta- ja maakäräjäjaon muuttamisesta (Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, 1979/411) säädetään kuntajaosta. Lain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan hallitus voi päättää kuntajaon muutoksesta, jos siitä voidaan olettaa olevan pysyvää hyötyä kunnalle tai kunnan osalle tai jos siitä olisi muuta yleistä hyötyä. Pysyvän hyödyn käsitettä ei ole määriteltä laissa. Lain perusteluissa todetaan, että on suoritettava kokonaisarviointi, jossa eri tekijät otetaan huomioon. Tällaisia tekijöitä ovat elinkeinoihin vaikuttavat maantieteelliset seikat, muutosten vaikutukset terveydenhuoltoon ja sairaanhoitoon, kouluihin sekä verotasoon. Myös demokratialla on merkitystä, mutta se ei yksinään ole ratkaisevaa. Pysyvän hyödyn vaatimuksesta seuraa, että muutoksen tulee ratkaista senhetkiset ongelmat tulevaisuudessa.³²

Lain 1 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan, jos kunta vastustaa kuntajaon muutosta, voidaan muutos toteuttaa vain erityisen painavista syistä. Erityisesti on otettava huomioon väestön toiveet ja näkökannat. Hallitus on pääsääntöisesti

²⁹ Stefan Tornberg haastattelussa 15.6.2012 sekä Lena Jatko haastattelussa 12.3.2014.

³⁰ HE 31/2013 vp, s. 37.

³¹ Ks. Ansvarskommitténin mietintö (SOU 2007:10), jossa ei ehdoteta muutoksia kuntajakoon vaan halutaan edetä kuntarakenteen kehittämisessä vapaaehtoisin toimenpitein.

³² Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (1979/411), perustelut.

noudattanut kuntien tahtoa, mutta 1980-luvulla tehtiin kolme kunnan jakamis-päätöstä kunnan vastustuksesta huolimatta. Nämä päätökset koskivat vuonna 1982 Göteborgista koilliseen sijaitsevaa Varan kuntaa sekä seuraavana vuonna Tukholmasta pohjoiseen sijaitsevaa Vaxholmin kuntaa ja Tukholmasta lounaa-seen sijaitsevaa Botkyrkan kuntaa. Botkyrkan jakaminen oli mielenkiintoinen tapaus, koska se koski Salemsin kunnan aluetta, joka oli liitetty vuonna 1974 Botkyrkan kuntaan, mutta joka jakamisen johdosta sai uudelleen kunnan statuk-sen vuonna 1983. Kunnallisessa kansanäänestyksessä Salemsin asukkaat olivat kannattaneet kunnan muodostamista. Botkyrkan kunnan asukasluku on nykyään noin 84 000 ja Salemsin kunnan 15 500.

Pakkoliitokseen vaadittava erityisen painava syy on verrattavissa Suomen lainsäädännössä vaadittuun erittäin tärkeään yleiseen etuun. Ruotsissa on toteu-tettu viime vuosikymmenien aikana vain edellä mainitut kolme kuntien tahdon vastaista päätöstä. Tähän lienee suurimpana syynä se, että tarvittavat muutokset maan kuntarakenteeseen on voitu toteuttaa lähes täydellisesti laadittujen valta-kunnallisten suunnitelmien mukaan eikä yksittäisiin ratkaisuihin ole ollut juuri-kaan tarvetta.

Muutokset maakäräjäjakoon tehdään lain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan samoin perustein kuin kuntajaon muutokset eli vaaditaan pysyvä hyöty. Mikäli maakäräjäjaon muutos tarkoittaisi myös lääninrajojen muuttamista, vaaditaan niiden muuttamiselle valtiopäivien päätös.

Esityksen kuntajaon muuttamisesta voi lain 1 luvun 20 §:n 1 momentin mu-kaan tehdä kunta tai kunnan asukas. Pykälän 2 momentin mukaan asia voi tulla vireille myös kamarikollegion, lääninhallituksen tai maan hallituksen aloitteesta. Hallitus ei vuosikymmeniin ole tehnyt yhtään aloitetta. Asiasta päättää ensi vai-heessa kamarikollegio, joka on riippumaton valtion keskushallinnon viranomai-nen. Kamarikollegio voi hylätä esityksen, ja päätöksestä voidaan valittaa halli-tukselle. Mikäli kamarikollegio puoltaa esitystä, se jättää esityksen hallituksen ratkaistavaksi. Hallitus voi tällöin harkintansa mukaan joko hyväksyä tai hylätä esityksen.

Kun kunta jaetaan tai kunnan osa siirretään toiseen kuntaan, tulee kuntien välillä suorittaa taloudellinen selvitys. Hallitus päättää selvityksestä samalla, kun se päättää kuntajaon muuttamisesta. Mikäli muutoksen kohteena olevan kunnan taloudellinen asema heikkenee kuntajaon muutoksen johdosta, voi halli-tus määrätä muutoksesta hyötävän kunnan kohtuullisessa määrin tukemaan en-siksi mainittua kuntaa.

2.4 Ansvarskommittén

Tammikuussa 2003 hallitus asetti parlamentaarisen komitean (Ansvarskommittén), jonka tehtävänä oli arvioida julkishallintoa ja kartoittaa sen puutteet. Komitean tuli työssään tarkastella erityisesti sitä, kuinka kunnat ja maakäräjät selviävät hyvinvointipalveluista, kuinka itsehallinto toimii muuttuvissa olosuhteissa sekä kuinka valtion ohjaus ja kuntien yhteistoiminta vaikuttavat kunnalliseen demokraattiseen päätöksentekoon.³³

Ansvarskommittén luovutti joulukuussa 2003 osamietintönsä (Utvecklingskraft för hållbar välfärd, SOU 2003:123). Siinä komitea määritteli ne haasteet, jotka julkishallinnolla tulevaisuudessa tulisivat olemaan, mutta se ei vielä ehdottanut toimenpiteitä niiden ratkaisemiseksi. Tämän jälkeen hallitus linjasi komitean jatkotyön koskemaan kunnallista tehtäväjakoja, sosiaali- ja terveydenhuoltoa, aluekehitystä sekä valtion ohjausta. Komitean tuli tehdä ehdotus kuntien tehtävistä, kunnallishallinnon tasojen määrästä sekä arvioida kuntarakennetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tuli arvioida rakenteita sekä selvittää, tuleeko sosiaali- ja terveydenhuollon olla samalla tavalla organisoitu kaikkialla maassa. Komitean tuli lisäksi selvittää, tulisiko eri viranomaisten toimintoja yhtenäistää tai yhdistää, sekä tarkastella myös lääninhallitusten tehtäviä.³⁴

Komitean mietinnössä (SOU 2007:10) arvioitiin myös muiden pohjoismaiden uudistuksia. Tuolloin ajankohtainen Tanskan uudistus arvioitiin kiteytettynä seuraavasti: Tanskan olosuhteet – pieni pinta-ala ja suuri väestötiheys – poikkeavat merkittävästi muiden pohjoismaiden olosuhteista. Tuollaiset olosuhteet ovat mahdollistaneet Tanskalle vuoden 2007 uudistuksen kaltaisen kuntarakenteen.³⁵ Epäsuorasti siten arvioidaan, ettei Tanskaa voida käyttää esimerkkinä muille pohjoismaille. Tämä arvio on jostakin syystä jäänyt Suomessa viime vuosina erittäin vähälle huomiolle.

Komitea katsoi, ettei Ruotsissa ole tarvetta kokonaisvaltaiseen kuntauudistukseen, ja mietintö koski ensisijaisesti alueita. Siinä ehdotettiin nykyisten 18 maakäräjän (landstingskommun) ja kahden alueen korvaamista pienemmällä määrällä. Erikoistunut sairaanhoito puolsi kuutta, mutta alueiden kehittäminen yhdeksää aluetta. Kuntien ja alueiden tuli päättää aluejaosta, ja kullakin alueella tuli olla noin 1–2 miljoonaa asukasta, ei kuitenkaan alle 500 000 asukasta. Kullakin alueella tuli olla aluesairaala ja yliopisto merkittävien tutkimusresurssein. Paikalliset työmarkkina-alueet olisivat alueiden rakenneosina.³⁶

³³ SOU 2007:10. Bilaga 1. Dir. 2003:10.

³⁴ Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén (Dir. 2004:93). Ks. myös SOU 2007:10, s. 59–62.

³⁵ SOU 2007:10, s. 78.

³⁶ SOU 2007:10, s. 266, 299 ja 300.

Kokeilujen tuloksena on syntynyt kaksi muita vahvemman itsehallinnon aluetta, Länsi-Göötanmaa ja Skåne, joissa tietyt aluesuunnitteluasiat on siirretty lääneiltä alueille. Hallannille ja Gotlannille on myönnetty suuralueen asema. Suunnitellut kuntaliitokset Norrlannissa ja Mälarinlaaksossa eivät ole vielä toteutuneet.³⁷ Uudistushanke näyttää muutoinkin etenevän varsin hitaasti. Lisää muutoksia on odotettavissa aikaisintaan vuonna 2019.³⁸

Ruotsissa on jatkunut väestön keskittyminen suuriin keskuksiin. Viimeisen kymmenen vuoden aikana väestö on vähentynyt 200 kunnassa 290:sta. 75 kunnassa on asukkaita vähemmän kuin 10 000 ja 13 kunnassa vähemmän kuin 5 000. Pienimmässä Bjurholmin kunnassa on 2 500 asukasta ja suurimmassa Tukholman kaupungissa noin 829 000. Maakäräjien asukasluvu vaihtelee Gotlannin (57 500) ja Tukholman (1 860 000) välillä. Terveysthuollossa on ollut julkisen ja yksityisen palvelun valinnanvapaus vuodesta 2009 alkaen. Tukholman seudulle onkin syntynyt useita yksityisiä terveyskeskuksia. Palvelujen laadun ja saatavuuden arvioidaan parantuneen.³⁹

Ruotsissa on porvarihallitusten myötä viime vuosina suosittu sellaisia ratkaisuja, jotka lisäävät kansalaisten valinnanmahdollisuuksia. Kehityslinja on ollut nähtävissä jo kohta kaksi vuosikymmentä. Voidaan täydellä syyllä puhua yhtäältä hajauttamisen ja toisaalta yksityistämisen etenemisestä ruotsalaisessa yhteiskunnassa.⁴⁰

2.5 Yhteenveto ja arviointia

Ruotsin kaksitasoisella kunnallisella järjestelmällä on vahva perustuslaillinen pohja. Valtio ohjasi aina 1970-luvulle saakka vahvasti kuntajakokehitystä. Sen jälkeen on maassa luotettu luonnolliseen kehitykseen eikä tässä suhteessa ole näköpiirissä, että tilanteeseen tulisi muutos. Niinpä Ruotsin kuntien toiminta lieneekin pohjoismaiden vakainta, ja pitkälti myös eurooppalaisittain tarkasteltuna.

Landstinget toimii kohtuullisen hyvin. Terveysthuollon palvelut ovat maakunnallisen tason vastuulla eikä lääkäripulasta ole tietoaakaan. Alueiden ja kuntien kehitystyössä on riittävästi resursseja, kun siitä huolehtii maakunnallinen taso ja kun myös kulttuuri- ja identiteettikysymyksiin panostetaan. Ruotsalaiset eivät myöskään koe järjestelmänsä byrokraattiseksi, vaikka yleisillä vaaleilla

³⁷ Stefan Tornberg haastattelussa 15.6.2012.

³⁸ HE 31/2013 vp, s. 37.

³⁹ SOU 2007:10, s. 264 sekä Kuntaliitto. Keijo Sahrman 9.11.2011.

⁴⁰ Moreno 2012, s. 638.

valitaan niin maakunnan kuin kuntienkin päättäjät, minkä lisäksi kerätään niin maakuntavero kuin kunnallisvero.

Ruotsissa ei myöskään yleisesti nähdä tarvetta kuntamäärän merkittävään vähentämiseen vaan katsotaan, että nykyinen kuntajako on kutakuinkin tarkoituksenmukainen ja luonnollinen kehitys tulee lähivuosina kuntamäärää jonkin verran vähentämään, mutta hallitusti. Suurimpana vakauttavana tekijänä lienee se, että terveydenhuolto on maakunnallisten organisaatioiden vastuulla.

Pakkoliitos on äärimmäisen harvoin käytetty keino kuntajaon muuttamisessa. Tämä johtunee historiallisesti siitä, että aina 1970-luvulle saakka kuntarakennemuutokset voitiin toteuttaa valtion tavoitteiden mukaisesti eikä pakkoliitoksia tuolloin tarvittu. Sen jälkeen kuntarakenne onkin asettunut lähes stabiiliin tilaan – pakkoliitoksia on tarvittu vain kolmessa kunnan jakamistilanteessa. Näyttää myös siltä, että tilanne ei ole tässä suhteessa muuttumassa ainakaan lähitulevaisuudessa.

3 NORJA

3.1 Norjan kunnallishallinnon ja kuntajaon perusta

Norjan kunnallishallinnon alkuna voidaan pitää vuotta 1837, jolloin peruskuntien itsehallinto erotettiin valtion paikallishallinnosta. Lainsäädännöllinen perusta luotiin säätämällä laki kunnanhallituksista (formannskapslovene). Maassa oli tuolloin 355 maalaiskuntaa ja 37 kaupunkia.⁴¹ Merkittävä askel kunnallislainsäädännön kehityksessä on ollut vuonna 1921 säädetty kuntalaki, jolla kunnanvaltuustosta tuli päättävä toimielin ja kunnanhallituksesta työvaliokunta.

Norjan perustuslaki (Kongeriket Norges Grunnlov) hyväksyttiin 16. päivä toukokuuta 1814. Se allekirjoitettiin seuraavana päivänä, minkä muistoksi toukokuun 17. päivä on Norjan kansallispäivä. Muista pohjoismaista poiketen kunnallisesta itsehallinnosta ei säädetä mitenkään perustuslaissa, joten kunnallisella itsehallinnolla ei ole perustuslain takuuta. Tästä perustuslaillisesta erosta huolimatta kunnallinen käytäntö ja kulttuuri ovat muovautuneet Norjassa pitkälti muiden pohjoismaiden kaltaiseksi.

Norjassa on kaksitasoinen kunnallinen järjestelmä. Peruskuntia ovat maalaiskunnat (herredskommune) ja kaupungit (bykommune). Norjassa ei ole ollut missään historian vaiheessa kauppaloita. Ylemmänasteinen itsehallintoyhdyskunta on fylke, joka on vuodesta 1975 alkaen valittu välittömällä vaaleilla. Nor-

⁴¹ Bernt – Överå – Hove 1994, s. 33 sekä Page – Goldsmith 1989, s. 29.

jassa on 18 + 1 (Oslo) ylemmänasteista itsehallintoyhdyskuntaa, joilla on Ruotsin tapaan oma verotusoikeus. Fylken päätehtävänä on historiallisesti ollut sairaanhoito, ja muita tehtäviä ovat olleet elinkeinojen kehittäminen, toisen asteen koulutus, maakuntakaavoitus, kulttuuri ja liikenneyhteydet. Fylken rahoituksessa keskeinen rooli on valtionavuilla, joiden osuus tuloista on 50–60 %. Maakuntaveron osuus on 30–40 %, ja loput tulot koostuvat pääosin maksuista.

Kunnilla on pohjoismaiseen tapaan yleinen tehtäväpiiri. Kunnan vastuulla on kaikki kunnalliset asiat, joista ei ole toisin säädetty sekä sen lisäksi erityislaeissa kunnille säädetty tehtävät. Valtiolla on kuitenkin Norjassa vahva ote kuntien talouteen, ja näin ollen valtio päättää kunnallisen veroasteen, joka on kaikkialla sama. Viime vuosina kuntien tuloista ovat verotulot olleet 45 %, valtionavut 40 %, maksut 12 % ja muut tulot 3 %.

Vuodesta 1837 vuoteen 1952 kuntien määrä lähes kaksinkertaistui. Vuonna 1952 Norjassa oli maalaiskuntia 680 ja kaupunkeja 64.⁴² Norjassa asetettiin vuonna 1946 kommunindelningskomiteen selvittämään, oliko kunnallinen jaotus silloisia oloja vastaava. Vuoden 1951 mietinnössään komitea katsoi, että elinkeinorakenteen, kulkuyhteyksien ja teollisuuden muutokset edellyttivät suurempaa kuntakokoa. Kunnilla tuli olla riittävä verotuspohja, ja niiden tuli sijaita liikennereittien ja keskusalueen ympärillä, jotta syntyisi luonnollinen tuotanto-toiminnan, liikenteen ja asutuksen kokonaisuus. Komitean mukaan vähimmäiskoon tuli olla 2 500–3 000 asukasta, mutta tavoitteena pidettiin 5 000–10 000 asukkaan kuntakokoa.⁴³

Norjan valtiopäivät hyväksyi komitean periaatteet vuonna 1956. Komitean tuli tämän jälkeen laatia ehdotus uudeksi kuntajaotukseksi. Kuntien yhdistymiset alkoivat laajassa mitassa vuonna 1958. Eri vaiheiden jälkeen uudistus toteutuikin vuoden 1964 loppuun mennessä. Kuntien lukumäärä oli 525 vuonna 1964 ja 451 vuonna 1970 eli kuuden vuoden aikana kuntamäärä väheni 74 kunnalla. Vuonna 1960 kunnista 59 % oli alle 3 000 asukkaan kuntia. Uudistuksen johdosta vuoteen 1970 mennessä näiden pienten kuntien määrä vähentyi 35 %:iin.⁴⁴

Norjassa 1970-, 1980- ja 1990-luvulla vuoteen 1995 asti kuntamäärässä tapahtui vain pieniä muutoksia. Kuntia oli 451 vuonna 1970, 454 vuonna 1980, 449 vuonna 1990 ja 435 vuonna 2000. Vuoden 1995 vapaaehtoisuus päätöksen jälkeen maassa on viisi kuntaa yhdistynyt.⁴⁵ Merkittävä uudistus toteutettiin vuonna 2005, jolloin alueiden vastuulla olleet sairaalat siirrettiin valtiolle ja muodostettiin viisi valtiollista terveydenhuollon aluetta. Operatiivisesta toimin-

⁴² Bernt – Overå – Hove 1994, s. 33.

⁴³ Pienkuntakomitea 1965, s. 135.

⁴⁴ Siv Sandberg, Kunnat.net. 17.11.2006 sekä Pienkuntakomitea 1965, s. 134 ja 135.

⁴⁵ HE 31/2013 vp, s. 38.

nasta alueilla vastaa viisi valtion omistuksessa olevaa terveystyrytystä, joita johdetaan ammatillisin perustein. Uudistuksen tarkoitus oli ratkaista sairaaloiden rahoitusongelmat sekä selkeyttää vastuunjakoa terveydenhoidossa. Kustannukset ovat käytännössä kuitenkin merkittävästi kasvaneet.⁴⁶

Norja on edelleenkin pienkuntavaltainen maa. Kuntia on nykyään 430, ja niiden mediaanikoko on 4 500 asukasta. Pienimmässä Utsiran kunnassa on asukkaita 214, ja yli puolessa kunnista on asukkaita alle 5 000. Vain 12 kunnassa on yli 50 000 asukasta.⁴⁷ Suurimmassa kaupungissa Oslossa, joka on sekä kunta että maakunta, on asukkaita noin 576 000. Kunnissa kokeillaan kaupunginosa-toimikuntia. Norjan kunnallissektorilla työskentelee noin 380 000 työntekijää, joista osa-aikaisia on noin 90 000. Maakuntia on nykyään 18 + 1 (Oslo). Vaikka sairaalat on siirretty valtiolle, niiden merkitys on pienille kunnille edelleenkin varsin suuri. Viime vuosina on otettu käyttöön uusia kuntien yhteistyömuotoja, jolloin muun muassa Suomi ollut esikuvana kuntayhtymä- ja isäntäkuntamalleissa.⁴⁸

Maakuntien ja kuntien välisestä työnjaosta ei ole olemassa perustuslaillista eikä yleistä lainsäädäntöä, vaan kansankäräjät ja hallitus päättävät tehtävistä ja vastuista erityislakisäätelyllä ja taloudellisten resurssien antamisissa puitteissa. Tästä huolimatta Norjan kuntien asema on vakiintunut ja vakaudeltaan lähes Ruotsiin verrattava.

3.2 Kuntajakolainsäädännöstä

Vuonna 1967 säädetty hallintolaki (forvaltningsloven 10.2.1967) sisältää säännöksiä kunnista, mutta ei kunnallisesta itsehallinnosta. Kuntajaon muuttamisesta säädetään laissa kunta- ja lääninrajojen muuttamisesta (LOV 2001-06-15 nro 70: Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgränser). Esityksen kokonaisten kuntien yhdistämisestä voi lain mukaan tehdä asianomaisen kunnan valtuusto. Esityksen osaliitoksesta voi puolestaan tehdä kunnan valtuusto, asianomaisen kunnan asukas, maanomistaja tai elinkeinonharjoittaja, joka on rekisteröitynä kunnassa.

Kokonaisten kuntien yhdistämispäätöksen tekee kuningas hallituksen esityksestä silloin, kun asianomaiset kunnat ovat yksimielisiä. Jos joku kunnista vastustaa asiaa, asiasta päättää kansankäräjät. Vuoden 1995 jälkeen kuntia ei ole yhdistetty pakolla ainuttakaan.⁴⁹ Valtuuston tulee hankkia muutosesityksestä

⁴⁶ Kuntaliitto. Keijo Sahrman 9.11.2011.

⁴⁷ Kunnat.net. Tilastotietoja.

⁴⁸ HE 31/2013 vp, s. 38.

⁴⁹ HE 125/2009 vp, s. 26. Ks. myös Mäkinen, Kunnat.net 18.3.2014.

kuntalaisten kanta joko kyselyllä, kansanäänestyksellä, mielipidetiedustelulla tai kuulemistilaisuudella.

Laissa määrättyä yhdistymisavustusta Norjassa ei ole, mutta käytännössä valtio korvaa yhdistymisen kustannuksia osittain sekä suorittaa valtionosuuksien vähenemisen korvausta. Laissa säädetään yksityiskohtaisesti taloudellisesta selvityksestä osaliitoksissa ja kunnan jakamisessa. Lähtökohtana on kuntien välinen sopimus, jonka laatimisessa lääninhallitus voi tarvittaessa avustaa. Mikäli kunnat ovat erimielisiä, sovelletaan välimiesmenettelyä, josta on tarkat säännökset laissa. Ministeriö asettaa välimieslautakunnan, johon kuuluu kolme jäsentä ja varajäsentä. Välimieslautakunnan toimikausi on neljä vuotta, ja sen päätöksestä voi valittaa tarkastuslautakunnalle.

3.3 Viime vuosien uudistukset ja tulevaisuuden näkymät

Vuonna 2010 muodostettiin uusi aluetaso – seututaso. Seututason organisaation päätehtävinä ovat toisen asteen koulutus ja kehityspolitiikka. Ottaen huomioon Norjan valtion maantieteellinen laajuus ja etäisyydet sekä niiden myötä eriytyneet olosuhteet voitaneen uudistusta pitää perusteltuna. Vuoden 2012 alusta on tullut voimaan uusi kansanterveyslaki, jossa painotetaan työtä kansanterveyden hyväksi. Viime vuosien aikana on otettu käyttöön myös uusia yhteistyömuotoja, kuten kuntayhtymä- ja isäntäkuntamalli, joiden esikuvat on saatu Suomesta.⁵⁰ Norjan kuntajaon ja kunnallishallinnon kehittämistä on vuosikymmeniä sävyttänyt se, että puolueilla on ollut eriävät näkemykset kunta-politiikasta. Näkemykset ovat vaihdelleet niin kuntien lukumäärätavoitteesta kuin siitä, pitäisikö kunnallisia tasoja olla yksi vai kaksi. Niinpä eri hallitusten kunta-politiikka on vaihdellut huomattavastikin. Tästä huolimatta Norja on säilynyt vakaasti näihin päiviin saakka pienkuntavaltaisena maana.

Norjan nykyinen hallitus (konservatiivinen höyre ja edistyspuolue fremskrittspartiet), jota myös liberaalipuolue venstre ja kristillisdemokraatit kristelig folgepartie tukevat, on käynnistänyt hallitusohjelmassaan luvatus kuntauudistuksen. Tutkijoista ja käytännön toimijoista koostuvan työryhmän tulee esittää uuden kuntajaon kriteerit. Hallituksen tavoitteena oli toukokuussa 2014 esitellä uudistuksen suuntaviivat ja toteuttamissuunnitelma. Työryhmän loppuraporttia odotetaan 1.12.2014. Kuntauudistuksen tavoitteissa viitataan suoraan Tanskan ja Suomen kuntauudistusten kriteereihin.⁵¹

Hallitus katsoo, että kaikkien kuntien tulisi kyetä hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä itse. Tavoitteena ovat isommat ja vahvemmat kunnat, joille voidaan an-

⁵⁰ Ks. HE 31/2013 vp, s. 38 sekä Sandberg 2017, s. 10.

⁵¹ Mäkinen, Kunnat.net 18.3.2014.

taa enemmän tehtäviä ja vastuuta. Samassa yhteydessä on tarkoitus myös arvioida kriittisesti valtion, maakuntien ja kuntien tehtäväjako. Hallitusohjelman henki on se, että yhdistymisiin painostetaan, mutta kunnat voivat itse päättää, minkä kunnan kanssa ne yhdistyvät.⁵² Tanskan vuoden 2007 uudistuksen asetelma oli samanlainen.

3.4 Yhteenveto ja arviointia

Norjan kunnallisella itsehallinnolla ja kuntajaolla ei ole muista pohjoismaista poiketen perustuslain takaamaa asemaa. Siitä huolimatta kuntien asema ja käytännön kunnalliskulttuuri on vuosien mittaan muotoutunut pitkälti muiden pohjoismaiden kaltaiseksi.

Norjan erityiset olosuhteet – pitkät etäisyydet, luonnonolojen erilaisuus eri puolilla maata ja harva asutus pohjoisessa – ovat merkittävimpänä syynä maan pienkuntavaltaisuuteen. Fylken vastatessa sairaanhoidosta, toisen asteen koulutuksesta, elinkeinojen kehittämisestä, maakuntakaavoituksesta, kulttuurista ja liikenneyhteyksistä myös pienet kunnat ovat kyenneet hoitamaan niille kuuluvat tehtävät, eikä historiallisesti ole ollut juurikaan pakottavaa tarvetta suurentaa kuntakokoa.

Nykyisen hallituksen kuntauudistussuunnitelmat näyttävät saaneen innoituksen Tanskan vuoden 2007 uudistuksesta. Mutta se mikä sopii lyhyiden etäisyyksien ja homogeenisten olosuhteiden Tanskalle, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista eriytyneiden olosuhteiden Norjalle. Hankkeelle on siten odotettavissa kivinen tie, kuten on käymässä myös Suomen viime vuosien kuntauudistus- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistushankkeille. On myös otettava huomioon se, että Norjan valtion talous on erittäin vahva ja mahdollistaa valtionosuuksien riittävän tason kaikille kunnille myös tulevaisuudessa. Kuntien välistä yhteistyötä tarvitaan kuitenkin entistä enemmän. Myös tehtäväjakoon valtion, maakuntien ja kuntien välillä jouduttaneen puuttumaan.

Pakkoliitos vaatii Norjassa kansankäräjien päätöksen, ja tätä mahdollisuutta ei ole vuoden 1995 jälkeen enää käytetty. Saattaa olla, että nyt kaavaillussa kuntauudistuksessa tullaan arvioimaan uudelleen pakkoliitoksen asema ja käyttöönotto. Hallinnollinen perinne maassa on kuitenkin kuntien itsemääräämisoikeutta arvostava, minkä vuoksi lieene todennäköistä, että pakkoliitoksen käytölle säilyy korkea kynnys myös tulevaisuudessa.

Norjassa on julkisen sektorin työntekijöistä ollut kuntatasolla suurempi suhteellinen osuus kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Samoin myös julkisesta kulutukses-

⁵² Mäkinen, Kunnat.net 18.3.2014.

ta.⁵³ Tanskan kuntauudistus vuonna 2007 lienee siirtänyt Tanskan tässä suhteessa ensimmäiseksi.

4 TANSKA

4.1 Tanskan kunnallishallinnon ja kuntajaon perusta sekä kehitysvaiheet

Tanskan kunnallinen järjestelmä on perusteiltaan hyvin lähellä Norjan järjestelmää. Tanskan ensimmäinen perustuslaki on vuodelta 1849. Jo sitä ennen kunnat olivat huolehtineet köyhäinhoidosta ja kouluista.⁵⁴ Kunnallinen itsehallinto vahvistettiin ensimmäisen kerran perustuslaissa vuonna 1953, jolloin perustuslain (Danmarks Riges Grund Lov, nro 169 5.6.1953) 82 § sääti: ”Kommunernes ret till under statens tilsyn selvstaendigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.”

Peruskunnat ovat joko maalaiskuntia (land kommun, sognekommun) tai kaupungeja (købstäder). Tanskan kunnallishallinto eroaa muista pohjoismaista siinä, että kunnanhallitusta vastaavaa hallintoelintä ei ole, vaan valtuuston puheenjohtaja huolehtii päätösten täytäntöönpanosta ja hallinnosta. Kunnanvaltuusto jakautuu valiokuntiin, joista merkittävin on talousvaliokunta (økonomiutvalget), jonka tehtävänä on koordinoida muiden valiokuntien toimintaa.⁵⁵ Voidaankin arvioida, että talousvaliokunnalla on lähes kunnanhallitusta vastaava asema.

Maakuntatason itsehallintoyhdyskunta oli vuoden 2006 loppuun saakka vailla vaaleilla valittu amtskommun eli amt, ja sen tehtäväpiiri koostui alkujaan pitkälti sairaanhoidosta, tienpidosta sekä maalaiskuntien toiminnan valvonnasta. Viime vuosina tärkeimmiksi tehtäviksi olivat muotoutuneet sairaanhoito, lukiot ja suunnittelutehtävät. Maakuntien menot katettiin tuloveroilla (60–70 %), omaisuusverolla (5–8 %), valtionavulla (20–25 %) ja muilla tuloilla.

Vuoden 2007 alusta kunnallishallinnosta tuli yksitasoinen. Maakunnan tehtävät siirtyivät kunnille ja valtion aluehallinnolle (region). Valtion aluehallintoyksiköjä perustettiin viisi, ja ne vastaavat sairaanhoidosta, tietyistä sosiaalihuollon tehtävistä⁵⁶ sekä alueensa suunnittelu- ja kehittämistehtävistä. Alueita johtavat kansan valitsevat toimielimet, mutta ne eivät varsinaisesti ole itsehallinnollisia yksiköitä. Niillä ei ole verotusoikeutta eikä valtuuksia hoitaa muita kuin

⁵³ Page – Goldsmith 1989, s. 157.

⁵⁴ Moreno 2012, s. 135.

⁵⁵ Kuntalain kokonaisuudistus. Jaostojen kokoamia lainsäädännön muutostarpeita ja kehittämisvaihtoehtoja 14.5.2013, s. 7.

⁵⁶ Alueet ovat Nordjylland (keskuspaikka Aalborg), Midtjylland (Viborg), Syddanmark (Vejle), Hovedstaden (Soro) ja Sjælland (Hillerød).

suoraan laissa säädettyjä tehtäviä. Alueiden toiminta rahoitetaan valtionosuuksilla ja kuntien maksuosuuksilla tehtäväkohtaisesti. Alueellisilla päättäjillä ei ole mahdollisuutta käyttää sairaanhoitoon osoitettuja varoja aluesuunnitteluun eikä kehittämistehtäviin. Aluesuunnittelun ja kehittämistehtävien varojen käyttö sairaanhoitoon ei myöskään ole mahdollista.

Vuonna 1960 Tanskassa oli 86 kaupunkia ja 1 299 maalaiskuntaa eli kuntia yhteensä 1 385. Tämän jälkeen maassa toteutettiin radikaali kokonaisuudistus, jonka seurauksena vuonna 1974 kuntia oli enää 275. 1960-luvulla uudistusta toteutettiin vapaaehtoisuuden pohjalta, mutta 1970-luvun alussa otettiin käyttöön pakkoliitokset, mikä vähensikin kuntien määrää nopeasti. 1990-luvun alussa kuntien mediaanikoko oli noin 20 000, ja puolet kunnista oli 5 000–10 000 asukkaan kuntia. Tanskan pinta-ala on vain 43 000 km², mikä merkitsee sitä, että välimatkat ovat lyhyet, ja kunnat ovat pinta-alaltaan pieniä.

Tanska toteutti viimeisimmän uudistuksen vuoden 2007 alusta, jolloin maakuntataso (amt) lakkautettiin. Uudistuksen valmistelu alkoi vuonna 2002, kun pääministeri Kjell Bondevikin (konservatiivinen kansanpuolue) vähemmistöhallitus asetti komitean pohtimaan paikallishallinnon uudistusta sekä julkisen hallinnon tehtävien uudelleenjakoa. Rakennekomiteassa oli edustus ministeriöistä ja kunnista sekä asiantuntijoita. Sen tehtävänä oli laatia vaihtoehtoisia malleja uudistukselle. Rakennekomitea esitti vuonna 2004 kuusi eri vaihtoehtoa, mutta ei suositellut mitään niistä.

Bondevikin vähemmistöhallitus (venstre ja konservatiivinen kansanpuolue) teki kesäkuussa 2004 yhden oppositiopuolueen (tanskalainen kansanpuolue) kanssa poliittisen sopimuksen uudistuksen toteuttamismallista vuoden 2007 alusta. Sen mukaan kuntien tavoitekoko oli 30 000 ja minimikoko 20 000 asukasta. Alle 20 000 asukkaan kuntien tuli joko yhdistyä yli 20 000 asukkaan kunniksi tai sitoutua yhteistyöhön naapurikuntien kanssa muodostamalla vähintään 30 000 asukkaan yhteistyöalueen. Tavoitteena oli myös, että uudet kunnat muodostuisivat niin maaseudusta kuin taajama-alueistakin. Saaristokunnille annettiin mahdollisuus muodostaa yhteistyöalueita mannerkuntien kanssa. Kuntien tuli vuoden 2005 alkuun mennessä ilmoittaa, minkä kuntien kanssa ne yhdistyvät tai ryhtyvät yhteistyöhön.⁵⁷

Kuntien yhdistymisiä tapahtui 65, ja 33 kuntaa jäi ennalleen. Vain seitsemässä kunnassa niistä oli alle 20 000 asukasta, ja näistä viisi oli saaristokuntia. Yhteensä 11 kuntaa jaettiin kunnallisen kansanäänestyksen nojalla. Valtion pakkokeinoja jouduttiin käyttämään vain yhdessä kuntaliitoksessa.⁵⁸ Edellä mainittujen muutosten johdosta kuntien määräksi tuli 98, kun ennen uudistusta kuntia oli

⁵⁷ Aftale om strukturreform 2004, s. 5–7, 9 ja 10.

⁵⁸ HE 31/2013 vp, s. 36.

271. Uudistuksen vuoksi kuntien keskimääräinen koko lähes kolminkertaistui 19 000 asukkaasta 55 000 asukkaaseen.⁵⁹ Pienimmässä kunnassa Laeson saares-
sa on nykyään asukkaita 2 145 ja suurimmassa Kööpenhaminan kaupungissa
noin 503 000.

Kunnat saivat lisää tehtäviä ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuollossa. Niiden tehtävänä on vanhustenhuolto, vammaispalvelut, kuntoutus sekä sairauk-
sien ennaltaehkäisy, päihdehuolto ja kotisairaanhoido. Kunnat vastaavat myös
koulutuksesta ja erityisopetuksesta, paikallisesta elinkeinoelämän kehittämisestä
sekä kirjastoista, kulttuurista ja liikunnasta.⁶⁰ Kunnat perustivat yhdessä valtion
kanssa uudet työvoimakeskukset, ja niillä on aiempaa enemmän vastuuta maan-
käytön suunnittelussa, maanteiden ylläpidossa ja joukkoliikenteessä.⁶¹

Valtion aluehallinnon päätehtävät ovat aluesuunnittelu, kehittämispolitiikka ja
terveydenhoito. Aluehallinnon vastuulle tulivat myös matkailu ja ympäristön
suunnittelu. Kunnat ja alueet ovat uudistuksen jälkeen varsin itsenäisiä suhteessa
ministeriöihin.⁶²

Vuoden 2007 jälkeen Tanskan kunnissa on toteutettu suhteellisen onnistunees-
ti laatu-uudistus, jossa kunnat ovat laatusopimuksella määritelleet poliittiset ta-
voitteet sekä sen laatutason, johon kunta kullakin sektorilla pyrkii. Sen ohella on
käynnissä hanke byrokratian purkamisesta ja sääntöjen yksinkertaistamisesta,
jolla pyritään ohjaamaan resursseja asiakaspalveluun. Viimeisimpänä uudistuk-
sena Tanskassa suunnitellaan kustannuspaineista johtuen sairaalaverkon karsi-
mista. Tavoitteena on, että kymmenen vuoden päästä maassa on vain 20 sairaalaa
nykyisten 35:n sijasta.⁶³

4.2 Kuntajakolainsäädännöstä

Tanskan suuri kuntauudistus toteutettiin säätämällä laki kunnallisen jaotuksen
muuttamisesta (Lov om revision af den kommunale indelning, 540/2005). Laki
korosti kokonaisliitosten merkitystä. Uusien kuntien muodostamisessa tuli pyr-
kiä siihen, että ne muodostavat tarkoituksenmukaisen väestöpohjan sekä maan-
tieteellisen alueen kunnallisten tehtävien hoitoa varten. Lisäksi tuli pyrkiä siihen,
että kulttuurinen ja taloudellinen yhteenkuuluvuus otetaan huomioon ja kuntaan
kuuluu sekä maaseutu- että kaupunkialueita. Saaristokunnilla oli erityisasema

⁵⁹ Moreno 2012, s. 136.

⁶⁰ Moreno 2012, s. 141

⁶¹ Aftale om strukturreform 2004, s. 8 sekä 40–42.

⁶² Moreno 2012, s. 137.

⁶³ Hannele Häkkinen, Helsingin Sanomat 12.5.2014.

laissa ja saaristokunnan valtuuston vastustavalle kannalle annettiin suuri painoarvo.

Lain lisäksi säädettiin asetus kunnallisesta ja alueellisesta jaotuksesta sekä sitovasta kunnallisesta yhteistyöstä (Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpliktende kommunale samarbejder, 656/2005). Päätös kuntajaosta voidaan tehdä kunta- ja aluejaotuksen muutoksista ja sitovan kunnallisen yhteistyön purkamisesta ja nimittämisestä annetun lain (Lov om ændringer af landet inddeling i kommuner og regioner og om oplosning og udpegelse af forpliktende kommunale samarbejder, 382/2006) mukaan, jos muutos perustuu: 1) väestöllisiin, elinkeinoelämään liittyviin tai taloudellisiin olosuhteisiin, 2) alueen odotettuun kehitykseen ja sen suunnitteluun, 3) keskeisten kunnallisten tehtävien hoitamiseen tai 4) hallinnollisiin syihin.

Päätöksen kuntajaon muuttamisesta voi tehdä hyvinvointiministeriö, ja se voidaan tehdä vain asianomaisten kuntien suostumuksella. Pienet rajatarkistukset, jotka koskevat kahden tai useamman kunnan rajaa ja ovat laajuudeltaan enintään 100 hehtaaria ja joilla asuu enintään 50 asukasta, voidaan kuitenkin päättää kuntien kuulemisen jälkeen, vaikka valtuusto tai valtuustot olisivat vastustaneet muutosta. Hyvinvointiministeriön tulee tehdä päätökset kuntajaon muuttamisesta ainakin kerran vuodessa. Esimerkiksi vuonna 2008 päätökset tehtiin joulukuun 18. päivänä. Vuoden 2007 jälkeen ministeriölle tulneiden kuntajaon muutosesitysten määrä on ollut selvästi laskeva.⁶⁴

Vuoden 2007 uudistus toi mukanaan rakenneuudistuksia myös Färsaarten ja Grönlannin itsehallintoalueille. Näillä alueilla pienet kunnat yhdistettiin suuremmiksi kunniksi, jotta niille voitiin antaa lisää tehtäviä.

4.3 Yhteenveto ja arviointia

Tanskan kuntajärjestelmä ankkuroituu vahvasti perustuslakiin, ja kunnallisella itsehallinnolla on vuoden 1953 perustuslain takaama suoja. Tanska on toteuttanut kaksi suurta kuntauudistusta vahvan valtiovetoisesti: 1960-luvulla alkaneessa ja 1970-luvulla jatkuneessa uudistuksessa kuntamäärä väheni noin viidennekseen, kun taas vuoden 2007 uudistuksessa kuntamäärä supistui kolmannekseen eli nykyiseen 98 kuntaan.

Vuoden 2007 uudistusta voidaan seitsemän vuoden kokemusten pohjalta jo arvioida. Tanskassa katsotaan yleisesti, että kuntauudistus on verraten onnistunut. Siitä kertoo muun muassa kuntajaon muutosesitysten vähentynyt määrä sekä muiden viranomaisten kannanotot. Myös OECD katsoi maa-arviossaan vuon-

⁶⁴ HE 125/2009 vp, s. 23 ja 24.

na 2010, että Tanska tarjoaa julkisia palveluja urauurtavalla tavalla, mutta julkisten laitosten välisten rajojen häivyttämisessä on vielä tekemistä. Kun työllisyysasiat siirtyivät vuoden 2009 alusta kunnallisiin työvoimakeskukseen, ovat kunnat nyt entistä enemmän kansalaisten väylä julkiselle sektorille. Vaikka uudistus toteutettiin keskushallinnon sitä vahvasti ohjatessa, kunnat ovat ottaneet sen omakseen. Vaatimuksia paluusta vanhaan ei juurikaan ole.⁶⁵

Kaikki muutokset eivät ole kuitenkaan tapahtuneet ongelmitta. Alkuvuosina kuntien toiminta- ja hallintokustannukset kasvoivat yleisesti, mutta viiden vuoden jälkeen uudistus näyttää toimivan myös kustannusten hillitsemiseksi. Kuntakoon kasvattaminen niin, että mediaanikoko on varsin suuri (43 000 asukasta) sekä maakuntatason päätösvallan häivyttäminen näyttävät toimivan verraten hyvin maassa, jossa on lyhyet välimatkat ja suuri asukastiheys kaikkialla maassa saaria lukuun ottamatta sekä homogeeniset olosuhteet.

Suomen viime aikojen kuntauudistushankkeissa on ollut punaisena lankana vähintään 20 000–30 000 asukkaan vahvat peruskunnat sekä keskuskaupunkien vahvistaminen. Tanskan tapaan keskuskaupungeille on kaavailtu suurta vastuuta, minkä seurauksena muun ohella maakuntatason päätösvalta tulisi lähes häviämään.⁶⁶ On syytä kuitenkin suuresti epäillä, toimiiko tällainen malli olosuhteitaan aivan erilaisessa Suomessa, jonka kunnat ovat eriytyneiden maantieteellisten olosuhteiden johdosta varsin heterogeeninen joukko, ja jossa välimatkat ovat etenkin Pohjois- ja Itä-Suomessa pitkät. Pienkuntavaltainen Norja sekä Etelä-Ruotsia lukuun ottamatta myös Ruotsi muistuttavatkin olosuhteiltaan enemmän Suomea.

Kunnan tahdon vastaisia kuntajakopäätöksiä on Tanskan voimassa olevan lain mukaan mahdollista tehdä vain pieniä rajatarkistuksia koskien. Nykytilanne lieenee seurausta siitä, että kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 2007 kattavasti kaikkialla maassa. Varsinaiset pakkoliitokset olivat laajemmassa mitassa kuntauudistuksen välineenä 1970-luvun alussa. Sen jälkeen vuoden 2007 uudistuksen yhteydessä pakkokeinoja käytettiin vain yhdessä tapauksessa.⁶⁷ Pakkoliitosten erityinen harvinaisuus alleviivaa sitä tosiseikkaa, että Tanska on onnistunut 1960-luvulta alkaen toteuttamaan uudistuksensa kokonaisuutena kaikkialla maassa eikä pakkokeinojen käyttöön ole ollut tarvetta.

⁶⁵ Näin arvioi muun muassa tutkija Jens Blom-Hansen Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen seminaarissa Suomessa syyskuussa 2012.

⁶⁶ Tähän suuntaan viittasivat pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen alkuperäiset kaavailut uudesta kuntarakenteesta, joka käytännössä olisi lähes hävittänyt muutamat pienet maakunnat, muun muassa Keski-Pohjanmaan. Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi esittänyt Euroopan unionin rakennerahastovarojen myöntämisen siirtämistä pois maakuntien liitoilta. Kaavailut olisivat toteutuessaan merkinneet isoa askelta maakuntapohjaisen päättäväisyyden romuttamisessa maassamme. Suunta on täysin päinvastainen kuin muualla Euroopassa.

⁶⁷ HE 31/2013 vp, s. 36.

5 ISLANTI

Islanti itsenäistyi vuonna 1944. Sitä ennen vuodesta 1874 alkaen Islannilla oli autonomia Tanskan alaisuudessa. Varhaisimmassa historiassa Islanti oli ollut myös Norjan alaisuudessa. Islannin vanhin perustuslaki on vuodelta 1874 ja uusin vuodelta 2011 (LJL 3/2011), jonka VII pääluokassa on kuntia koskevat määräykset. Nykyisen perustuslain mukaan kunnilla on itsehallinto. Islannin paikallisen itsehallinnon keskeiset periaatteet ovat samat kuin muissakin pohjoismaissa: 1) Valtio voi antaa tai poistaa kunnilta tehtäviä ainoastaan lailla. 2) Kunnilla on verotusoikeus. 3) Ylintä päättävältä käyttävät yleisillä vaaleilla valittavat luottamushenkilöt.

Islannin kunnallishallinnon järjestelmä on vähäisen asukasmäärän (noin 307 000 asukasta vuoden 2013 lopussa) vuoksi erilainen muihin pohjoismaihin verrattuna. Maassa ei ole missään vaiheessa ollut aluehallintoa. Kuntien osuus julkisista menoista on pohjoismaiden alhaisin eli noin 35 %. Islannissa valtio vastaa tehtävistä, jotka muissa maissa ovat alueellisia tai kunnallisia, esimerkiksi terveydenhuollosta, työnvälityksestä, lukioista sekä vanhusten- ja vammaishuollosta. Vanhusten- ja vammaishuollossa samoin kuin lukioissa vastuu on jaettu valtion ja kuntien kesken. Kuntien toiminta rahoitetaan kiinteällä prosenttiosuudella asukkaiden ja yritysten valtiolle maksamista veroista.

Kuntamäärä oli suurimmillaan vuonna 1950 – 229 kuntaa. Määrässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia vasta viimeisen 20 vuoden aikana. Vuonna 1990 kuntia oli 204. Kuntaliitoksia koskeva lainsäädäntö luotiin vuonna 1993. Alle 50 asukkaan kunnat liitettiin pakolla suurempiin kuntiin ja vapaaehtoisin liitoksiin kannustettiin. Näiden toimenpiteiden johdosta kuntamäärä puolittui vuoteen 2004 mennessä. Sen jälkeen kuntien määrä on vähentynyt tasaisesti ja nykyään kuntia on 76.⁶⁸ Yli puolessa kunnista on alle 500 asukasta. Tämän johdosta pienten kuntien on välttämätöntä tehdä tiivistä yhteistyötä. Pääkaupunki Reykjavikin asukasluku on nykyään vajaa 120 000,⁶⁹ ja pääkaupunkiseudun kokonaisväestömäärä on lähes 200 000.

Kesällä 2005 valmistui ehdotus uudesta kuntajaosta, joka olisi vähentänyt kuntien määrän 50:een. Pian sen jälkeen järjestettiin kansanäänestys 61 kunnassa, ja kansalaiset äänestivät ehdotusta vastaan 41 kunnassa. Kaikista niistä kunnista, joiden oli määrä yhdistyä toiseen kuntaan, vain yksi kunta äänesti ehdotuksen puolesta. Kansanäänestysten oli oltava yksimielisiä uuden kunnan kaikissa osissa uudistuksen toteuttamiseksi.⁷⁰ Myöskään muutaman vuoden takaiset on-

⁶⁸ Vuonna 2011 kuntia oli 76. (HE 31/2013 vp, s. 38.)

⁶⁹ Vuonna 2007 Reykjavikissa oli asukkaita 117 721.

⁷⁰ Siv Sandberg. Kunnat.net 17.11.2006.

gelmat taloudessa eivät ole toistaiseksi johtaneet merkittävään kunnallishallinnon uudistumiseen. Näyttääkin siltä, että kuntajakoon ei ole lähivuosina odotettavissa suuria muutoksia.

Islannin kuntien itsehallinto nojaa perustuslakiin ja sen keskeiset periaatteet ovat samankaltaisia kuin muissakin pohjoismaissa. Muutoin Islannin järjestelmä on omanlaisensa johtuen maan vähäisestä koosta ja syrjäisestä sijainnista. Valtio vastaakin siellä monista sellaisista tehtävistä, jotka muualla ovat kunnan tai maakunnan vastuulla.

6 SAKSA

Saksa on liittovaltio, jossa keskeinen rooli on liittovaltion rinnalla osavaltioilla, joita on 16. Osavaltioiden keskimääräinen asukasluku on nykyisin noin 5,2 miljoonaa. Näiden ohella Bremen, Berliini ja Hampuri ovat kaupunkivaltioita, joissa paikallishallinnon ja valtion tehtävät on yhdistetty.⁷¹

Kuntia on maassa kaikkiaan 12 629, ja niiden keskimääräinen asukasluku on noin 6 700.⁷² Kuntien ja osavaltioiden välillä on vielä ylemmänasteinen paikallishallinnon taso, piirikunta (Kreis), joka huolehtii niin kunnallisista kuin valtion aluehallinnon tehtävistä. Kreis on syntynyt 1700-luvun preussilaisesta hallintopiiristä, jossa valtion virkamies (Landkrat) kuninkaan nimissä huolehti alueen hallinnosta. Niitä on nykyään 323, ja niiden keskimääräinen asukasluku on noin 200 000. Kaikki kaupungit eivät kuulu kuitenkaan piirikuntiin, vaan 116 kaupunkia on niiden ulkopuolella.⁷³

Edellä sanottu osoittaa, että Saksassa ei ole olemassa yhtenäistä paikallista hallintojärjestelmää vaan maassa on erityinen ja monimutkainen järjestelmä. Se on ollut sitä vuosisatoja. Länsi-Saksan ja Itä-Saksan yhdistyminen monimutkaisti hallintoa entisestään. Kaupunkivaltioiden päättävänä elimenä on kaupunginvaltuusto (Burgerschaft), hallituksena senaatti, jonka johdossa on ylipormestari (Burgermeister). Ylipormestarin toimikausi voi vaihdella neljän ja yhdeksän vuoden välillä.

Saksan erityislaatuudessa kunnallishallinnon järjestelmässä keskeinen rooli on piirikunnilla, joilla on erittäin laajat tehtävät. Kansainvälisissä vertailuissa havaitaan, että piirikuntien ja kuntien menoista yli puolet on sosiaalimenoja sekä yrittäjätoiminnan tukemista, mikä on selvästi enemmän kuin esimerkiksi Ranskassa,

⁷¹ Moreno 2012, s. 234.

⁷² Moreno 2012, s. 234 ja Wollmann – Marcou 2010, s. 15–21.

⁷³ Wollmann – Marcou 2010, s. 15–21 sekä Niemivuo 1991, s. 166 ja 167.

Isossa-Britanniassa ja Italiassa.⁷⁴ Piirikuntien taloudessa verotuloilla ja maksuilla on vähäinen merkitys, sillä pääosa tuloista tulee verontasauksesta. Sen lisäksi piirikunnat saavat osavaltioilta yleistä finanssiavustusta ja investointiavustuksia. Piirikuntien hallinto-organisaatioilla ei ole yhteistä mallia vaan mallit vaihtelevat. Hallinnon mosaiikki on siten täydellinen.

Saksan yhdistymisen (3.10.1990) jälkeen on julkiselta sektorilta vähennetty työntekijöitä. Vähennys on kohdistunut pitkälti paikallishallintoon, jolloin entisen Itä-Saksan alueelta on hävinnyt vuosien 1991–2004 välisenä aikana peräti 53,3 % työpaikoista ja Länsi-Saksan alueeltakin 30 %. Koko julkisen sektorin työpaikkavähennys on vastaavana aikana ollut koko maassa 23 %.⁷⁵

7 RANSKA

Ranskan vallankumouksen seurauksena syntyi maahan ensimmäinen perustuslaki vuonna 1791. Kunnallisesta itsehallinnosta säädettiin vuoden 1958 perustuslailla, jolloin alueellisille yhteisöille annettiin vapaa hallinto (la libre administration) lain, määrättyjen reunaehtojen ja valtion valvonnan rajoissa.⁷⁶ Perustuslakia on viimeksi muutettu vuonna 2003. Peruskuntia koskeva laki on vuodelta 1957, ja siihen on tehty muutoksia vuonna 1979. Muu keskeinen kuntia koskeva lainsäädäntö on 1980-luvulta.

Ranskalla on enemmän paikallisen itsehallinnon viranomaisia kuin missään muualla Länsi-Euroopassa. Tähän lienevät syynä historialliset tekijät sekä se, että maassa on haluttu tuoda hallinto lähelle kansalaisia. Alue- ja paikallishallinnossa on kolme eri tasoa: 1) Suuralueet (regions), joita on 21, sekä Korsika ja neljä merentakaista aluetta (Martinique, Guadeloupe, Reunion ja Ranskan Guinea). 2) Departementit (departments), joita on 96 sekä edellä mainitut neljä merentakaista. 3) Kunnat (communes), joita on nykyään 36 569. Kunnista 93 % on alle 3 500 asukkaan kuntia.⁷⁷ Viime vuosina hallitus on kannustanut kuntia yhdistymään sekä muodostamaan yhteistoiminta-alueita. Kuntien rooli on vähäinen, sillä suuralueet ja departementit ovat keskeisiä kunnallisen toiminnan kannalta. Suuralueet (regions), departementit ja kunnat ovat kuitenkin yhtäläisessä perustuslaillisessa asemassa.⁷⁸

⁷⁴ Wollmann – Marcou 2010, s. 22.

⁷⁵ Wollmann – Marcou 2010, s. 25.

⁷⁶ Moreno 2012, s. 204.

⁷⁷ Wollmann – Marcou 2010, s. 16.

⁷⁸ Moreno 2012, s. 206.

Suuralueet perustettiin vuonna 1972. Tuolloin ne olivat osa valtionhallintoa, ja niillä oli rajoitettu verotusoikeus. Suuralueiden asema muuttui merkittävästi vuoden 1982 desentralisaatiolailla (2.3.1982), jolloin niistä muodostettiin paikallisen itsehallinnon yksikkö ja tehtäviä lisättiin. Pääasiallisiksi tehtäviksi tulivat alueen taloudellinen ja sosiaalinen kehittäminen sekä ammatti- ja oppisopimuskoulutus, kulttuuri, liikenteen suunnittelu ja koordinointi, asuntojen rakentamisen rahoittaminen ja matkailu. Nyt toiminnassa korostuvat taloudellinen kehittäminen, toisen asteen koulutus ja alueellinen liikenne. Suuralueiden keskimääräinen asukasmäärä on nykyisin noin 2,4 miljoonaa asukasta. Ylin päätösvalta on valtuustolla (la conseil regional), joka valitaan kuudeksi vuodeksi. Hallitusta vastaava toimielin on toimeenpaneva komitea (la bureau conseil regional).⁷⁹

Nykyään Ranskan julkisen sektorin työntekijöistä kolmasosa on kunnallisia (kunnat, departementit ja alueet), puolet on valtion palveluksessa ja loput noin 20 % on julkisen sairaanhoidon palkkalistoilla.

8 KANADAN TERRITORIOT

Kanada on liittovaltio, jossa on kymmenen provinssia sekä kolme territoriota.⁸⁰ Perustuslaki on vuodelta 1867 (the Constitution Act 1867), ja sitä on uudistettu viimeksi vuonna 1982 (the Constitution Act 1982, section 52).⁸¹

Perustuslaki antaa provinssille laajan toimivallan. Provinssit saavat päättää itsenäisesti, miten paikallishallinto provinssin alueella järjestetään. Niinpä Kanadassa on kymmenen keskenään erilaista paikallishallinnon järjestelmää.

Sen sijaan kolmen territorion asema on epäitsenäinen, ja liittohallitus ohjaa ja tukee niiden toimintaa. Tämä on katsottu välttämättömäksi sen vuoksi, että ne sijaitsevat äärialueilla Pohjois-Kanadassa ja ne ovat harvaan asuttuja. Territorioiden asema perustuu 15. päivänä heinäkuuta 1870 annettuun säädökseen. Kanadan järjestelmä muistuttaa monilta osin Yhdysvaltojen ja Australian järjestelmiä, ja se lienee yksi hajautuneimmista liittovaltiojärjestelmistä maailmassa.⁸²

Luoteisterritoriot (the Northwest Territories) perustettiin 1870 ja niissä asuu 42 000 ihmistä 1 346 106 km²:n alueella. Yokon territorio (the Yukon territory) perustettiin 1898 ja siellä asuu 31 000 ihmistä 482 443 km²:n alueella. Alberta ja

⁷⁹ Ks. Wollmann – Marcou 2010, s. 28 sekä Niemivuo 1991, s. 171.

⁸⁰ Territorio on alue, jota ei ole asutuksen harvuuden vuoksi otettu osavaltioksi liittovaltioon, vaan se on suoraan valtion keskushallinnon alainen. (Nykysuomen sanakirja.)

⁸¹ Vuoden 1982 perustuslaki sisältää kolmen taseisia asioita: 1) itse perustuslaki, 2) määräykset ja ohjeet, jotka toteutuvat tietyn aikataulun mukaan, ja 3) muutokset ja lisäykset, jotka tulevat perustuslakiin tai 2) kohdan määräyksiin ja ohjeisiin. Ks. Hogg 2010, s. 1-7 ja A-51.

⁸² Hogg 2010, s. 1-3 ja 5-2 sekä Monahan 2006, s. 4.

Saskatchewan irrottautuiivat Yokon territoriosta omiksi provinssieikseen 1905. Nunavutin territorio (the Nunavut territory) on territorioista laajin, ja se on perustettu 1999 erottamalla itäinen osa Luoteisterritorioista omaksi territoriokseen. Nunavutissa on asukkaita 31 000 ja pinta-ala on 2 093 190 km².⁸³

Provinssilla on laaja toimivalta muun muassa terveydenhuollon, sosiaaliturvan, koulutuksen sekä luonnonvarojen käyttöön liittyvissä kysymyksissä. Provinssilla on verotusoikeus. Provinssien parlamenttien toimikauden pituus on maksimissaan viisi vuotta samoin kuin hallitusten.

Jokainen territorio valitsee yhden jäsenen liittovaltion parlamenttiin sekä yhden senaattorin. Territorioden lainsäädäntöelinten ja hallitusten rahoitus tulee suoraan liittovaltiolta. Territoriojärjestelmä on ratkaisu syrjäisten ja harvaanasutujen alueiden kehitysongelmiin. Kolmen territorion yhteinen pinta-ala on lähes Euroopan unionin jäsenmaiden yhteenlaskettua pinta-alaa vastaava,⁸⁴ mutta niissä asuu yhteensä vain noin 104 000 ihmistä. Territoriot eivät ole osavaltion eivätkä myöskään kunnan asemassa, vaan niillä on oma hallintomuotonsa. Kanadan paikallishallinto koostuu yli 4 500 kunnasta, joiden toimivalta ei ole kuitenkaan kovin vahva. Kunnat voivat olla kaupunkeja, kaupunkikuntia, maaseutukylä tai kyliä. Kanadassa on Suomeen verrattava valtionosuuksien tasausjärjestelmä, jossa kuitenkin tasaus toteutetaan provinssien kesken, ja tasaus on vähäisempää kuin Suomessa.

9 YHTEENVETO

Edellä oleva tarkastelu osoittaa, että kunkin maan kuntajako on omanlaisensa. Pohjoismaiden järjestelmät, ennen kaikkea Ruotsin ja Suomen, muistuttavat monilta osin toisiaan. Norja on eriytyneiden olosuhteidensa johdosta ollut näihin päiviin saakka pienkuntavaltainen maa, mutta viimeisen vuoden aikana siellä on virinnyt keskustelu kuntauudistuksesta malleina Tanska ja Suomi. Tällä hetkellä on kuitenkin vaikea arvioida, johtaako tämä prosessi käytännön ratkaisuihin. Tanska on viime vuosien ratkaisullaan eriytynyt omaksi tapaukseksi: suurkunnat ja maakunnallinen taso on lakkautettu. Islanti on vähäisen asukasmääränsä ja syrjäisen sijaintinsa vuoksi oma erityistapauksensa eikä siellä ole koskaan ollut aluehallintoa.

⁸³ Hogg 2010, s. 1-3. Asukasmäärät vuodelta 2008: Luoteisterritoriot 42 514, Yokon 31 530 sekä Nunavut 31 152. (Statistic Canada).

⁸⁴ Kolmen territorion yhteinen pinta-ala on 3 921 739 km², kun Euroopan unionin jäsenmaiden yhteinen pinta-ala on 4 287 500 km². Vertailun vuoksi esimerkiksi Intian pinta-ala on 3 344 782 km².

Saksassa ei ole yhtenäistä paikallista hallintojärjestelmää, vaan maassa on hyvin eriytynyt ja monimutkainen hallintojärjestelmä. Ranskassa keskeisin kunnallisen itsehallinnon taso ovat departementit, joita on nykyään 96 sekä neljä merentakaista. Sen ohella Ranskassa on yli 36 000 kuntaa. Kanadan territoriot ovat mielenkiintoinen esimerkki äärialueiden ongelmien ratkaisemisesta. Territoriot saattaisivat olla käyttöön otettavissa myös muissa vastaavien olosuhteiden maissa.

Kunnallinen itsehallinto ja kunnalliset hallintojärjestelmät ankuroituvat vahvasti kaikkien tarkasteltujen maiden perustuslakeihin. Vain Norja on tässä suhteessa poikkeus, sillä kunnallisesta itsehallinnosta ei säädetä Norjan perustuslaissa. Tästä lainsäädännöllisestä erosta huolimatta Norjan kunnallishallinnon keskeiset periaatteet ja kunnallinen käytäntö ovat historiallisesti muovautuneet muiden pohjoismaiden kaltaisiksi.

Useimmissa Euroopan maissa valtion keskushallinnon tason alapuolella on kaksi itsehallintotasoa, joihin molempiin kansalaiset valitsevat yleisillä vaaleilla edustajansa. Naapurimaamme Ruotsi on tyyppitapaus tällaisesta järjestelmästä, ja siellä maakuntatason (landsting) toimintavolyymi on noin puolet kuntien toimintavolyymistä. Suomessa maakuntatason itsehallintoa ei ole, kuten ei myöskään Bulgariassa, Islannissa, Kyproksella, Liettuassa, Luxemburgissa, Maltalla, Sloveniassa, Virossa ja Tanskassa. Yleinen kehitys Euroopassa on ollut myös se, että valtion tehtäviä on siirretty enenevässä määrin kunnille.

Pohjoismaista asukasmäärältään suurimmat kunnat ovat nykyään Tanskassa, jossa kuntien mediaanikoko on noin 43 000 asukasta, kun Ruotsissa mediaanikoko on noin 15 500 asukasta, Suomessa noin 5 900, Norjassa noin 4 500 sekä Islannissa vain vajaa 500 asukasta.

Mualla Euroopassa kuntajärjestelmä ovat jokaisessa maassa omanlaisensa, minkä vuoksi Pohjoismaiden tapainen vertailu ei tee asialle oikeutta. Kuitenkin on merkillepantavaa Ranskan kunnat, joista peräti 93 % on alle 3 500 asukkaan kuntia.

Yllättävää on se, että Euroopan unionin jäsenyys on vaikuttanut vain marginaalisesti Suomen ja muiden jäsenvaltioiden kuntarakenteeseen. Tästä on hyvänä esimerkkinä läheisyysperiaate, joka on yksi Euroopan unionin keskeisistä periaatteista. Periaate ei ole kuitenkaan estänyt jäsenvaltioita toteuttamasta kuntauudistuksia, jotka ovat olleet hengeltään vastoin tätä periaatetta. Maamme oikeuskäytännöstä kuntajakoa koskien ei myöskään juuri löydy sellaista argumentaatiota, jossa perusteena olisivat unionin periaatteet. Käytännön kuntatoiminnassa Euroopan unionin määräykset vaikuttanevat eniten kuntien hankinnoissa.

Kuntajaosta päättäminen on Pohjoisissa pääsääntöisesti maan hallituksen tai ministeriön ratkaisuvallassa. Norjan järjestelmä on tässä suhteessa erityislaatuinen: kuntien yhdistämispäätöksen tekee kuningas hallituksen esityksestä, kun asianomaiset kunnat ovat yksimielisiä. Kun näin ei ole, asiasta päättää kansankä-

räjät. Pohjoismainen käytäntö osoittaa, että päätöksenteko kuntajakoasioissa nähdään yhteiskunnallisesti merkittäväksi kysymykseksi, ja päätösvallan tulee sen vuoksi olla yhteiskunnan keskeisillä orgaaneilla.

Myös pakkoliitoksia koskeva lainsäädäntö on jokaisessa pohjoismaassa omanlaisensa. Pakkoliitoksia on käytetty muissa pohjoismaissa varsin säästeliäästi. Ruotsin suuri kuntauudistus 1960- ja 1970-luvulla toteutettiin valtakunnallisen suunnitelman mukaisesti⁸⁵, minkä jälkeen kuntien tahdon vastaisia muutospäätöksiä on tehty vain kuntia jaettaessa 1980-luvulla. Norjassa pakkoliitospäätöksiä ei ole tehty ainuttakaan vuoden 1995 jälkeen. Tanskan vuonna 2007 toteutussa uudistuksessa käytettiin pakkoa vain yhdessä tapauksessa. Islanti puolitti kuntamääränsä vuosien 1993–2004 välisenä aikana, jolloin alle 50 asukkaan kunnat liitettiin pakolla naapurikuntiin.

Edellä esitetty osoittaa, että kunkin pohjoismaan olosuhteet ja historia ovat luoneet pakkoliitoksille kussakin maassa omat käytäntönsä ja toimintalinjansa eikä yhteisiä periaatteita juurikaan ole.

⁸⁵ Uudistuksen etenemistä voidaan kuvata kuntien vapaaehtoiseksi pakoksi.

III Kuntajaon historiallinen kehitys

1 KEHITYSVAIHEIDEN PÄÄPIIRTEET

Maamme kuntajaon kehityksessä voidaan erottaa neljä vaihetta. Nämä ovat: 1) aika ennen maamme itsenäistymistä, 2) maailmansotien välinen aika, 3) aika toisesta maailmansodasta vuoteen 1977 sekä 4) aika vuoden 1977 kuntajakolais- ta nykypäivään. Parhaillaan elämme muutosvaihetta, jonka seurauksena kuntien määrä saattaa puolittua nykyisestä 320:sta jopa lähivuosien aikana.

Kuntajaon kehitys on ollut kytköksissä yhtäältä yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen ja toisaalta lainsäädännön kehitykseen. Alla olevista kaavioista käy ilmi maamme yhteiskunnallisen kehityksen ja lainsäädännön kehityksen pääpiirteet.

1800	1865	1917	1945	1965	1980	1990	2000	2014
sääty-yhteiskunta	maatalousyhteiskunta		teollistuminen		palveluyhteiskunta		informaatioyhteiskunta	
v ä e s t ö n k a s v u			alueluovutukset	kaupungistuminen		maakuntakaupunkien vahvistuminen		
				maastamuutto		kilpailukyky	globalisaatio	
säädyn päättävät	yleinen vaalioikeus		Kekkosen aika ¹		parlamentarismi			
a u t o n o m i a	itsenäisyys		hyvinvointivaltio			lama/säästöt		
	I MS	II MS	YYA			EU-jäsenyys Euroopan talouskriisi		
privilegit	p e r h e & s u k u		sosiaaliturvajärjestelmät			perheiden hajoaminen ja kolmas sektori		
	kansakoulut		korkeakoulut	peruskoulujärjestelmä	osaamiskeskukset			
kirkko	köyhäinhoito		terveyskeskukset			terveydenhuollon kriisi		
	v a h v a v a l t i o		kehitysaluepolitiikka ²			aluekeskukset		
			p a k k o l i i t o k s e t				kuntaudistus	

Kaavio 4. Yhteiskunnallinen muutoskehitys vuosina 1800–2014.

¹ Kekkosen presidenttikautta (1956–1981) voidaan luonnehtia presidenttijohtoiseksi parlamentarismiksi.

² 1950-luvulla aloitettiin Suomessa aktiivisen kehitysaluepolitiikan kausi, jolloin perustettiin valtion teollisuuslaitoksia Pohjois- ja Itä-Suomeen, perustettiin maakuntakorkeakoulut sekä monilla muilla tavoilla kehitettiin Pohjois- ja Itä-Suomea. Tätä 1980-luvulle saakka kestänyttä aikakautta Moisio kuvaa hajautetun hyvinvointivaltion kaudeksi. Sen jälkeen hänen mukaan on eletty hajautetun kilpailuvalltion aikaa, josta ollaan parhaillaan siirtymässä metropolivaltion aikakauteen. Ks. Moisio 2012a, s. 71–75 sekä 297–321.

1852	1865	1925	1948	1965	1977	1995	2005	2014
Köyhäin- hoito- asetus	Kunnallis- asetukset	Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta	Kunnallislaki	Kuntauudistuslaki	Laki kuntajaosta Kunnallislaki	Kuntalaki Kuntajakolaki	Kunta- ja palvelu- rakenneuudistuslaki	Kuntajakolaki Kuntarakennelaki
	Kuntalait	Kuntainliitot						

Kaavio 5. Kuntia koskevan lainsäädännön kehitys 1852–2014.

Kaaviossa 4 esitetyistä yhteiskunnallisista ilmiöistä monet toimivat limittäin. Niinpä nykyään elämme sekä palveluyhteiskunnan että informaatioyhteiskunnan vaihetta. Tälle ajalle ovat ominaista globalisaatio, parlamentarismi, kilpailukyky, Euroopan talouskriisi, säästöt, terveydenhuollon kriisi, perheiden hajoaminen sekä kolmas sektori, maakuntakaupunkien vahvistuminen, osaamiskeskukset ja aluekeskukset.

Kuntien määrästä on olemassa viralliset tilastot vuodesta 1885 alkaen. Maaseurakuntien lukumäärää koskevat lääneittäiset tilastot ovat puolestaan olemassa vuodesta 1399 lähtien.³

Taulukko 6. Maaseurakuntien määrä vuosina 1399–1890.

Lääni	1399	1499	1599	1699	1799	1890
Uudenmaan	10	12	21	33	37	40
Turun ja Porin	37	59	72	98	116	121
Hämeen	9	22	33	49	50	49
Viipurin	5	10	16	42	44	56
Mikkelin	1	4	8	16	21	27
Kuopion	–	–	2	14	26	37
Vaasan	4	6	14	43	74	87
Oulun	4	6	11	40	61	68
Koko maa	70	119	177	335	429	485

³ KM 1965: A 1, s. 10.

Taulukko 7. Kuntien lukumäärä vuosina 1885–2014.

Vuosi	Kuntia	Maalaiskunnat	Kauppalat	Kaupungit
1885	496	458	2	36
1890	497	458	3	36
1900	510	470	3	37
1910	520	478	3	39
1920	542	499	5	38
1930	592	534	20	38
1940	602	537	27	38
1950	547	484	28	35
1960	548	481	26	41
1970	518	452	25	41
1980	464			
1990	464			
2000	452			
2010	342			
2012	336			
2013	320			
2014	320			

Kuntamäärä oli suurimmillaan vuonna 1940, 602 kuntaa. Maalaiskuntien väestömäärän absoluuttinen huippu saavutettiin vuonna 1930, jolloin niissä asui yhteensä 2 747 700 henkilöä.⁴

Aika ennen maamme itsenäistymistä merkitsi kunnallishallinnon syntyä ja vakiintumista maalaiskunnissa ja kaupungeissa. Muinaissuomalaisen pitäjien kestitysveropiireistä alkaneen paikallisen itsehallinnon seuraavat kehitysvaiheet olivat käräjät ja kihlakunnankäräjät. 1600- ja 1700-luku olivat pitäjänkokouksen aikaa. Pitäjänkokouksien tehtävissä ja päätöksenteossa oli jo monia myöhemmin säädetyn kunnallishallinnon piirteitä. Lopullisen perustan maamme kunnallishallinnolle loivat vuoden 1865 asetus kunnallishallinnosta sekä 1873 kaupunkien kunnallisasetus.

Toinen vaihe alkoi heti itsenäistymisen jälkeen ja jatkui toisen maailmansodan loppuun. Suomen Hallitusmuoto (94/1919) säädettiin 17. päivänä heinäkuuta 1919. Laki kunnallisen jaonituksen muuttamisesta säädettiin vuonna 1925, ja se tuli voimaan vuoden 1926 alusta. Ensimmäinen kokonaista kuntaa koskeva kuntaliitos toteutui vuonna 1934, kun Karjalan kannaksella sijaitseva Kyyrölän kun-

⁴ KM 1965: A 1, s. 21.

ta liitettiin Muolaan kuntaan.⁵ Lähes kaikki maamme kauppalat perustettiin ennen toista maailmansotaa. Kauppalajärjestelmä lakkautettiin vuoden 1976 kunnallislain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jolloin 22 kauppalasta tuli yhtä monta uutta kaupunkia.

Kunnallisen jaotuksen kehitys sotien jälkeen vuoteen 1977 muodostaa kolmannen vaiheen. Tänä aikana kuntia koskeva lainsäädäntö uudistettiin perusteellisesti kahteen kertaan (1948 ja 1976). Väestöä muutti maalta kaupunkiin, ja Suomi teollistui. Alueluovutukset Neuvostoliitolle merkitsivät sitä, että kuntamäärä väheni kolmella kaupungilla, kahdella kauppalalla ja 39 kunnalla eli tuloksena oli yhteensä 44 kunnan vähennys. Vapaaehtoisten kuntaliitosten ohella tehtiin myös 15 pakkoliitospäätöstä vuosien 1944–1975 aikana, jolloin kuntamäärä väheni 21 kunnalla. Useimmiten perusteena oli kasvavan kaupungin tarvitsema lisäalue.

Neljännän vaiheen voidaan katsoa alkaneen, kun vuoden 1977 laki kuntajaosta säädettiin, ja se jatkui kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttamiseen sekä kuntarakennelain säätämiseen vuonna 2013. Vuoden 1977 laki kuntajaosta (73/1977) oli menettelytapalaki, vuoden 1997 kuntajakolain (1196/1997) sisältäessä tavoitteita kuntajaolle ja kuntajaon muutoksille. Kuntajako oli lähes muuttumaton 25 vuoden ajan, kunnes vuonna 2005 käynnistetty kunta- ja palvelurakenneuudistus sai liikkeelle ennätysmäisen kuntaliitosvyöryn. Sen seurauksena kuntien lukumäärä on vähentynyt yli sadalla.

Seuraavassa tarkastellaan kutakin vaihetta yksityiskohtaisesti. Luvun lopussa esitetään eräitä kokoavia näkökohtia.

2 KUNTAJAON KEHITYS ENNEN ITSENÄISTYMISTÄ

2.1 Kestitysveropiireistä kunnallishallinnon syntymiseen

Paikallisen itsehallinnon vanhimmat merkit löytyvät muinaissuomalaisista pitäjistä. Ne olivat alun perin luonteeltaan kestitysveropiirejä, jotka kustansivat pidot vieraille. Pitäjät olivat syntyneet paikallisista tarpeista eikä niiden syntyyn liittynyt esimerkiksi vaikutteita Keski-Euroopasta. Tämän jälkeen alkoi vaikuttaa muinaisgermaaninen ja muinaispohjoismainen ajattelu, jonka mukaan vapailla miehillä oli oikeus kokoontua päättämään yhteisistä asioista ja ettei heitä koskevia päätöksiä voitu tehdä heidän itsensä niitä hyväksymättä. Itsehallinnon ajatus toteutui käräjillä, joihin vapailla miehillä oli velvollisuus saapua. Kansa oli val-

⁵ Suomen Kunnat 1917–2008, s. 86.

lan lähde, ja käräjäväki valitsi tuomarin, joka käytti tuomiovaltaa. Myös käräjäleisö otti osaa päätösten tekoon. Länsi-Göötanmaan maakuntalain mukaan tuomari ilmoitti, mikä on oikeus, mutta tuomio tuli päteväksi vain siten, että käräjäleisö sen hyväksyi.⁶

Seuraavana kehitysvaihe oli se, että käräjäväen tilalle tuli lautakunta, johon kuuluivat käräjäväen arvovaltaisimmat miehet. Aluksi lautakunta valittiin joka käräjillä erikseen, mutta 1400-luvun puolivälissä lautakunta muuttui pysyväksi toimielimeksi. Käräjiä pidettiin 1600-luvulle saakka, jolloin ne vähitellen sulautuivat yhtäältä kihlakunnankäräjiin ja toisaalta seurakunnalliseen pitäjänkokoukseen.⁷

Kihlakunnankäräjät alkoivat toimia 1400-luvun alussa. Ne toimivat tavallisten käräjien rinnalla 1600-luvulle saakka, jolloin viimeksi mainitut lakkasivat. Kihlakunnankäräjät olivat kruunusta riippuvan hallintopitäjän itsehallintoelin, jonka toimeenpaneva toimihenkilö oli nimismies, joka koettiin alun perin kansan palveluksessa olevaksi luottamusmieheksi. Vähitellen nimismiehen rooli kuitenkin muuttui pitäjäläisten luottamusmiehestä kruunun virkamieheksi. 1540-luvulta alkaen kruunu maksoi nimismiehen palkan, ja kolme vuosikymmentä myöhemmin se jo valitsi tämän.⁸

Seuraava kehitysvaihe oli pitäjänkokous, jonka tarve tuli siitä, että kirkon ja pappilan rakentaminen vaativat seurakuntalaisilta jatkuvaa yhteistoimintaa. Ensimmäinen maininta pitäjänkokouksesta on Lohjalta vuodelta 1382.⁹ Päätösvalta oli omistavilla talonpojilla. Paikallinen itsehallinto alkoi 1500-luvulla rakentua pitäjien varaan, koska kylät olivat siihen rooliin pieniä, ja pitäjää suuremmat yksiköt olivat pitkien välimatkojen vuoksi sopimattomia. Pitäjänkokouksen asema vahvistui 1600-luvulla, jolloin köyhäinhoito, sairaanhoito ja kansanopetus vaativat yhteisiä toimia. Kruunu siirsi pitäjänkokoukselle myös kurinpidollisia tehtäviä. Erikoista oli se, ettei sille haluttu antaa institutionaalista asemaa lainsäädännössämme, ja laki vaikenä täysin pitäjänkokouksen asemasta ja tehtävistä.¹⁰

Ensimmäinen säännös pitäjänkokouksesta sisältyy pappissäädyn erioikeuksiin vuodelta 1659, jolloin papisto oikeutettiin pitämään pitäjänkokouksia. Näihin seurakunnan kokonaisuudessaan tai valtuutettujen kirkonisäntäin ja kuudenusmiesten tuli kokoontua päättämään tuloista ja tileistä, kirkkojen ja pappilan rakentamisesta sekä kirkkokurista. Vuoteen 1865 saakka oikeudellisena perusta-

⁶ Soikkanen 1966, s. 9–11.

⁷ Soikkanen 1966, s. 9–11.

⁸ Soikkanen 1966, s. 10 ja 11.

⁹ Soikkanen 1966, s. 15.

¹⁰ Ylikangas 1991, s. 119 ja 120. Ks. myös Laamanen 2007, s. 59.

na oli tämä säännös, jonka nojalla pitäjänkokous käytti maalaiskunnan päätösvaltaa.¹¹

Ruotsin 1600-luvun suurvaltasotien seurauksena maattoman köyhälistön määrä kasvoi, ja köyhäinhoito tuli entistä tärkeämmäksi. 1700- ja 1800-luvulla epäitsenäisen ja köyhän väestön määrä kasvoi entisestään. Noissa olosuhteissa pitäjänkokoukset huolehtivat köyhäinhoidon lisäksi kyläjärjestyksestä, lainajvästöstä, kättilöiden palkkauksesta sekä tarttuvien tautien ehkäisystä.¹²

Suomi oli Ruotsin yhteydessä vuodesta 1249 vuoteen 1809. Ruotsin keskuhallinto luotiin 1500-luvulla ja tuomioistuinlaitos muodostettiin moniportaiseksi 1600-luvulla. Perustuslain käsite oli jo 1700-luvulla käytössä, mutta ei ollut selvyyttä siitä, mitkä asiakirjat kuuluivat tähän ryhmään eikä siitä, milloin tavallinen lainsäädäntöjärjestys ei riittänyt muutoksen aikaansaamiseen perustuslaisa.¹³

Suomesta tuli vuonna 1809 Venäjän alainen suuriruhtinaskunta, ja vähitellen Suomen asema muuttui autonomiseksi suhteessa Venäjään.¹⁴ Venäjän keisari vahvisti vuonna 1869 säätyjen hyväksymän valtiopäiväjärjestyksen, jonka jälkeen säätyvaltiopäivillä ja valtiollisessa elämässä muotoutui periaatteita ja sääntöjä, jotka ovat olleet keskeisiä suomalaisessa valtiosääntöajattelussa ja käytännössä. Yksi tällainen periaate oli perustuslain sitovuus lainsäätäjään nähden. 1880-luvulla säätyvaltiopäivien lakivaliokunnasta tuli perustuslain ylin tulkit-sija, ja vuoden 1906 eduskuntauudistuksessa tehtävä siirtyi perustuslakivaliokunnalle.¹⁵

Valtiollinen muutos vuonna 1809 ei vaikuttanut paikalliseen itsehallintoon. Vuosi 1852 oli merkkipaalu paikallisen itsehallintomme historiassa. Vuoden 1852 köyhäinhoitoasetuksen¹⁶ mukaan jokaisen seurakunnan eli pitäjän oli perustettava luottamusmiespohjainen köyhäinhoitohallitus. Se merkitsi kunnallislainsäädännön alkua ja loi organisaatioltaan, tehtäviltään ja taloudeltaan kirkosta erillisen paikallisen itsehallintoyhdyskunnan, jolle oli ominaista tilien valvonta, itseverotus, valitusoikeus, pääluvun mukainen äänestys sekä määräaika-aiset toimikaudet. Suomi koki 1860-luvulla ankarat katovuodet, ja köyhäinhoito joutui

¹¹ Ståhlberg 1926, s. 5 ja 6. Ks. myös Kuuskoski 1954, s. 2. Kuuskoski katsoo, että vuoden 1723 papiston erioikeuksien 23. kohdan säännös kirkonkokouksen oikeudesta ottaa päätettäväksi ”erinäisiä taloudenhoitoon kuuluvia asioita” oli lähes 150 vuoden ajan kunnallishallinnon ainoa lainsäädännöllinen peruste maaseudulla.

¹² Ståhlberg 1926, s. 6.

¹³ Jyränki 2000, s. 6 ja 10.

¹⁴ Husa 2011, s. 16–21.

¹⁵ Jyränki 2000, s. 10–13 sekä Jyränki – Husa 2012, s. 25–30.

¹⁶ Köyhäinhoitoasetuksen merkityksestä, ks. Karvonen-Kälkäjä 2012, s. 148 ja 149.

ankaraan testiin, jolloin muut tehtävät saivat jäädä muutaman vuoden ajaksi.¹⁷ Kaupunkien hallintoa hoiti puolestaan pormestarin ja raadin muodostama korporaatio, maistraatti, joka toimi myös tuomioistuimena. Päättäntävaltaa kaupungeissa käytti raastuvankokous, ja lisäksi kaupunginvanhemmat määrättyissä tehtävissä.

Maamme kunnallishallinnon 1860- ja 1870-luvulla tapahtuneen perustamisen aatteellisia juuria on etsittävä kaukaa 1700-luvulta, jolloin alkoi vastavaikutus valtioabsolutismia vastaan. Aatteellisessa mielessä tärkeä oli Ranskan vallankumous, joka korosti paikallisen itsehallinnon ajatusta. Ranskassa annettiin paikallista itsehallintoa koskeva laki vuonna 1789.¹⁸

Suomessa 1800-luvulla vaikuttaneista keskeisimmistä henkilöistä voidaan nostaa esiin Adolf Ivar Arwidsson (1791–1858), joka oivalsi, ettei Porvoon valtiopäivillä ollut saatu pysyvää taetta valtiolliseen olemassaoloon. Merkittävä tekijä kunnallisen itsehallinnon läpimurrossa oli vuonna 1808 annettu Preussin kaupunkijärjestys, jonka laatija oli vapaaherra vom Stein, jota on usein nimetty itsehallinnon isäksi. Vom Stein korosti itsehallinnon kansalaiskasvatuksellista ulottuvuutta.¹⁹ J. V. Snellman vieraili Saksassa 1840-luvulla ja kirjoitti useita itsehallintoa käsitteleviä kirjoituksia viitaten muun muassa de Tocquevilleen.²⁰ Snellmanin kirjoitukset vaikuttivat merkittävästi itsehallinnon ja kunnallishallinnon juurruttamiseen Suomessa.²¹

Vuoden 1865 asetus kunnallishallituksesta maalla (4/1865) ja 1873 kaupunkien kunnallisasetus (1/1873) loivat lopullisesti kunnallishallintomme perustan. Asetus kunnallishallituksesta maalla perustui senaatin vuonna 1862 asettaman komitean työhön. Komitean työn pohjana olivat vuonna 1860 valmistunut A. F. Kellanderin komitean mietintö sekä Ruotsissa 21.3.1862 annettu kunnallisasetus, joka tuli voimaan vuoden 1863 alusta.²² Ruotsin asetus pohjautui komitean 31.10.1859 antamaan mietintöön, jonka valmistelussa oli yhtenä keskeisenä henkilönä ollut suomalainen J. J. Nordström.²³ Nordström toimi epävirallisena yhdyshenkilönä maiden välillä. Virallista lainsäädäntöyhteistyötä ei Suomen ja

¹⁷ Pystynen 1965, s. 32 ja 33, Soikkanen 1966, s. 221, 293 ja 324 sekä Laamanen 2007, s. 61 ja 62.

¹⁸ Ryynänen 2012, s. 13–18.

¹⁹ Itsehallinnon kansalaiskasvatuksellista roolia on pitänyt tärkeänä muun muassa Pekka Hallberg, ks. Hallberg 2005, s. 154–156.

²⁰ Alexis-Charles-Henri Clerel de Tocqueville (1805–1859) oli ranskalainen filosofi ja historioitsija.

²¹ Ks. Ryynänen 2012, s. 13–15 ja 30–33. Mäenpää katsoo, että maamme itsehallinnon oikeudellisen käsitteen määrittelyssä Robert Hermansonilla ja K. J. Ståhlbergillä on ollut keskeinen merkitys, ja saksalainen oikeustiede on vaikuttanut heidän ajattelutapaansa.

²² SOU 1961:9, s. 11.

²³ Kuuskoski 1954, s. 3 sekä Kulla 1980, s. 197.

Ruotsin välillä kuitenkin ollut eikä Venäjän hallitsija varmaan siihen olisi suostunutkaan.²⁴

Suomessa E. v. Knorringin johdolla toiminut komitea luopui kokonaan pitäjäkäsitteestä ja käytti kunta-käsitettä. Komitea ehdotti, että jokainen seurakunta muodostetaan omaksi kunnakseen. Ruotsin vastaavassa asetuksessa oli säädetty, että kukin pitäjä muodostaa oman kunnan. Jos Suomessakin olisi käytetty pitäjäkäsitettä, olisivat kuntamme tulleet kokoluokkaa suuremmiksi yksiköiksi, mutta toisaalta elinkelpoisia kappeliseurakunta-pitäjiä olisi tullut yhdistää suurempiin kokonaisuuksiin, mikä olisi saattanut aiheuttaa sekaannusta ja tulkintavaikeuksia. Komitean ehdotus oli historiallinen ja se on vaikuttanut kuntajakoon yli sata vuotta.

Vuoden 1865 asetuksen valtiopäiväkäsittelyssä talousvaliokunta oli ratkaisevassa roolissa. Valiokunnan mukaan kunnassa saattoi olla useita seurakuntia tai yksi seurakunta saattoi käsittää jäseniä monesta kunnasta. Kunta nähtiin valtakunnan perusjako-osana, mitä merkitystä ei seurakunnalla ollut. Seurakuntia ei voitu yhdistää muutoin kuin senaatin talousosaston luvalla. Jokainen maaseurakunta tuli erilliseksi kunnaksi. Seurakunnat, joilla oli yhteinen kunnallishallinto, saivat sen säilyttää, ja toisaalta erilliset seurakunnat saattoivat liittyä yhteiseen kunnallishallintoon.²⁵

Vuoden 1865 asetus määräsi perustettavaksi toimeenpanoa, valmistelua ja hallintoa varten kunnallislautakunnan, jonka kuntakokous valitsi. Kunnan alueeksi säädettiin seurakunnan rajat. Tehtäviksi säädettiin ”yhteiset järjestys- ja talousasiat”, jolleivät ne lainsäädännön mukaan kuuluneet ”julkisen virkakunnan tahi oikeuden toimialaan”. Päätösvaltaa käytti kuntakokous tai valtuusto. Valtuuston perustamiseksi vaadittiin, että kuntakokouksessa oli läsnä vähintään puolet kunnan koko ääniluvusta, ja näistä kahden kolmasosan tuli kannattaa asiaa. Kynnys valtuuston perustamiselle oli asetettu erittäin korkealle. Asetus pysyi muuttamattomana lähes 40 vuotta.²⁶

Vuosien 1865 ja 1873 asetuksilla maaseudun ja kaupunkien paikallishallinto tuli periaatteellisesti samalle pohjalle. Asetuksien myötä kunnallishallinto alkoi maassamme. Uudistus toteutui eri tahtiin eri puolilla maata, koska säätyläisten asenne uudistukseen oli myönteisempi kuin talonpoikien. Niinpä säätyläisvaltaisella Uudellamaalla uudistukset toteutettiin aikaisemmin kuin talonpoikien Varsinais-Suomessa.

Kunta-käsite määriteltiin ensimmäisen kerran senaatin esityksessä muutoksiksi asetukseen kunnallisasetuksesta maalla, joka annettiin vuoden 1897 valtio-

²⁴ Näin arvioi Ryyänen 2012, s. 33.

²⁵ Pystynen 1965, s. 38 ja 39.

²⁶ Ståhlberg 1926, s. 12.

päiville. Esitys poikkesi komitean mietinnöstä, jossa oli esitetty asetuksen 1 ja 2 §:n säilyttämistä entisellään. Esityksen mukaan ”kukin omalla alueella varustettu seurakunta maalla on itsekseen erinäinen kunta”.²⁷ Huomionarvoista on, että käytettiin ilmaisua ”omalla alueella varustettu seurakunta”. Näin määriteltiin kunta, joka koostui henkilöyhteisöstä (seurakunta) ja omasta alueesta. Sen jälkeen kunta-käsitettä ei ole määritelty, vaan kunta on ollut käsitteenä itsestäänselvyys.²⁸

Vuonna 1898 säädetyssä asetuksessa maalaiskuntien kunnallishallinnosta säädettiin kunnallisverotuksen perusteista sekä kuntien yhteisestä kuntakokouksesta. Vuosien 1917–1919 murros vaikutti merkittävällä tavalla kunnallishallintoon.²⁹

Vuonna 1917 säädettiin runsaasti uutta kunnallislainsäädäntöä: yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, valtuusto ylimmäksi päättäväksi toimielimeksi niin maalaiskunnissa kuin kaupungeissa, kunnallinen kansanäänestys otettiin käyttöön, poistettiin alistus ja lisätty valtuusto, ja tilalle tulivat määränemistösäännökset ja maalaiskunnissa lautakunnat tulivat kunnallislautakuntien alaisiksi. Maalaiskuntain kunnallislaki sekä kaupunkien kunnallislaki säädettiin 27.11.1917 eli yhdeksän päivää ennen Suomen itsenäistymistä. Samassa yhteydessä säädettiin kunnallinen vaalilaki. Kauppaloissa tuli nyt noudattaa soveltuvin kohdin, mitä kaupunkien kunnallislaisissa säädettiin sekä mitä kutakin kauppala varten erikseen säädetty erityinen ohjesääntö määräsi. Vuoden 1918 tapahtumien seurauksena maaliskuussa 1919 muutettiin jälleen kunnallislakeja: määränemistövaatimuksia lisättiin, kunnallinen kansanäänestys poistettiin ja valtion valvontaa lisättiin.³⁰ Kansanvalta otti siten askeleen taaksepäin.

Maalaiskuntien kunnallislaki muutettiin 19.5.1925 vastaamaan samana päivänä säädettyä lakia kunnallisen jaoituksen muuttamisesta, jolloin lain 1 §:n 1 momentissa säädettiin, että ”jokaisella maalaiskunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa”. Maalaiskunta tai kauppalaa voitiin tämän jälkeen muuttaa kaupungiksi tasavallan presidentin antamalla määräyksellä.

Vuonna 1927 säädetyssä laissa maalaiskuntain ja kaupunkien kunnallislain muutoksesta (328/1927) säädettiin kaupunkeihin kaupunginhallitus keskeiseksi toimielimeksi hallinnon ja talouden hoidossa. Lainmuutoksella luotiin myös

²⁷ KM 1/1894.

²⁸ Ks. Pystynen 1965, s. 35–49. Tämä itsestäänselvyys on jatkunut hallinnossamme sen jälkeenkin.

²⁹ Venäjän vuoden 1917 vallankumousta ja muutamaa kuukautta myöhemmin tapahtunutta Venäjän keisarikunnan muuttamista tasavallaksi seurasi Suomessa runsaan kahden vuoden yhteiskunnallisen ja valtiollisen hämmennyksen kausi, interregnum, jolloin valtiolliset instituutiot ja niiden keskinäiset suhteet olivat jatkuvassa muutostilassa. Ks. Jyränki – Husa 2012, s. 34–37.

³⁰ Niemivuo 1991, s. 46 ja 47.

kaupunginjohtajajärjestelmä. Vuonna 1933 talouspulan aikana jouduttiin antamaan määräaikainen laki kunnan lisäystä valvonnasta (179/1933), jolla tehtiin mahdolliseksi valtion avustustoimenpiteiden yhteydessä kunnallisen itsehallinnon rajoittaminen olemattomaksi.³¹ Tämä laki muutettiin pysyväksi vuonna 1941.

Vuoden 1948 kunnallislaisissa (642/1948) kaupunkeja ja maalaiskuntia koskevat säännökset koottiin yhteen lakiin, ja kunnanjohtajajärjestelmä tuli kaikkiin kuntiin. Kuntamuotoerot säilyivät, ja ne poistuivat vuoden 1976 kunnallislailalla (953/1976).

Kuntajaotuksen kannalta merkittävä oli vuonna 1898 annettu asetus,³² jonka nojalla senaatilla oli oikeus päättää maalaisalueiden liittamisestä kaupunkiin oikeudellisessa, hallinnollisessa ja kameraalisessa suhteessa. Tämän jälkeen vuosina 1908 ja 1909 tulivat valtiopäiväkäsittelyyn anomukset esikaupunkialueista. Anomusten käsittely johti eri vaiheiden jälkeen kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annetun lain (180/1925) antamiseen, ja ko. laki tuli voimaan vuoden 1926 alusta. Maamme kunnallis- ja kuntajakolainsäädäntö oli siten koko laajuudessaan lopultakin saatettu voimaan.

2.2 Kaupunkien syntyvaiheet

Suomen vanhimpien kaupunkien alkujuuret ovat muinaisissa kauppapaikoissa, joita syntyi 1000- ja 1100-luvulla Lounais-Suomeen. Tällaisia paikkoja olivat Teljä ja Hahlo Kokemäenjoella, Nousiaisten Kurkela ja Halikon Rikala. Aikakautta on kutsuttu muinaiskaupunkien ajaksi. Tuolloin olivat olemassa myös Turun yläpuolella Aurajoen kauppapaikat, joita jo silloin kansanperinteessä kutsuttiin kaupungeiksi. Sana oli laina muinaisruotsin sanasta ”kaupung(er)”, ja se oli tullut suomen kieleen jo ennen kuin Suomi sai varsinaiset kaupunkinsa.³³

Kaupungit syntyivät keskeisille paikoille, joista oli hyvät yhteydet muihin asuttuihin alueisiin ja sisämaahan. Paikasta tuli kuitenkin kaupunki vasta sitten, kun siinä oli kirkko, kruunu ja raati. Kaupunkien itsehallinnon perustana oli Mauno Eerikinpojan kaupunkilaki (noin 1350), joka sisälsi säädökset niin kaupunkien hallinnosta kuin siviili-, rikos- ja prosessioikeudestakin. Kaupunkilain ja sen nojalla annettujen erioikeuksien eli privilegioiden pohjalta kehittyi hallintojärjestelmä, joka huolehti paikallishallinnosta. Hallintoa hoiti porvarien valitsema raati ja kuninkaan nimeämä vouti, kunnes uuden ajan alussa hallinto ja oi-

³¹ Kuuskoski 1954, s. 7.

³² Vuoden 1898 asetuksen nojalla senaatti teki vuonna 1921 ensimmäisen kuntajakopäätöksen maassamme, kun Messukylän kunnan alueita siirrettiin Tampereen kaupunkiin.

³³ Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. 1981, s. 12.

keudenhoito siirtyivät maistraatille. 1800-luvulla köyhäinhoito ja kansanopetus tulivat kaupungeissa seurakuntien hoidettaviksi.

Suomeen perustettiin keskiajalla kuusi kaupunkia. Niistä vanhin, Turku, sai jo 1290-luvulla privilegikirjansa eli kaupunkioikeuksien vahvistuskirjansa. Privilegikirja määritteli kaupungin nimen, tunnuksen, alueen, hallinnon ja oikeudenhoidon, elinkeinot sekä erilaiset tulot ja vapaavuodet. Privilegioita uusittiin silloin, kun kruunun kaupunkipolitiikka muuttui. Kaupunkia ei voitu perustaa yksityisen omistamalle maalle, joten kruunun oli annettava sille alue.³⁴ Tämä rajoitti toisen maailmansodan jälkeen kaupunkien monesti kipeästi tarvitsemaa laajentamista.

Viipurin tausta lienee vuoden 1293 ristiretkessä, mutta kaupunkiprivilegiot se sai vasta vuonna 1403. Porvoo ja Ulvila saivat privilegionsa aikaisemmin eli 1300-luvun puolivälissä. Rauma perustettiin vuonna 1442 ja keskiajan kuudes kaupunki, Naantalin luostarikaupunki, vuonna 1443. Keskiajalla ei perustettu yhtään kaupunkia Kokemäenjoen pohjoispuolelle.

Kaupunkien kehityksen painopiste siirtyi 1500-luvulla etelärannikolle. Vuonna 1528 Tammisaaren kauppapaikka sai kaupunkioikeudet. Kuningas Kustaa Vaasan kauppapoliittinen suunnitelma tavoitteli Hansan ja Lyypekin ylivallan nujertamista, ja tämä edellytti uuden kaupungin perustamista Uudenmaan rannikolle. Näin perustettiin Helsingin kaupunki vuonna 1550 Vantaanjoen Helsinginkosken partaalle. Pori sai kaupunkioikeudet vuonna 1558.

Vasta 1600-luvulla syntyi kaupungeja myös pohjoisemmaksi, kun Oulun kaupunki perustettiin vuonna 1605. Kaarle-herttuan tavoitteena lienee ollut vakiinnuttaa alueen kehitys ja suojella väestöä hyökkäyksiltä, mihin tähtäsi myös samanaikainen Oulun ja Kajaanin linnojen rakentaminen. Vaasa perustettiin vuonna 1617 sekä kolme vuotta myöhemmin Uusikaarlepyy ja Kokkola. Vuonna 1621 oli Tornion vuoro.

Pietari Brahen tultua kenraalikuvernööriksi vuonna 1637 alkoi uusi ajanjakso, koska hän paneutui tarmolla myös sisämaan asioihin. Savonlinnan ja Hämeenlinnan kaupungit perustettiin vuonna 1639. Jatkoa seurasi Lappeenrannan kaupungin perustamisella vuonna 1649, Kajaanin 1651 sekä Pietarsaaren ja Kuopion 1652. Brahean kaupunki perustettiin Lieksanjoen seudulle vuonna 1652, mutta se lakkautettiin jo vuonna 1681 eli vuosi Pietari Brahen kuoleman jälkeen. Pohjanlahden rannikolle perustettiin myös Kristiinankaupunki ja Raasepori vuonna 1649.³⁵

Pietari Brahen jälkeen kaupunkien perustaminen laantui. Vuonna 1653 perustettiin vielä Hamina ja sitten seurasi pitkä tauko. Loviisa perustettiin vuonna

³⁴ Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. 1981, s. 58.

³⁵ Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. 1981, s. 53–56.

1745 ja seuraavaksi Tampere vuonna 1779. Välillä lakannut Kuopio perustettiin uudelleen vuonna 1782 ja Kaskinen vuonna 1785. Sisämaan kaupunkien perustaminen jatkui 1800-luvun puolivälissä, kun Keski-Suomi sai vihdoinkin oman kaupungin, Jyväskylän, vuonna 1837. Sitä seurasi Mikkeli vuonna 1838, Heinola vuonna 1839 sekä Joensuu vuonna 1848.³⁶

Kaupunkiväestöä oli 1700-luvun puolivälissä 20 000, ja puoli vuosisataa myöhemmin kaksinkertainen määrä. 1800-luvulla väkimäärä kasvoi, ja 100 000 ylitettiin 1800-luvun puolivälissä. Vuonna 1875 Turussa oli 22 000 ja Helsingissä 33 000 asukasta, mutta samaan aikaan oli kuusi kaupunkia, joissa asukkaita oli alle 1 000.³⁷

2.3 Kauppaloiden ja taajaväkisten yhdyskuntien kuntahistoria

Vuonna 1867 perustettu Nurmeksen kauppala oli maamme ensimmäinen kauppa. Seuraavaksi perustettiin Salon kauppala (1887) ja sen jälkeen Vammalan kauppala (1912). Suomen itsenäistyessä maassamme oli kolme omana kuntanaan toimivaa kauppala. Ikaalinen tosin oli perustettu jo vuonna 1856, mutta se ei ollut itsenäinen kunta vaan epäitsenäinen kauppala.

Kauppala perustettiin samassa järjestyksessä kuin kaupunki, ja myös lakkauttaminen tapahtui samalla tavalla kuin kaupunginkin. Tämä merkitsi sitä, ettei niitä voitu perustaa yksityisten maille vaan kruunun tuli luovuttaa myös kauppalalle sen tarvitsema maa-alue. Kauppaloiden perustamista edesauttoi se, että joiltakin osin valtionapuperusteet suosivat kauppaloita sekä toisaalta se, että kaupungin tuli ylläpitää raastuvanoikeutta ja osallistua poliisitoimen kustannuksiin, mitkä muodostivat merkittävän taloudellisen rasitteen. Kauppaloilla vastaavia velvoitteita ei ollut.

Oikeudellisesti maalaiskunnat, kauppalat ja kaupungit olivat samanarvoisia. Vuoden 1948 kunnallislain 3 § nimenomaisesti sääti, että ”tätä lakia, jollei sen säännöksissä tai muutoin toisin sanota, on noudatettava kaikissa kunnissa. Kauppalaista olkoon, samoin rajoituksin, soveltuvilta kohdiltaan voimassa, mitä kaupungista on säädetty.”

Vuonna 1920 kauppaloita oli viisi, mutta vuonna 1930 niitä oli 20. Sen jälkeen määrä lisääntyi, vuonna 1940 maassamme oli 27 kauppala ja vuonna 1950 28 kauppala. Enimmillään kauppaloita oli vuonna 1959, 32 kauppala, kunnes määrä alkoi laskea, vuonna 1960 lukumäärä oli 26, vuonna 1965 24 ja vuonna 1973 lukumäärä väheni 22:een. Tämä johtui siitä, että vuonna 1960 ja sen jälkeen perustettujen uusien kaupunkien ei tarvinnut osallistua ns. vanhojen kau-

³⁶ Suomen kaupunkilaitoksen historia. Tilasto-osa 1984, s. 9.

³⁷ Suomen kaupunkilaitoksen historia 1. 1981, s. 285 ja 286.

punkkien erityisrasituksiin. Tällöin monet kauppalat muuttuivatkin kaupungeiksi. Lahti oli vuonna 1905 perustettu uusi ns. vanha kaupunki. Kauppala järjestelmä lakkautettiin vuoden 1976 kunnallislain uudistuksen yhteydessä, jolloin 22 kauppalasta muodostui 22 uutta kaupunkia.³⁸

Taajaväkisten yhdyskuntien syntyyn vaikutti ratkaisevasti se, että kaupungit kärsivät lähes kaikkialla rakennusmaan puutteesta. 1800-luvun lopussa alkoi suurimpien kaupunkien liepeille syntyä lukuisia taajamia, kuten Malmi Helsingin viereen, Pispala Tampereen ja Raunistula Turun kylkeen. Näissä rakentaminen oli vapaata ja villiä, koska maalaiskunnissa rakentaminen oli käytännössä vapaata. Toisaalta syntyi myös muutamia huvilakaupunkeja, joista kuuluisin oli Helsingin vieressä sijaitseva Kulosaari, joka alusta alkaen oli rakentamiseltaan ja ympäristöltään korkeatasoinen.³⁹

Tämä kehitys eteni varsin nopeasti, ja hallinto oli epätietoinen siitä, mitä piti tehdä, jotta järjestynyt elämänmeno voitiin turvata. Alueet olivat maalaiskuntien alueilla, mutta käytännössä ne olivat enemmän kaupungeista riippuvaisia. Maalaiskuntien hallinnon keinot eivät alkuunkaan riittäneet tämäntyyppisten ongelmien hoitamiseen. Yhteisöjä ei myöskään katsottu riittävän kypsiksi toimimaan itsenäisinä kuntina.

Ongelman ratkaisuksi luotiin vuonna 1898 taajaväkinen yhdyskunta. Sellaiseksi määrätty taajama kuului edelleen maalaiskuntaan, mutta se joutui vastaamaan itse rakentamisen valvonnasta, yleisestä järjestyksestä, paloturvallisuudesta ja terveystämääräysten noudattamisesta. Sen tuli valita oma valtuusto sekä itse kerätä lisävero. Taajaväkinen yhdyskunta ei ollut suomalainen keksintö, vaan samantapaisia ongelmia oli syntynyt monissa muissakin maissa Länsi-Euroopassa ja niihin piti löytää nopeasti ratkaisu. Esimerkiksi Ruotsissa luotiin samanlainen epäitsenäinen erityiskunta, ”municipalsamhälle” myös vuonna 1898.⁴⁰

Taajaväkisiä yhdyskuntia oli Suomessa enimmillään 40 kpl 1920-luvun alussa. Kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annetun lain tultua voimaan vuonna 1926 niiden määrä alkoi pienentyä kuntamuutosten johdosta, ja toisen maailmansodan jälkeen jäljellä oli enää muutama taajaväkinen yhdyskunta. Viimeiset taajaväkkiset yhdyskunnat lakkautettiin vuonna 1955, ja taajaväkinen yhdyskunta poistettiin kunnallislaita vuonna 1976.

Hoitivatko taajaväkkiset yhdyskunnat niille asetetut tehtävät? Varmaa tutkimustietoa asiasta ei ole, mutta viitteitä on päätelmään, että vain muutamat suorittivat tehtävänsä, ja niistä Kulosaari oli tunnetuin. Kulosaari sai taajaväkkisen yhdyskunnan johtosäännön vuonna 1916, ja siellä toimi sen rinnalla huvilakaupun-

³⁸ Suomen Kunnat 1917–2009. Tampere 2008.

³⁹ Mennola 2010, s. 89–113.

⁴⁰ Mennola 2010, s. 104 ja 105.

kiyhtiö vuoden 1922 alkuun saakka, jolloin perustettiin Kulosaaren huvilakaupungin maalaiskunta, joka toimi vuoden 1945 loppuun saakka, kunnes se pakko-liitettiin Helsinkiin ns. Helsingin suuressa alueliitoksessa. Työnjako oli sellainen, että taajaväkinen yhdyskunta vastasi viranomaistehtävistä ja huvilakaupunkiyhtiö muista tehtävistä.⁴¹

Valtaosa taajaväkisistä yhdyskunnista ei missään vaiheessa kyennyt vakiinnuttamaan toimintaansa. Syitä tähän oli useita. Yleensä taajaväkinen yhdyskunta perustettiin ylhäältäpäin järjestystä valvomaan ja holhoamaan. Aloite sen perustamisesta tuli joko maaherralta, joka oli vastuussa yleisestä järjestyksestä, taikka maalaiskunnasta, joka halusi eroon häiriötä tuottavasta kylkiäisestä. Taajaväkeistä yhdyskuntaa vierastettiin myös siksi, että sen asukkaat joutuivat maksamaan kaksinkertaista kunnallisveroa, sekä isäntäkunnalle että taajaväkiselle yhdyskunnalle. Periaatteessa jonkinlainen verontasaus olisi ollut mahdollista toteuttaa, mutta sellaista ei käytännössä liene tapahtunut missään. Korkeammilta veroilta vältyttiin, kun ei tehty juurikaan mitään, mikä maksoi. Monet taajaväkkiset yhdyskunnat suorittivat siten vain pakolliset tehtävät.⁴²

3 KUNTAJAON MUUTTUMINEN MAAILMANSOTIEN VÄLISENÄ AIKANA (1919–1945)

3.1 Suomen Hallitusmuoto

Venäjän 1917 maaliskuun vallankumousta seurasi Suomessa runsaan kahden vuoden mittainen murroksen kausi. Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen nojalla yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valittu yksikamarinen eduskunta oli toiminnassa, mutta oli epätietoisuutta siitä, mitkä perustuslait ja miltä osin olivat voimassa. Ei ollut myöskään yksimielisyyttä siitä, mitä muutoksia oikeustilaan toi eduskunnan itsenäisyysjulistus 6.12.1917. Epävarmuuden kausi päättyi vasta, kun eduskunta hyväksyi 17.7.1919 Suomen Hallitusmuodon (94/1919). Samalla eduskunta kumosi Hallitusmuodon (21.8.1772) sekä Yhdistys- ja Vakuuskirjan (21.2. ja 3.4.1789).⁴³

HM 50 ja 51 §:ssä määriteltiin kunnallishallinnon perustuslaillinen asema seuraavasti:

⁴¹ Mennola 2007, s. 420 ja 421.

⁴² Mennola 2007, s. 420 ja 421.

⁴³ Jyränki 1989, s. 485–492 sekä Jyränki 2000, s. 15.

50 § Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.

Muutoksia läänien lukumäärään säädetään lailla. Muita muutoksia hallinnolliseen jakoon määrää valtioneuvosto, mikäli laissa ei toisin säädetä.

Hallintoalueiden rajoja uudestaan järjestettäessä on vartenotettava, että alueet, mikäli asianhaarat sallivat, tulevat yksikielisiksi, suomen- tai ruotsinkielisiksi, taikka että toiskieliset vähemmistöt niillä tulevat niin pieniksi kuin mahdollista.

51 § Läänin hallintoa johtaa maaherra.

Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Sellaisten alueiden rajoja määriteltäessä noudatettakoon, mitä 50 §:n 3 momentissa on säädetty.

Mikä oli hallitusmuodon merkitys kuntajaolle tilanteessa, jossa maalaiskuntien ja kaupunkien kunnallislait olivat voimassa, mutta kuntajaosta ei ollut vielä olemassa lainsäädäntöä? HM 50 §:n 1 momentin luonne on toteava. Se vahvisti silloin olemassa olleen hallinnollisen tilan. Ryynäsen sanoin: ”Ei perustuslaki kuntia perustanut vaan edellyttää niitä.”⁴⁴ Maalaiskuntien hallinto tuli näin perustuslain takaamaksi. Kaupunkien osalta tilanne oli toinen. Ennen vuotta 1906 perustetuilla vanhoilla kaupungeilla oli hallitsijan vakuuksiin ja perustamiskirjoihin perustuvat privilegit ja sen lisäksi myös erityisrasitukset. Privilegit eli erioikeudet määrittivät kunkin kaupungin perustuslailliseen asemaan rinnastettavissa olevan oikeustilan. Niiden merkitys heikkeni ajan myötä, ja erioikeudet ja -rasitukset poistettiin lähes kokonaan vuonna 1977.

HM 51 §:n 2 momentin mukaan ”kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään...”. Kekkosen mielestä tämä säännös määräsi kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan, jossa säännöksen loppuosa ”niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään” sisälsi lisäsäännön. Hänen mukaansa 51 §:n 2 momentin virke turvasi kunnille omat toimielimet, jotka olivat niille välttämättömyys ja kunnallisen itsehallinnon käsitteen tunnusmerkki. Kunta-käsitteeseen kuuluviksi hän luki kunnan asukkaat ja valtuuston. Kekkonen katsoi, että valtio voisi asioiden laadun vuoksi ottaa kunnilta itselleen kaikki muut tehtävät paitsi ne, jotka ovat välttämättömiä, jotta kunnat voisivat pysyä itsenäisinä juridisinä henkilöinä.⁴⁵ Kekkosen näkemys, että kunnan tehtävät ja valta voitiin supistaa jopa minimiinsä, on nähtävä johdonmukai-

⁴⁴ Ryynänen 1999, s. 147 ja 148 sekä Aimo Ryynänen haastattelussa 7.5.2010.

⁴⁵ Kekkonen 1936, s. 71, 81–85, 88, 96 ja 105.

sena seurauksena siitä, että hän katsoi, että kunnan valta oli valtion sille luovutamaa valtaa. Holopainen on aiheellisesti kritisoinut tätä näkemystä.⁴⁶ Kekkosen suurin merkitys kunnallisoikeudelliselle tutkimukselle oli siinä, että hän ensimmäisenä esitti selvityksen kunnallishallinnon perustuslaillisesta asemasta.

Hallitusmuodon kuntajakoa ja kunnallista itsehallintoa koskevat säännökset eivät joutuneet pitkään aikaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Vasta vuonna 1970 perustuslakivaliokunnassa oli esillä kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen asema kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta totesi, että kunnan itsehallintoon on epäilyksettä katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän muistakin palvelussuhteitaan koskevista ehdoista, joten ratkaisuvallan siirtäminen kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle näiden kysymysten osalta merkitsisi niin olennaista puuttumista kunnan omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset HM 51 §:n 2 momentissa kunnille vakuutetusta itsehallinnon periaatteesta poikkeavana vaativat lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen.⁴⁷

Edellä mainitun kannanoton jälkeen ryhdyttiin pyytämään perustuslakivaliokunnan lausuntoja lainsäädäntöuudistuksista, jotka liittyivät kuntien perustuslailliseen asemaan. Ennen vuosituhaten vaihteen perustuslakiuudistusta valiokunta arvioi kunnallishallinnon perustuslaillista asemaa moneen kertaan. Vakiintui tulkintalinja, joka voidaan tiivistää seuraavasti: 1) Tavallisella lailla ei saa puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. 2) Rahoitustehtävät valtioon nähden eivät kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. 3) Kuntien perustuslainvoimaisesti turvattuun itsehallintoon kuuluu oikeus kunnan omiin hallintoelimiin. 4) Kunnallinen verotusoikeus on perustuslain suojan piirissä ainakin niin, ettei kunnilta voida tavallisella lailla poistaa verotusoikeutta, koska siitä muodostuisi sellainen toimintaeste, joka tekisi oman taloudenpidon mahdottomaksi.⁴⁸

⁴⁶ Holopainen 1969, s. 289, 292 ja 329–331.

⁴⁷ PeVL 2/1970 vp. Heuru katsoo, että linjauksen suurin syy oli se, että vuonna 1969 oli ilmestynyt Holopaisen väitöskirja, jossa Holopainen oli ansiokkaasti käsitellyt kunnan asemaa, itsehallintoa ja sen perustuslainmukaisuutta. Ks. Heuru 2006, s. 37 ja 38.

⁴⁸ Heuru 2006, s. 38.

3.2 Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta kuntajakolainsäädännön peruslakina

3.2.1 *Lain tausta*

Hallitusmuoto ja kunnallislait olivat 1920-luvun alussa voimassa, mutta kunta oli kytköksissä seurakuntaan. Tämä oli epäkohta. Valtiopäiville oli tehty anomukset esikaupunkialueista. Se asetti 1911 komitean selvittämään esikaupunkiasiaa, mutta komitean työ raukesi vuonna 1915. Lainvalmistelukunnan tehtäväksi annettiin vuonna 1919 lainsäädännön valmistaminen kaupunkialueen laajentamisesta ja siihen liittyvistä uusien kuntien muodostamisesta. Lainvalmistelukunnan ehdotus valmistui 1920 ja hallituksen esitys vuonna 1924. Ehdotuksen mukaan kunta, jonka saattamista itsenäiseksi alueyksiköksi oli eri yhteyksissä ehdotettu vuodesta 1865 alkaen, oli saavuttanut valtio- ja yhteiskuntaelämän kannalta merkityksen, ettei sen alistamista seurakuntamuodostuksesta riippuvaiseksi enää voitu hyväksyä. Kunnan tuli voida määräytyä itsenäiseksi kunnallisten näkökoh-
tien perusteella.⁴⁹ Jotta kunta voisi määräytyä kunnallisten syiden perusteella, lainvalmistelukunta laati ehdotuksen laiksi kunnallisen jaoituksen muuttamisesta sekä ehdotuksen kunnallislakien muuttamiseksi. Nämä ehdotukset hallitus antoi eduskunnalle vuoden 1924 valtiopäivillä. Ehdotuksen mukaan kunnallis-
laista tuli poistaa määräys siitä, että ”kukin maaseurakunta, jolla on oma alue, on itsekseen eri kunta”. Sen sijaan ensimmäiseen pykälään tuli ottaa uusi momentti: ”Jokaisella maalaiskunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa.”⁵⁰ Eduskunta hyväksyi lait 19.5.1925. Samoin hyväksyttiin erillinen laki maan siirtämisestä eräissä tapauksissa kameraalisessa suhteessa hallinto- ja tuomiopiiristä toiseen (183/1925). Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta (KJaoitusL) tuli voimaan vuoden 1926 alusta.

3.2.2 *Lain keskeiset periaatteet ja käsitteet*

Lain mukaan kunnallisen jaoituksen muuttamisesta päätti valtioneuvosto.⁵¹ Järjestely vastasi vuoden 1898 asetuksen säännöstä, jonka mukaan päättävältä oli senaatilla. Päättävällän taso on säilynyt siitä lähtien valtioneuvostolla kuitenkin

⁴⁹ Ståhlberg 1926, s. 24 ja Pystynen 1965, s. 46.

⁵⁰ HE 21/1924 vp.

⁵¹ Rytkölen mukaan eri maiden päätöksentekojärjestelmät kuntajaon muutoksissa voidaan jakaa pääpiirteittäin kolmeen ryhmään: 1) Kuntajaon muuttaminen on mahdollista vain kussakin yksittäistapauksessa erikseen säädetyllä lailla. 2) Kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset on säädetty laissa, mutta hallintoviranomaisen asiana on soveltaa lain säännöksiä kuhunkin tapaukseen. 3) Kuntajaon muuttaminen tapahtuu yksinomaan hallintoviranomaisen toimesta ja harkinnan perus-

kin niin, että vuoden 1977 laki kuntajaosta antoi ministeriölle oikeuden päättää vähäisistä muutoksista. Kuntajaosta annetun lain 14 §:n 2 momentti kuului seuraavasti:

Sisäasiainministeriö voi kuitenkin päättää vähäisestä kuntajaon muutoksesta, milloin niiden kuntien valtuustot, joita muutos koskee, eivät ole sitä vastustaneet, sekä hylätä sellaista muutosta koskevan esityksen, jota valtuustot eivät ole puoltaneet.

Keskeinen periaate oli, että kunta oli alueyhdyskunta, joka oli kokoonpantu kahdesta ainesosasta, alueellisesta ja henkilöllisestä. Henkilöaineksen ei katsottu tarkoittavan vain määrättyä henkilöryhmää vaan kulloinkin tietyssä suhteessa alueeseen olevia. Alueen katsottiin pitävän yhteiskuntaa koossa. Toisaalta kunnan alue nähtiin alueena, jonka sisällä kunta saattoi käyttää julkista valtaansa, mutta ei sen ulkopuolella. Kunta saattoi ryhtyä yksityisoikeudellisiin toimiin kunnan ulkopuolella.⁵² Kuntien rajat määriteltiin ja pyykitettiin ensimmäisen kerran isossajaossa 1700-luvulla.

Kolmas periaate laissa liittyi kuntien asemaan kuntajaon muutostilanteissa. Tällöin tuli ottaa huomioon kaikkien niiden kuntien asema, joita muutos tuli koskemaan. Kaikkien kuntien tuli olla kuntamuodosta ja koosta riippumatta tasavertaisia. Tämä periaate on ollut johtavana periaatteena kuntamuutoksissa kohta 90 vuoden ajan.

Kuntajaon muutoksilla pyrittiin entistä tarkoituksenmukaisempiin kuntiin. Ehdottomana periaatteena on aina ollut muutosten toteuttaminen niin, ettei minäkään kunnan elinkelpoisuus vaarannu. Jos kunta menetti muutostilanteessa alueitaan, sen tuli kyetä muutoksen jälkeenkin toimimaan itsenäisenä kuntana. Tällöin taloudelliset resurssit olivat avainasemassa, ja esimerkiksi huomattavan työllistäjän tai merkittävän koulutusyksikön siirtyminen pois kunnan alueelta aiheuttivat väistämättä vakavan intressinpunninnan. Tällöin vaadittiin erittäin vahvat syyt kuntajaon muutokseen, joita käytännössä harvoin oli olemassa.⁵³

Kuntajaon muutokset voidaan ryhmitellä monin eri tavoin. On esiintynyt kolmenlaisia muutostapauksia. Yleisin muoto oli kymmeniä vuosia alueen liittäminen toiseen kuntaan. Sen ohella oli olemassa tapausryhmä, jossa alue muodostettiin itsenäiseksi kunnaksi. Uusien kuntien vilkkain muodostamisvaihe oli maail-

teella ilman, että jaotuksen muuttamisesta olisi annettu mitään lainsäädäntöä. Ks. Rytkölä 1957, s. 16.

⁵² Ks. Rytkölä 1957, s. 1–5.

⁵³ Kunnan elinkelpoisuutta on käsitelty oikeuskirjallisuudessa vähän. Tämän tutkimuksen VI luvun kohdassa 9.3 tarkastellaan elinkelpoisuuden vaatimuksia tämän päivän näkökulmasta. Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa vain Rytkölä on teoksissaan (1957 ja 1978) käsitellyt aihetta. Hänen käsittelynsä on kuitenkin yleisluontoista ja painottuu talouteen.

mansotien välinen ajanjakso. Kolmas tapausryhmä on ollut kuntien yhdistyminen.

Jos tarkasteluperusteena oli muutoksen laajuus, voitiin erottaa kokonaisliitos ja osittaisliitos. 1920-luvun jaottelu oli myös jako esikaupunki- ja asutusliitoksiin. Esikaupunkiliitoksella tarkoitettiin kaupunkialueeseen liittyvien, mutta oikeudellisesti siihen vielä kuulumattomien alueiden yhdistämistä kaupunkiin. Asutusliitokset tarkoittivat sellaisia liitoksia, joiden tarkoituksena oli hankkia alueita kaupungin, kauppalan tai kunnan kasvua ja kehitystä varten. Sen lisäksi voitiin joissakin tapauksissa puhua hallintoliitoksista, joiden tarkoituksena oli erilaisia hallinnollisia tarkoituksia palvelevien alueiden oikeudelliset rajajärjestelyt.⁵⁴

Kuntajaon muuttamisen edellytyksestä sääntelevien KJaoitusL 2 ja 3 §:n perusperiaatteet säilyivät voimassa vuoden 1992 kuntajakolain muutokseen saakka, jolloin pakkoliitokset kiellettiin kokonaan. Systematiikka oli se, että lain 2 §:ssä säädettiin yleiset perusteet, joiden nojalla kunnallista jaotusta voitiin muuttaa yleensä, ja 3 §:ssä säädettiin ne tärkeän yleisen edun luontoiset perusteet, joiden nojalla kunnan tahdon vastaiseen liitokseen eli pakkoliitokseen voitiin ryhtyä.

3.2.3 Lain keskeinen sisältö

KJaoitusL:n keskeinen pykälä oli kuntajaon muuttamisen edellytyksiä sääntelevä 2 §, joka kuului seuraavasti:

2 § Kunnallista jaotusta voidaan muuttaa:

jos siten edistetään tai helpotetaan kunnallisten tehtävien täyttämistä;
jos kunta tarvitsee lisää aluetta asuntoja, teollisuutta, liikenne- tai muita senkaltaisia tarkoituksia varten tai turvatakseen luonnollisen ja säännöllisen laajenemisensa;
jos muutos on omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia tai muuten edistämään yhteiskunnallista tai taloudellista kehitystä; taikka
jos muutoksen havaitaan muulla tavoin tuottavan etua.

Niin ikään voidaan sellainen muutos panna toimeen, jos voimassa oleva jaotus aiheuttaa epätydyttäviä esikaupunkioaloja, ehkäisee kunnallista kehitystä, epäsäännöllisyydellään vaikeuttaa kunnallishallintoa taikka muuten havaitaan sopimattomaksi.

Luettelo oli esimerkkiluettelo, joten muutos voitiin toteuttaa muillakin syillä, kun syyt olivat samankaltaisia. Yleistä oli, että kunnasta erotettiin ja liitettiin

⁵⁴ Rytkölä 1957, s. 25–27.

naapurikuntaan alue, joka maantieteellisesti paremmin kuului eri kuntaan. Jotkin kunnat olivat muotoutuneet vesiliikenteen perusteella, mutta olivat maantie- ja junaliikenteen kasvun seurauksena muuttuneet rajoiltaan epätarkoituksenmukaisiksi. Muutos oli tuolloin perusteltu. Pääsääntöisesti myös osittain tai kokonaan toisen kunnan alueen sisällä oleva erillisalue eli enklaavi oli perusteltua siirtää siihen kuntaan, johon tämä alue maantieteellisesti kuului.⁵⁵ Enklaaveista säädettiin vuonna 1997 ns. eheyttämislaki (1197/1997), jonka nojalla satoja erillisalueita on siirretty. Edellä mainitusta säännöstä poikkeus ovat ne erillisalueet, joiden perustaminen nojaa vahvaan historialliseen oikeuteen, joka on syytä säilyttää. Tällöin kyseessä on yleensä vuosisatoja vallinnut oikeustila, joka perustuu paikallisista olosuhteista lähteviin oikeutettuihin tarpeisiin.⁵⁶

KJaotusL:n säätämisen aikoihin ajankohtainen kysymys maassamme oli myös tiheään asutun maalaiskunnan osan tulevaisuus. Saattoi olla tarkoituksenmukaista muodostaa siitä oma kunta tai siirtää kyseinen kunnan osa naapurikuntaan. Yhtenä tyyppitapauksena oli myös kielellisen vähemmistön alueen muodostaminen joko omaksi kunnaksi tai siirtäminen sopivampaan naapurikuntaan. Kaikki edellä mainitut tapausryhmät tavoittelivat tilannetta, että uusi jaotustilanne olisi aikaisempaa tarkoituksenmukaisempi, ja että muodostuvat uudet kunnat olisivat elinkelpoisia.

Lain 2 §:n 1 momentissa mainittiin jaotusperusteena myös lisäalueen tarve asuntoja, teollisuutta, liikennealueita tai vastaavia sekä laajenemistarpeita varten. Rytkölä käytti näistä liitoksista nimitystä asutusliitokset. Ne voitiin toimeenpanna jo olemassa olevan konkreettisen syyn perusteella tai tulevan tarpeen vuoksi.⁵⁷ VI luvusta käy ilmi, että pakkoliitoksista 1940–1970-luvuilla moni on toteutettu laajenemistarpeen vuoksi. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan jaotusta voitiin muuttaa, jos muutos on omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia tai muuten edistämään yhteiskunnallista tai taloudellista kehitystä. Taustalla oli se, että kunnat olivat eriarvoisia olosuhteiltaan, ja muutoksella voitiin tasoittaa tilannetta. Muutoksella pyrittiin yleensä tasaamaan veroäyrieroja. Kohdan jälkimmäinen osa oli vaikeampi peruste. Yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys olivat perusteina laajoja ja tulkinnanvaraisia.⁵⁸ Jaotusta voitiin muuttaa myös, jos muutoksen havaittiin muulla tavoin tuottavan etua.

⁵⁵ Rytkölä 1957, s. 45.

⁵⁶ Tällainen enklaavi on muun muassa Yli-Iin kunnan alueella sijaitseva Iin kunnan enklaavi, joka oli aikoinaan perustettu rannikolla asuville ja vähän metsiä omistaville iiläisille. Sen siirtämistä Yli-Iin kuntaan Yli-Iin kunnanhallitus pyysi vuonna 2008, mutta valtiovarainministeriö perustellusti hylkäsi hakemuksen syksyllä 2009.

⁵⁷ Rytkölä 1957, s. 46–52.

⁵⁸ Rytkölä 1957, s. 56 ja 57.

Lainkohta oli joustava oikeusnormi,⁵⁹ joka antoi valtioneuvostolle harkintavaltaa oikeusharkinnan puitteissa. Tätä perustetta voitiin käyttää joko yksin tai lisäperusteena momentin muiden perusteiden kanssa. Kuuskoski katsoi tämän perusteen sääntelyn ja muiden 2 ja 3 §:n sääntelyjen olevan epämääräisiä, minkä vuoksi hänen mielestään painopiste näissä asioissa ei ollut aineellisten edellytysten määrittelemisessä vaan ratkaisevan viranomaisen pätevyydessä sekä menettelyssä, jossa asia valmistellaan.⁶⁰

Ns. negatiivisesta intressistä säädettiin lain 2 §:n 2 momentissa. Kaupunki-alueiden liepeillä oli asutusta ja yritystoimintaa, joka oli hakeutunut sinne halvempien kiinteistö- ja elinkustannusten vuoksi ja aiheuttanut epätoivottavia palveluratkaisuja. Kunnallisen kehityksen ehkäistyminen oli varsin epämääräinen peruste ja antoi mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin. Muutosta ei ollut kuitenkaan mahdollista tehdä sillä perusteella, että tuli hyviä verotuskohteita. Kunnallishallinnon vaikeutuminen tarkoitti sitä, että kuntajako poikkesi seurakuntajaosta tai läänijaosta siinä määrin, että se aiheutti haittaa kunnan jäsenille. Maantieteellinen epäsäännöllisyys tarkoitti, että kunnan sisällä oli toiselle kunnalle kuuluvia alueita eli ns. enklaaveja. Oli järkevää, että alueet siirrettiin niihin kuntiin, joissa ne sijaitsivat. Muuten sopimattomaksi havaitun jaotuksen oikaiseminen oli yleisperuste, jota voitiin käyttää, kun epäkohta oli olemassa sekä silloin kun epäkohta tulisi tulevaisuudessa syntymään.⁶¹

Kuntien väliset rajat olivat monesti niin epätasaisesti määriteltyjä, että niihin oli tarpeen saada tarkennusta. Lain 1 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvosto saattoi määrätä kunnan aluerajan oikean suunnan. Tällöin saattoi esiintyä kahdenlaisia tapauksia: kunnan rajan käymisiä ja kunnan rajan määrittämisiä. Rajan käymisellä tarkoitettiin rajan määrittämistä silloin, kun raja oli jo määritelty. Rajan käyminen oli useimmiten tarpeellista sen takia, että raja oli umpeenkasvanut. Tällöin oli kyseessä tekninen toimenpide, mikä ei vaatinut, että jaotuksen muutokselle vaaditut edellytykset täyttyivät. Rajan määrittäminen oli sen sijaan uutta oikeutta perustava toimenpide ja vaati kunnallisen jaotuksen edellytysten olemassaoloa.

Lain 3 §:ssä säädettiin pakkoliitoksen edellytyksistä. Koska pakkoliitosta käsitellään VI luvussa, tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin vain muutamia keskeisiä näkökohtia, jotka säilyivät vakiintuneina periaatteina vuoden 1925 laista alkaen koko sen ajan kun lainsäädäntö mahdollisti pakkoliitokset. Kunnan vastustaessa kunnallisen jaotuksen muutosta se voitiin toteuttaa vain, mikäli jokin 3 §:n ehto oli olemassa, ja jokin 2 §:n ehdoista samanaikaisesti täyttyi. Vaikka tätä

⁵⁹ Joustavaa oikeusnormia käsitellään tarkemmin pakkoliitosta käsittelevässä V luvussa.

⁶⁰ Kuuskoski 1953, s. 396 ja 397.

⁶¹ Rytkölä 1957, s. 70, 71 ja 74.

yhteyttä ei suoranaisesti ilmaistu laissa, pykälien sanamuodosta saattoi niin kuitenkin päätellä.

Toinen näkökohta liittyi kysymykseen, miten ratkaista tilanne, jossa kunta ei vastustanut jaotuksen muutosta sinänsä, mutta vastusti muutokseen liitettyä ehtoa? Vaaditaanko tällöin, että jokin lain 3 §:n edellytyksistä oli olemassa? Rytkölän mukaan mikäli kyseessä oli aluekohtainen ehto, esimerkiksi se, että kunnan aluetta vähentävän jaotuksen vastapainoksi kuntaan liitettiin jokin muu alue, vaadittiin kvalifioitujen edellytysten olemassaolo. Sen sijaan muunlaiset ehdot eivät Rytkölän mukaan vaadi lain 3 §:n edellytyksiä.⁶² Kolmas näkökohta liittyi päätöksentekoon. Kunnan kannasta jaotuksen muutokseen päätti valtuusto yksinkertaisella enemmistöllä. Tämä on ollut poikkeukseton periaate koko kuntajakolainsäädännön voimassaoloajan, vaikka erittäin vahvat perusteet sille, että päätökseen vaadittaisiin määräenemmistö, olisivat lähtökohtaisesti olemassa, koska kyse on kunnan kannalta erittäin tärkeästä asiasta eli kunnan olemassaolosta.⁶³

Vireillepanosta säädettiin lain 27 §:ssä, että kysymyksen saattoi nostaa esille kunta tai sen osa, taajaväkinen yhdyskunta tai kunnan jäsen. Lainkohdan mukaan sama oikeus oli myös asianomaisella ministeriöllä (sisäasiainministeriö), maaherralla (lääninhallitus) sekä maanmittaushallituksella. Edellä mainittu luetelo vireillepanoon oikeutetuista oli tyhjentävä. Mikään muu taho ei voinut saat-
taa asiaa vireille.

Asian valmistelusta säädettiin 28 §:ssä, että asiasta oli toimitettava tarpeellinen selvitys. Se tapahtui laajassa ja vaativassa asiassa selvitysmiestä käyttäen, ja muissa muutoksissa maaherran toimesta, jolloin hänellä oli oikeus määrätä myös selvitysmies. Selvitysmiehen tehtävää tarkastellaan nykyistä lainsäädäntöä käsittelevässä IV luvussa. Valmistelussa tuli kuitenkin huomioda, että jaotuksen muutoksen edellytysten tuli olla olemassa sillä hetkellä, jona lopullinen päätös tehtiin.

Millainen harkintavalta valtioneuvostolla oli, kun se tutki muutoksen edellytykset? Oliko kysymys sidotun vai vapaan harkintavallan käytöstä? Sidotun harkintavallan käyttäminen on ikään kuin lain soveltamista, koska viranomainen on toimessaan oikeussäännöksen tai muun velvoittavan ohjeen sitoma. Vapaan har-

⁶² Rytkölä 1957, s. 83 ja 84.

⁶³ Vuoden 1948 kunnallislain (642/1948) 57 §:n mukaan määräenemmistö kaksi kolmasosaa tarvittiin seuraaviin asioihin: 1) kiinteän omaisuuden ostaminen, myyminen tai vaihtaminen paitsi rakennustositit ja asemakaavalainsäädännöllä järjestetyt asiat, 2) kunnan lainajyvästöjen ja rahastojen perustaminen, lakkauttaminen ja sääntöjen muuttaminen sekä varojen osoittaminen tällaisesta rahastosta niin myös verotuksella koottavan määrän korottaminen, 3) uusi määräraha tai määrärahan korottaminen, 4) uuden viran perustaminen, 5) lainan ottaminen, uudistaminen tai maksuajan pidentäminen, ja 6) takaussitoumus.

kintavallan käytössä viranomaista ei ole sidottu oikeusohjeilla, vaan viranomaisen voi toimia niin kuin katsoo tarkoituksenmukaiseksi. Tällöin on olemassa vaihtoehtoisia ratkaisumahdollisuuksia, kunhan ne pysyvät vapaan harkintavallan rajoissa. Vapaa harkintavalta ei kuitenkaan mahdollista mielivaltaa, vaan hallinnon lainalaisuuden periaate on myös vapaan harkintavallan välttämätön reunaehto.⁶⁴

Lain 2 §:n mukaan kunnallista jaotusta voitiin muuttaa, jos siinä määrätty ehdot täyttyivät. Pykälän tulkinta oli selvä: valtioneuvostolle haluttiin antaa vapaa harkintavalta. Kun valtioneuvosto käytti vapaata harkintavaltaa, oli sen noudatettava kuitenkin keskeisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita: objektiviteettiperiaatetta, yhdenvertaisuuden periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.⁶⁵ Myös pakkoliitosta koskevaa 3 §:ää sovellettaessa valtioneuvostolla oli vapaa harkintavalta, mutta sitä sitoi edellä mainitut keskeiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Vaikka niin lain 2 kuin 3 §:n mukaan päätöksenteko oli vapaata harkintaa, oli muistettava, että sen selvittäminen, oliko jaotuksen muutoksen edellytyksiä lainkaan olemassa, oli sidottua harkintaa.

3.2.4 Muutoksenhaku

Valtioneuvoston päätökseen jaotuksen muuttamisesta ei lain voimaantultua voitu hakea muutosta säännönmukaisilla muutoksenhakukeinoilla. Oli mahdollisuus vain ylimääräiseen muutoksenhakukeinoon eli purkuun. Laki muutoksenhausta hallintoasioissa (HVall), joka säädettiin vuonna 1950 (24.3.1950/154), muutti muutoksenhakujärjestelmän. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksestä voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saattoi tehdä asianosainen, joka katsoi päätöksen loukkaavan oikeuttansa. Kyseeseen tuli vain oikeusvalitus, ja se saattoi aiheuttaa valtioneuvoston päätöksen kumoamisen, kun päätös ei ollut perustunut laillisiin syihin tai asiassa oli muutoin menetelty oikeudenvastaisesti. Sen sijaan päätökseen ei voitu valituksen avulla saada muutosta epätarkoituksenmukaisuusperusteella.

⁶⁴ Ks. Merikoski 1962, s. 30–43. Nykyisin katsotaan, että hallinnon lainalaisuuden periaate ankuroituu oikeusvaltioperiaatteeseen. Ks. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 303.

⁶⁵ Periaatteista tässä yhteydessä, ks. Rytkölä 1957, s. 99–101. Nykyisin keskeiset hallinnon oikeusperiaatteet on lausuttu hallintolain 6 §:ssä. Niitä ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate. Ks. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 303.

3.2.5 Yhteenvedo

Vuoden 1926 alusta voimaan tullut KJaoitusL on ollut yksi kunnallishallintomme keskeisimmistä laeista. Sen pohjalta on luotu kunnallinen jaotus, joka on toiminut myös yleisenä hallinnollisena jaotuksena. Vuoteen 1960 mennessä toteutettiin maassamme yli 400 kuntajakomuutosta, joista suurin osa koski alueita, joissa oli vähemmän kuin sata asukasta.⁶⁶ 1960-luvun puolivälissä alkoi kuntajakomuutosten ajanjakso, jolloin kuntia yhdistettiin vahvemmiksi kokonaisuuksiksi pitkälti kuntauudistussuunnitelmien mukaisesti.

KJaoitusL:n yksityiskohtia muutettiin monilla osittaisuudistuksilla, mutta kokonaan uusi laki säädettiin 21.1.1977 (73/1977). Tuolloin säädetty laki kunnajaosta säilytti aineellisoikeudelliset säännökset lähes ennallaan, ja uudistukset koskettivat menettelysäännöksiä. Myös vuoden 1997 kuntajakolaissa (1196/1997) lain keskeiset periaatteet säilyivät, mutta nyt lakiin tuli tavoitteellisuutta kunnajaon muutoksille.⁶⁷

Vuoden 1925 lain keskeiset periaatteet toimivat niin 1920–1950-luvuilla kuin 1960- ja 1970-luvun kuntauudistussuunnitelmienkin oloissa sekä viime vuosien kunta- ja palvelurakenneuudistuksen oloissakin. Viime vuosien monikuntaliitokset aiheuttivat suuremmat muutospaineet, mutta niiden seurauksena säädetty kuntajakolaki (1698/2009) sekä sen muuttamiseksi säädetty kuntarakennelaki (478/2013) ovat perusrakenteeltaan, toimivaltaratkaisuiltaan ja muutoinkin yllättävän paljon samankaltaisia kuin vuoden 1925 laki.

Tutkimukseni kannalta on merkillepantavaa, että jo vuoden 1925 laki sisälsi jaottelun vapaaehtoiseen liitokseen ja pakkoliitokseen. Pakkoliitoksen edellytykseksi säädettiin tärkeä yleinen etu, joka säilyi perusteena aina vuoden 1992 lain muutokseen saakka. Myös päätösvalta säädettiin kauaskantoisella tavalla: koska on kysymys keskeisestä yhteiskunnan rakenteista koskevasta asiasta, päätösvallan tulee olla valtioneuvoston yleisistunnolla. Tästä säädettiin laissa valtioneuvoston ratkaisuvallasta ja nyttemmin valtioneuvoston ohjesäännössä, joka on uusittu viimeksi säädöksellä 262/2003.

⁶⁶ Mäkinen 1994, s. 73.

⁶⁷ HE 135/1997 vp, s. 6–8.

4 KUNTAJAKO TOISEN MAAILMANSODAN PÄÄTTYMISESTÄ VUOTEEN 1977

4.1 Toisen maailmansodan vaikutukset kuntajakoon

Sodan seurauksena Suomi joutui raskaisiin alueluovutuksiin, jolloin menetettiin kolme kaupunkia (Viipuri, Sortavala ja Käkisalmi), 39 maalaiskuntaa sekä kaksi kauppala, jotka säilyivät ns. siirtokuntina vuoden 1948 alkuun.⁶⁸ Väestö siirtyi luovutetuilta alueilta maan muihin osiin eikä uusia kuntia tällöin perustettu.

4.2 Vuoden 1948 kunnallislaki

Vuonna 1938 valtioneuvosto asetti lainvalmistelukunnan valmistelemaan kunnallislain uudistusta, koska niin maalaiskuntien kuin kaupunkien kunnallislait olivat vanhentuneet ja niitä oli jouduttu lukuisia kertoja muuttamaan.⁶⁹ Lainvalmistelukunnan keskeiset jäsenet olivat Paavo Kastari ja K. J. Ståhlberg. Mietintö valmistui vuonna 1945 ja erinäisten vaiheiden jälkeen annettiin 27. päivänä elokuuta 1948 perusteena kunnallislaki (642/1948), joka tuli voimaan vuoden 1949 alusta.⁷⁰ Uuteen kunnallislakiin sisällytettiin kaikki varsinaista kunnallishallintoa koskevat säännökset. Laki oli ensimmäinen kaikkia kuntia koskeva yhteinen kunnallislaki. Maalaiskuntien ja kaupunkien oikeudelliset erot pääpiirteittäin säilyivät.

Laissa hallinto ja talous keskitettiin kunnanhallitukselle sekä luotiin maalaiskunnissa mahdolliseksi kunnanjohtajajärjestelmä, joka ei kuitenkaan ollut paikallinen. Monissa pienissä kunnissa kesti vuosikymmeniä ennen kuin kun-

⁶⁸ Alueluovutusten johdosta lakkasivat 19.9.1944: Antrea, Harlu, Heinjoki, Hiitola, Impilahti, Jaakkima, Johannes, Kanneljärvi, Kaukola, Kirvu, Kivennapa, Koivisto, Koiviston maalaiskunta, Kuolemajärvi, Kurkijoki, Käkisalmi, Käkisalmen maalaiskunta, Lahdenpohja, Lavansaari, Lumivaara, Metsäpirtti, Muolaa, Petsamo, Pyhäjärvi VI, Rautu, Ruskeala, Räisälä, Sakkola, Salmi, Seiskari, Soanlahti, Sortavala, Sortavalan maalaiskunta, Suistamo, Suojärvi, Suursaari, Terijoki, Tytärsaari, Uusikirkko, Valkjärvi, Viipuri, Viipurin maalaiskunta, Vuoksela, Vuoksenranta ja Äyräpää. Korpiselän kunta lakkasi vuoden 1946 alusta, ja kunnan Suomeen jäänyt osa liitettiin Tuupovaaraan. Pälkjärven kunta lakkasi vuoden 1946 alusta, ja Suomen puolelle jäänyt osa liitettiin Tohmajärveen. Säkijärven kunta lakkasi vuoden 1946 alusta, ja kunnan jäljelle jäänyt osa liitettiin Miehikkälän ja Ylämaan kuntiin. Vahvialan kunta lakkasi vuoden 1946 alusta, ja jäljelle jäänyt osa liitettiin Lappeen ja Ylämaan kuntiin. Jääskén kunta lakkasi vuoden 1948 alusta, ja Suomeen jäänyt osa liitettiin Joutsenoon ja Ruokolahteen sekä perustettuun Imatran kauppalaan.

⁶⁹ Kaupunkien kunnallislain 55 pykälästä oli kumottu kahdeksan ja muutettu 39, joten kahdeksan pykälää oli muuttamattomana voimassa ja niistä kolme sellaista, jotka eivät olleet ajanmukaisia. Maalaiskuntain kunnallislain 81 pykälästä oli kumottu kolme ja muutettu 45, joten niistä oli 41 pykälää edelleen voimassa. Ks. Kuuskoski 1954, s. 8.

⁷⁰ HE 125/1947 vp. Ks. myös Kuuskoski 1954, s. 8 ja 9.

nanjohtaja palkattiin. Vuonna 1965 vain 134 kunnassa oli kunnanjohtaja.⁷¹ Kunnan toimivallasta säädettiin, että kunnan tuli hoitaa yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiansa. Lain 11 §:n 1 momentissa mahdollistettiin kunnallishallituksen ohjesäännöllä siirtää tietyt asiat valtuustolta kunnanhallituksille. Ohjesäännöt tuli lain 10 §:n mukaan alistaa kaupungissa sisäasiainministeriölle ja maalaiskunnassa lääninhallitukselle. Järjestelmä merkitsi merkittävää askelta hallinnon nykyaikaistumisessa.

Kunnallislain 5 §:n mukaan ”jokaisella kunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa. Kunnan alueen muuttamisesta on voimassa, mitä siitä erikseen on säädetty.” Sääntely oli vastaava kuin aikaisemmassa maalaiskuntain kunnallislaisissa. Viittaus lakiin kunnallisen jaotuksen muuttamisesta oli ennallaan.

4.3 Kuntajako pysyy lähes muuttumattomana 1945–1965

Neuvostoliitolle tapahtuneiden alueluovutusten ja niiden seurauksena tapahtuneiden kuntamuutosten jälkeen seurasi kuntahistoriassa kaikkein vakain ajanjakso. Raskaan sodan jälkeinen yhteiskunnan uudelleenrakentaminen vei valtavasti voimia, ja niissä olosuhteissa hallinnolliset uudelleenjärjestelyt olivat toissijaisessa asemassa. Ajanjakso alkoi vuoden 1946 alusta toteutuneella Helsingin suurella alueliitoksella, joka oli ensimmäinen pakkoliitos, ja sitä tarkastellaan myöhemmin tutkimuksen VI luvussa (4.1). Samana vuonna tapahtui sen lisäksi kolme kunnallisen jaotuksen muutosta: Akaan kunta jaettiin Kylmäkosken, Sääksmäen, Toijalan ja Viialan kuntien kesken, Degerbyn kunta liitettiin Inkoon kuntaan sekä Kuusiston kunta liitettiin Kaarinan kuntaan. Messukylän kunta, josta oli jo vuonna 1921 siirretty alueita Tampereen kaupunkiin, liitettiin Tampereen kaupunkiin vuoden 1947 alusta. Hämeenlinnan maalaiskunta liitettiin Hämeenlinnan kaupunkiin vuoden 1948 alusta.

Tämän jälkeen vapaaehtoisissa liitoksissa seurasi pitkä tauko, kunnes vuonna 1964 toteutui Naantalin maalaiskunnan liittäminen Naantalin kaupunkiin sekä vuonna 1965 Oulujoen kunnan liittäminen Oulun kaupunkiin sekä Haukiputaan, Kempeleen, Kiimingin, Oulunsalon, Tyrnävän, Utajärven ja Ylikiimingin kuntiin, jolloin pääosa Oulujoen kunnan asukkaista siirtyi Oulun kaupunkiin. 1950-luvulla tapahtui kaksi pakkoliitosta. Valtioneuvosto päätti 15.1.1953 liittää Pielisensuon kunnan vastoin sen tahtoa Joensuun kaupunkiin. Tätä päätöstä tarkastellaan VI luvussa (4.2), kuten myös 20.3.1958 tehtyä pakkoliitospäätöstä, jolla Seinäjoen maalaiskunta liitettiin Seinäjoen kauppalaan (VI.4.2). Vuosien 1946–1966 aikana tapahtuneet liitokset palvelivat yhtä lukuun ottamatta kaikki

⁷¹ Manninen 2010, s. 16 ja 23.

kaupunkien laajenemisen tarvetta, sillä vain Kuusiston kunnan liittäminen Kaarinan kuntaan oli yhdistyminen maalaiskuntien kesken.

4.4 Pienkuntakomitean mietintö 1965 ja kuntauudistuslaki 1967

Ruotsissa valmistui helmikuussa 1961 kuntauudistuksen mietintö (SOU 1961:9). Sen mukaan kuntien vähimmäiskoon tuli olla 8 000 asukasta, ja vain erityisillä syillä voitiin alhaisempi väestömäärä katsoa riittäväksi. Hallituksen esitys pohjautui mietintöön, jonka mukaan alueet (kommunblock) rakentuvat keskuksien ympärille ja käsittävät keskuksen kanssa kaupallisesti, taloudellisesti ja liikenteellisesti yhteen kuuluvan alueen. 8 000 asukkaan vaatimuksen tuli olla täytetty vuonna 1975.⁷²

Valtiopäivät hyväksyivät esityksen, jonka nojalla hallitus vahvisti vuonna 1964 viimeiset lääneittäiset suunnitelmat. 1 006 kunnasta vain 36 kuntaa jäi ennalleen. Kuntaryhmiä muodostettiin 281, mikä oli vain välivaihe. Sen jälkeen kuntaryhmään kuuluvat alueet pääsääntöisesti yhdistettiin yhdeksi kunnaksi. Uudistus eteni johdonmukaisesti, ja vuonna 1974 kuntia oli enää 274. Kuntamäärä oli alin mitä koskaan. Tämän jälkeen laajoja kuntia ryhdyttiin jakamaan.

Suomessa pääministeri Martti Miettusen hallitus asetti 1961 komitean laatimaan selvityksen niistä edellytyksistä, joita pienillä taloudeltaan heikoilla kunnilla on selviytyä tehtävistään ottaen huomioon eri hallinnon alojen vaatimukset. Komitean toimeksiannosta oli luettavissa puoli vuotta aikaisemmin valmistuneen Ruotsin komiteamietinnön (SOU 1961:9) vaikutus. Pienkuntakomitean mietintö valmistui neljän vuoden työskentelyn jälkeen vuonna 1965. Komitean päätelmä oli, että kaikki kunnat oli saatava vähintään noin 4 000 asukasta käsittäviksi, mikäli erityiset syyt eivät muuta vaadi. Uudistuksessa ei kuitenkaan tullut tyytyä tähän, vaan mahdollisuuksien mukaan oli pyrittävä vähintään noin 8 000 asukkaan kuntiin. Ellei niihin päästäisi, oli muodostettava vähintään 8 000 asukkaan kuntaryhmät. Uudistus tuli toteuttaa siten, että lääneittäin tuli laatia kuntauudistussuunnitelmat, jotka ministeriö lausuntojen jälkeen tarkastaisi, ja valtioneuvosto vahvistaisi. Komitea ehdotti toteutusvuosiksi 1969 ja 1970. Uudet kunnat ja kuntaryhmät tuli muodostaa vaikka pakolla.⁷³

Tavoite 8 000 asukkaan kunnista oli suora jäljitelmä Ruotsin uudistuksesta. Mietinnön tavoitteet olisi voitu toteuttaa muuttamalla lakia kunnallisen jaotuksen muuttamisesta, mutta komitea ehdotti säädettäväksi lain kuntien yhdistämisestä ja kuntaryhmien muodostamisesta sekä lain kuntaryhmistä. Uudistuksessa päädyttiin kuitenkin lopulta siihen, että säädetään laki eräistä toimenpiteistä kun-

⁷² SOU 1961:9, s. 176 ja 177.

⁷³ KM 1965: A 1, s. 3, 7 ja 169–179.

nallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967). Laki oli lyhyt, vain kymmenen pykälää. Lain niukka sisältö ja lakonisuus viittasivat suureen kiireeseen. Uudistus haluttiin nopeasti liikkeelle, ja synnä lieene ollut se, että maahan oli 1966 eduskuntavaaleissa tullut vasemmistoenemmistö, joka halusi nopean muutoksen kuntajakoon.

Lain 1 ja 2 §:ssä säädettiin, että tuli laatia lääneittäin uudistussuunnitelmat, joissa oli pyrittävä siihen, että kunnat tulevat väestömäärältään yleensä vähintään noin 8 000 asukasta käsittäviksi, mikäli muut asiaan vaikuttavat näkökohdat eivät muuta vaadi. Kunta saattoi jäädä 4 000 asukasta pienemmäksi vain erityisen painavista syistä. Perusteena pidettiin vuoden 1980 arvioituja väestömääriä. Yhteistoiminta-alueista säädettiin vastaavasti lain 3 §:ssä, että alueen yhteisen väestömäärän tuli olla vuonna 1980 vähintään noin 8 000 asukasta, mikäli erityiset syyt eivät toisin vaadi.

Pienkuntakomitea ei ollut suinkaan yksin keskuksia painottaneessa ajattelussaan, sillä vuonna 1967 valmistui myös valtakunnansuunnittelutoimiston tutkimus, joka sisälsi keskusluokittelututkimuksen ja vaikutusalueutkimuksen teorian sekä selvityksen maan eriasteisista keskuksista ja niiden vaikutusalueista. Tutkimuksessa luotiin keskushierarkia luokittelemalla keskuksat palveluvarustuksen ja muun merkityksen mukaan. Sen ohella seutukaavaliitot ja seutusuunnitteluliitot muodostivat keskusten luokittelun läänin, maakunnan tai talousalueen mittakaavassa.⁷⁴

Keväällä 1969 valmistui kuntauudistuksen neuvottelukunnan alustava ehdotus kuntauudistuksen toteuttamista koskeviksi lainsäädäntötoimenpiteiksi. Se sisälsi ehdotukset laiksi kuntien yhdistämisestä ja kuntien yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta ja siihen liittyväksi laiksi eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi annetun lain muuttamisesta sekä laiksi kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.⁷⁵

Läänikohtaiset alustavat uudistusehdotukset tuli tehdä 1.7.1968 mennessä ja lopulliset vuoden 1969 alkuun mennessä. Jälkimmäistä määräaikaa jouduttiin pidentämään toukokuun alkuun 1969. Alustavien suunnitelmien mukaan kuntien yhteismääräksi olisi tullut 285 kuntaa, joista 147 olisi kuulunut yhteistoiminta-alueisiin. Lääninhallitusten lopullisten suunnitelmien mukaan kuntia olisi ollut 304, joista 136 olisi kuulunut yhteistoiminta-alueisiin.⁷⁶ Kuntauudistuksen neuvottelukunnan vuoden 1970 ehdotus suunnitelmien tarkistamisesta oli yksityiskohtaiset perustelut ja ehdotukset sisältävä kokonaissuunnitelma, jonka toteutta-

⁷⁴ Manninen 2010, s. 391.

⁷⁵ Pakkoliitoskysymyksessä kuntauudistuksen neuvottelukunnan mielipiteet jakaantuivat. Ks. Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1969, s. 77–79.

⁷⁶ Valtiovarainministeriö. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. 5a/2012, s. 21.

minen olisi merkinnyt sitä, että kuntamäärä olisi vähentynyt 311 kuntaan eli noin 40 %:n vähennys. Noista kunnista 130 olisi kuulunut 61 yhteistoiminta-alueeseen.⁷⁷ Sisäasiainministeriö vahvisti valtakunnallisen suunnitelman vuonna 1972. Uudistuksen toimeenpano edellytti kuitenkin vielä, että siitä annettaisiin erikseen tarvittavat säännökset. Niitä ei koskaan annettu. Kuntauudistus jäi siten kokonaissuunnitelmana toteuttamatta.

Perusasetelma suhtautumisessa liitoksiin oli se, että suomenkielisten maalaiskuntien asenne liitoksiin oli kauttaaltaan kielteinen. Niistä vain 6 % kannatti liitoksia, ja vastustavalla kannalla oli 72 %. Kuntayhtymiin pienet ruotsinkieliset kunnat suhtautuivat myönteisesti, mutta Kaupunkiliitto tyrmäsi kuntayhtymät tarpeettomana välivaiheena.⁷⁸ Puolueista kriittisimmin asennoitui SMP ja melkein yhtä kriittisesti keskustapuolue ja RKP. Sen sijaan SDP ja SKDL sekä kokoomus olivat sen kannalla. Kuntauudistuksen hiipuminen alkoi näkyä pääministeri Ahti Karjalaisen toisen hallituksen toiminta-aikana (15.7.1970–29.10.1971). Sen jälkeen pääministeri Rafael Paasion lyhytikäinen vähemmistöhallitus (23.2.1972–4.9.1972) yritti jatkaa uudistusta ponnekkaasti, mutta sen kultainen hetki oli mennyt ohi.

Vaikka kuntauudistus kokonaissuunnitelmana jäi suunnitelman asteelle, vaikutti se tosiasiallisesti monin eri tavoin. 1960-luvulla ja 1970-luvulla toteutettiin yhteensä 11 pakkoliitosta, joista yhdeksän oli kuntauudistussuunnitelmien mukaisia. Samoin 1970-luvulla tehdyissä kuntaliitoksissa vain viidessä poikettiin (niistä kahdessa vain osittain) suunnitelmista eli noin 90 % liitoksista toteutui suunnitelmien mukaisesti. Muun muassa liitettäessä Karungin ja Alatornion kuntia vuoden 1973 alusta Tornion kaupunkiin päätöksen keskeisinä perusteina käytettiin Outokummun tehtaan vastaanottokykyä sekä Lapin läänin kuntauudistussuunnitelmaa, jonka kuntauudistuksen neuvottelukunta oli myös hyväksynyt.⁷⁹ Kokonaisvaikutus ajanjaksolla 1967–1980 oli se, että kuntaliitoksista peräti 84 % toteutettiin kuntauudistussuunnitelmien mukaisesti.⁸⁰

Valtioneuvosto päätti tammikuussa 1982, ettei kuntauudistussuunnitelmissa voida olosuhteiden ja näkemysten muututtua enää pitäytyä. Lopullisesti kuntauudistuskumottiin vuonna 1988.

⁷⁷ Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970, s. 137–141. Ehdotukseen kirjattiin seitsemän eriävää mielipidettä, mikä ei ollut lupaava enne uudistuksen toteutumisen kannalta ja ennakoி poliittisia erimielisyyksiä. Mielenkiintoisin niistä oli talousmaantieteen prof. Mauri Palomäen mielipide, jossa hän ennakoи vaikeuksia isoien kaupunkien ja vieressä sijaitsevien isoien kuntien välillä.

⁷⁸ Manninen 2010, s. 21.

⁷⁹ KM 1970: A 13, s. 107 ja 108.

⁸⁰ Manninen 2010, s. 394.

4.5 Kuntajaon kehitys 1965–1977

Pienkuntakomitean linjausten ja kuntauudistussuunnitelmien lisäksi myös 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa toteutetut kansanterveyslain (66/1972) sekä koulujärjestelmän perusteista annetun lain (467/1968) toimeenpano edellytti kunnilta entistä vahvempia taloudellisia ja henkisiä resursseja ja sen myötä suurempaa kuntakokoa. Kuntamäärän vähennystahti oli ennätyksellinen siihenastisessa kuntahistoriassa, ja vain vuosina 2005–2013 kuntien määrä väheni enemmän. Vuonna 1960 kuntia oli 548, vuonna 1970 518 ja vuonna 1980 enää 464. Kuntamäärä vähenikin ajanjaksolla 1965–1977 peräti 81 kunnalla.

Kuntaliitokset vuosina 1966–1977, joissa yksi tai useampi kunta on lakannut, ilmenevät seuraavasta taulukosta:

Taulukko 8. Kuntaliitokset vuosina 1966–1977.

Vuosi	Lukumäärä / Kuntaliitokset, joissa yksi tai useampi kunta on lakannut / Pakkoliitos
1966	1 Aitolahden kunta Tampereen kaupunkiin
1967	7 Angeliemen kunta Halikon kuntaan
	pakkoliitos V (4.1) Lappeen kunta ja Lauritsalan kauppala Lappeenrannan kaupunkiin
	Maarian kunta Turun kaupunkiin
	pakkoliitos V (4.2) Paraisten maalaiskunta Paraisten kauppalaan
	Porin maalaiskunta Porin kaupunkiin
	Uskelan kunta Salon kaupunkiin
	pakkoliitos V (4.2) Vanajan kunta Hämeenlinnan kaupunkiin, osia Janakkalan, Rengon ja Hattulan kuntiin
1968	1 pakkoliitos V (4.4) Kaksikerran kunta Turun kaupunkiin
1969	14 Hiittisten kunta Dragsfjärdin kuntaan
	Hyvinkään maalaiskunta Hyvinkään kaupunkiin
	Karjaan maalaiskunta Karjaan kauppalaan
	Karunan kunta Sauvon kuntaan
	Kauvatsan kunta Kokemäen kuntaan
	pakkoliitos V (4.5) Kojjärven kunta Forssan kaupunkiin ja Urjalan kuntaan sekä eräiden Urjalan kuntaan kuuluvien alueiden siirtäminen Forssan kaupunkiin
	Koskenpään kunta Jämsänkosken kuntaan
	Kuopion maalaiskunta Kuopion kaupunkiin, osa Siilinjärven kuntaan
	Pihlajaveden kunta Keuruun kuntaan
	Pyhäjärven kunta Ul Karkkilan kauppalaan
	Teerijärven ja Alavetelin kunnat Kruunupyyn kuntaan
	Uudenkaupungin maalaiskunta Uuteenkaupunkiin
	Äänekosken maalaiskunta Äänekosken kauppalaan
	Öjan kunta Kaarlelan kuntaan
1970	2 Hinnerjoen ja Honkilahden kunnat Euran kuntaan
	Iisalmen maalaiskunta Iisalmen kaupunkiin

1971	2	Muuruveden ja Säyneisen kunnat Juankosken kuntaan
		Tyrvännön kunta Hattulan kuntaan
1972	2	Ahlaisten kunta Porin kaupunkiin
		Ikaalisten maalaiskunta Ikaalisten kauppalaan
1973	21	Alatornion ja Karungin kunnat Tornion kaupunkiin
	pakkoliitos	V (4.4) Bergön ja Petolahden kunnat Maalahden kuntaan
		Eräjärven kunta Oriveden kuntaan
		Kemijärven maalaiskunta Kemijärven kaupunkiin
	pakkoliitos	V (4.4) Lapväärtin ja Siipyyn kunnat Kristiinankaupunkiin
		Nurmeksen maalaiskunta Nurmeksen kauppalaan
		Paattisten kunta Turun kaupunkiin
		Paavolan kunta ja Revonlahden kunta yhdistyivät Ruukki-nimiseksi kunnaksi
		Pielisjärven kunta Lieksan kaupunkiin
		Pohjaslahden kunta Virrat-nimiseen kuntaan, osa Vilppulan kuntaan
		Raution kunta Kalajoen kuntaan
		Riistaveden kunta Kuopion kaupunkiin
	pakkoliitos	V (4.3) Saloisten kunta Raahen kaupunkiin
		Simpeleen kunta Rautjärven kuntaan
		Sulvan, Koivulahden, Raippaluodon ja Björköbyn kunnat Mustasaaren kuntaan
		Suoniemen kunta Nokian kauppalaan
		Sääksmäen kunta Valkeakosken kaupunkiin
		Säämingin kunta Savonlinnan kaupunkiin, osa Punkaharjun kuntaan
	pakkoliitos	V (4.4) Tiukan kunta Kristiinankaupunkiin
		Tyrvään ja Karkun kunnat Vammalan kaupunkiin
		Ylimarkun ja Pirttikylän kunnat Närpiön kuntaan
1974	2	Haapasaaren kunta Kotkan kaupunkiin
	pakkoliitos	V (4.3) Pyhämaan kunta Uuteenkaupunkiin
1975	2	Anjalan ja Sippolan kunnat yhdistyivät Anjalankoski-nimiseksi kauppalaksi
		Uudenkaarlepyyn maalaiskunta sekä Munsalan ja Jepuan kunnat
		Uudenkaarlepyyn kaupunkiin
1976	2	Metsämaan kunta Loimaan kuntaan
		Tottijärven kunta Nokian kauppalaan
1977	8	Bromarvin kunta Hangon kaupunkiin, osa Tenholan kuntaan
		Kaarlelan kunta Kokkolan kaupunkiin
	pakkoliitos	V (4.1) Kajaanin maalaiskunta Kajaanin kaupunkiin
	pakkoliitos	V (4.2) Karhulan kauppala ja Kymin kunta Kotkan kaupunkiin
		Karjalan kunta Mynämäen kuntaan
		Purmon ja Ähtävän kunnat Pietarsaaren maalaiskuntaan
		Snappertunan kunta ja Tammisaaren maalaiskunta Tammisaaren kaupunkiin
		Somerniemen kunta Someron kuntaan

Ajanjakson 1965–1977 vilkkaimmat muutosvuodet olivat 1969, 1973 ja 1977. Vuodet olivat valtuustokauden ensimmäisiä ja muutoksen kannalta tarkoituksenmukaisimpia muun muassa luottamushenkilövalintojen kannalta. Lähes yhtä vilkas vuosi oli 1967. Huomionarvoista on myös se, että vuonna 1967 Turun ja Porin läänissä toteutettiin viisi liitosta. 1960-luvulla tapahtui usean maalaiskunnan liitos viereisen suuren tai keskisuuren kaupungin tai kauppalan kanssa. Perusteena oli lähes aina kaupungin tai kauppalan kehityksen ja kasvun vaatima lisäalueen tarve. Näin oli muun muassa, kun Paraisten maalaiskunta liitettiin Paraisten kauppalaan vuoden 1967 alusta. Muita vastaavia tapauksia 1960-luvulla olivat Naantali vuonna 1964, Pori vuonna 1967 sekä Karjaa, Äänekoski, Kuopio, Uusikaupunki ja Hyvinkää vuonna 1969.

Sama ilmiö jatkui 1970-luvulla. Iisalmen ja Kajaanin kaupungit saivat vahvistusta viereisestä maalaiskunnasta. Säämingin kunta jaettiin Savonlinnan kaupungin ja Punkaharjun kunnan kesken vuoden 1973 alusta, samoin Bromarvin kunta Hangon kaupungin ja Tenholan kunnan kesken vuoden 1977 alusta. Tällainen kuntajaon muutos on oma tyyppitapauksensa, ja sen vuoksi myöhemmin tässä luvussa tarkastellaan vuoden 2007 alusta toteutunutta Längelmäen kunnan jakamista, johon liittyy myös kiintoisia päätöksenteon piirteitä. Silmiinpistävää 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla oli myös se, että ruotsinkielisillä alueilla Länsi- ja Etelä-Suomessa toteutui useita kuntaliitoksia.

Suomen kokonaisväestömäärä laski 1960-luvun lopussa Ruotsiin suuntautuneen muuttoliikkeen johdosta. Negatiivinen väestökehitys kosketti ennen kaikkea Pohjois- ja Itä-Suomen maalaiskuntia, ja vaikutti myös kuntien elinvoimaisuuteen. Ilmiöllä oli myös jossain määrin vaikutusta kuntajakoon 1960- ja 1970-luvulla. Laki koulujärjestelmän perusteista (467/1968) aloitti suomalaisen hyvinvointivaltion rakennusvaiheen. Sitä seurasivat kansanterveyslaki (66/1972), maakuntakorkeakoulut sekä eri hallinnon aloilla toteutetut uudistukset, jotka merkitsivät 1970-luvun lopulle tullessa julkisen sektorin työpaikkojen huomattavaa kasvua. Kuntien verotulot kasvoivat tasaisesti, ja oli luonnollista, ettei kuntajaon muuttamiseen ollut suurempia paineita. Vuodesta 1978 alkoikin aika-kausi, jolloin kuntajako pysyi lähes muuttumattomana noin 20 vuoden ajan, ja vasta 1990-luvun laman aiheuttamat julkisen sektorin vuosien leikkaukset loivat merkittävemmän muospaineen.

4.6 Ylemmänasteisesta itsehallinnosta Suomessa

Suomi on yksi niistä harvoista Euroopan maista, joista on historiallisesti puuttunut koko maan kattava ylemmänasteinen itsehallinto. Kansainvälisiin sopimuksiin pohjautuva Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto on tästä poikkeus.

Lääninhallitukset toimivat Ruotsi-Suomessa jo 1630-luvulta lähtien ja niiden asema on ollut historiallisesti keskeinen aluehallinnossa. Lääninhallitusten tehtäviä alettiin 1880-luvulta alkaen siirtää valtion piirihallintoviranomaisille, mikä seurauksena itsenäisyyden alkaessa lääninhallitukset olivat menettäneet asemansa läänin keskeisenä viranomaisena. Suuri ongelma oli se, että piirihallintoviranomaisten toimialueet monessa tapauksessa poikkesivat läänien toimialueista.⁸¹

Keskustelu ylemmänasteisen itsehallinnon toteuttamisesta oli ollut esillä jo vuoden 1867 valtiopäivillä ja sen jälkeen kysymys nousi tavan takaa esiin.⁸² Keskustelu johti lopulta vuonna 1932 siihen, että lainsäädännössä kuntien yhteistointamuodoksi päätettiin kuntainliitto eikä maakuntaitsehallinto. Ratkaisun merkittävimpänä syynä lieenee ollut se, että taloudellinen lama ei mahdollistanut sellaista uudistusta, jossa kansalaisten verorasitus olisi kasvanut. Sen ohella Maalaiskuntien Liiton piirissä tunnettiin pelkoa pienten kuntien vaikutusmahdollisuuksien vähenemisestä.⁸³

Ennen vuonna 1932 tapahtunutta kuntainliittojärjestelmän luomista lainsäädännössä oli säännelty kunnallista yhteistyötä ja yhteistyö oli kehittynyt seuraavasti:

Vuoden 1865 asetuksessa kunnallishallituksesta maalla ja vuoden 1873 kaupunkien kunnallisasetuksessa oli jo joitakin yhteistyötä koskevia säännöksiä. Ensimmäinen kuntien yhteinen mielisairaala aloitti toimintansa Harjavallassa vuonna 1903. Piirimielisairaalamverkosto luotiin 1920-luvulla. Vuonna 1914 aloitti toimintansa 21 kunnan perustama Oulaisten parantola. Lakisääteisen yhteistointajärjestelmän alkuna voidaan pitää vuonna 1929 annettua lakia valtionavusta kunnallisille mielisairaaloille sekä tuberkuloosia sairastavien hoitolaitoksille ja tuberkuloosin vastustamistyölle (269/1929). Lain perusteella valtionapua myönnettiin muun muassa kunnan taikka kuntien omistaman osakeyhtiön ylläpitämille sairaaloille. Laki kannusti ja laajensi yhteistointintaa merkittävästi.

Kuntainliittojärjestelmä luotiin vuoden 1932 kunnallislain muutoksella, jolla mahdollistettiin kunnista erillisen oikeushenkilön, kuntainliiton, perustaminen. Sille säädettiin hallintoelimiksi liittovaltuusto ja liittohallitus. Sen merkitys vahvistui, kun luotiin ns. laaja-alaisten lakisääteisten kuntainliittojen järjestelmä. Tämä tapahtui vuonna 1948 tuberkuloosihoidossa ja vuonna 1952 mielisairanhoidossa. Vuonna 1956 maa jaettiin sairaalapiireihin (laki 49/1956) ja säädettiin laki yliopistollisista keskussairaaloista (392/1956). Kunnat velvoitettiin perusta-

⁸¹ Niemivuo 1979, s. 11–16, 19 ja 20.

⁸² Soikkanen 1966, s. 391.

⁸³ Niemivuo 1979, s. 30 ja 31.

maan kyseisissä laeissa tarkoitettuja sairaaloita ylläpitävät kuntainliitot. Vuodesta 1958 lähtien yleisten ammattikoulujen perustaminen on tapahtunut kuntainliittojen toimesta. Vuonna 1959 seutusuunnittelu tuli pakolliseksi tehtäväksi, ja sitä hoitamaan perustettiin kuntainliiton muotoon organisoidut seutukaavaliitot. Kansanterveyslailla (66/1972) perustettiin kansanterveystyön kuntainliittoja, ja 1990-luvulla niitä ryhdyttiin purkamaan.

1980-luvulla oli 107 erikoissairaanhoidon kuntainliittoa sekä kuntainliittoja yhteensä noin 400, joista melkein puolet laaja-alaisia. Kuntainliitot hoitivat useimmiten lakisääteisiä tehtäviä, joiden hoitaminen kuntien yhteistyönä oli edullisempaa. Vuoden 1992 kunnallislain uudistuksessa kuntainliitot korvattiin kuntayhtymillä, joiden sääntely on vähäisempää.

Vuonna 2009 kuntayhtymiä oli 183, joista 82 sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä 55 sivistystoimessa. Pakolliseen jäsenyyteen perustuvia oli 54 (18 maakunnan liittoa, 19 erikoissairaanhoidon kuntayhtymää, 16 erityishuollon sekä Kainuun hallintokokeilusta vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollon- ja koulutus-kuntayhtymä). Niiden volyymi lienee nykyisin noin 30 % kuntien kokonaismenoista.⁸⁴

Yrityksiä maakuntaitsehallinnon perustamiseksi on ollut 1930-luvun jälkeenkin useita. Vuonna 1963 kuntien yhteistoimintakomitea suunnitteli maakuntahallinnon vastuulle sairaaloiden, vajaamielislaitosten sekä yleisten ammattikoulujen perustamisen ja ylläpidon lisäksi myös yleisiä hallinnollisia tehtäviä. Kunta-uudistussuunnitelmien yhteydessä ajatus nousi uudelleen esiin ja vuonna 1970 valmistunut kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitean osamietintö IV (Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen) olisi lisännyt sosiaalihuollon, opetus- ja sivistystoimen sekä muita tehtäviä kaavaillulle maakuntaitsehallinnolle.⁸⁵

Maakuntaitsehallintoa ajoi voimakkaasti vuosina 1970–1971 toiminut pääministeri Ahti Karjalaisen toinen hallitus, joka ohjelmassaan lupasi tekevänsä periaatepäätöksen maakuntaitsehallinnon toteuttamisesta 1970-luvun alkupuoliskolla sekä suunnitteli aloittavansa periaatepäätöksen edellyttämät valmistelut välittömästi. Hanke ei kuitenkaan edennyt ja kohtapuoliin ryhdyttiinkin jo puhumaan väliportaana hallinnon uudistamisesta. Tätä kehityslinjaa ajoi pontevasti vuonna 1972 toiminut Rafael Paasion sosiaalidemokraattien vähemmistöhallitus, joka

⁸⁴ Pihlajaniemi arvioi vuonna 2006 kuntayhtymien toimintavolyymin tasoksi noin 25 %. (Ks. Pihlajaniemi 2006, s. 49.) Vuoden 2006 jälkeen kunta- ja palvelurakennemuutoksen sosiaali- ja terveydenhuollon 20 000 asukkaan väestöpohjavelvoite sekä ammatillisen koulutuksen 50 000 asukkaan väestöpohjavelvoite ovat lisänneet toimintavolyymin tasoksi noin 30 %.

⁸⁵ KM 1970: A 7.

asetti heinäkuussa 1972 sisäasiainministeri Martti Viitasen johtaman väliportaanhallintokomitean.⁸⁶

Väliportaanhallintokomitean mietintö valmistui heinäkuussa 1974 ja siinä esitettiin neljää vaihtoehtoista hallintomallia:

- 1) Läänin- ja kuntainliittohallinto. Perustui käytössä olevaan järjestelmään, mutta laaja-alaisten kuntainliittojen hallintoa olisi koottu yhteen. Lääninhallintoa oli vahvistettu 1960-luvulla, kun lääninsuunnittelu käynnistyi, ensin kehitysalueläineissä ja myöhemmin kaikkialla maassa. Vuonna 1970 perustettiin kouluosastot ja vuonna 1971 sosiaali- ja terveysosastot, minkä jälkeen lääninhallituksesta tuli vahva alueellinen viranomainen.
- 2) Läänin- ja maakuntaitsehallinto. Lääninhallinnosta erillinen maakuntaitsehallinto olisi vastannut laaja-alaisten kuntainliittojen tehtävistä.
- 3) Yhdistetyn väliportaan hallinto. Lääninhallitus ja maakuntahallinto olisivat olleet erillään, mutta alueiltaan toisiaan vastaavina.
- 4) Lääninhallinto. Valtionhallinto ja kunnallisen väliportaan hallinto olisi yhdistetty siirtämällä erikoissairaanhoidon, yleinen ammattikoulutus ja eräiden muiden laaja-alaisten kuntainliittojen hallinto lääninhallinnon alaisuuteen.

Komitean enemmistö päätyi neljännen vaihtoehdon kannalle. Rintamalinjat kulkivat kuten aiemminkin oli totuttu: SDP, SKDL ja LKP kannattivat lääninhallintoa, kun taas keskustapuolue ja RKP olivat maakuntaitsehallinnon tai nyky-mallin kannalla. Kokoomus kannatti nykyistä järjestelmää. Kunnallisliitto kritisoi tehtävien siirtoa lääninhallinnolle ja asettui maakuntaitsehallinnon kannalle. Presidentti Kekkonen oli vuonna 1972 Suomen Kunnallislehdessä asettunut kannattamaan lääninhallitusten vahvistamista siten, että maaherra valittaisiin yleisillä vaaleilla tai lääninvaltuustossa ja lääninhallitukseen tulisi valita yleisillä vaaleilla edustajistot.⁸⁷ 1970-luvun poliittisissa olosuhteissa presidentin kannanotolla lieene ollut ratkaiseva merkitys.

Maaliskuussa 1978 hallituksen iltakoulu päätti jatkaa uudistusta lääninhallintomallin pohjalta. Yleisen vastustuksen vuoksi asia ei kuitenkaan edennyt, ja 1980-luvun alussa ryhdyttiinkin lääninhallintoa sekä toisaalta kuntien ja kuntainliittojen hallintoa kehittämään toisistaan erillään.⁸⁸ Lääninhallitusten yhteyteen tuli nyt valtioneuvoston nimittämät lääninneuvostot. Lääninhallitusten toimivalta oli 1990-luvun alkuun asti varsin laaja. Vuoden 1995 kuntalaki poisti kuntien päätösten alistamisvelvollisuuden lääninhallituksille eikä lääninhallituksilla ollut enää mahdollisuutta oma-aloitteisesti puuttua kuntien päätöksiin vaan ainoa valvontakeino oli kantelujen tutkiminen. Lääninhallitukset toimivat vuo-

⁸⁶ KM 1974:68, s. 3 ja 4.

⁸⁷ Niemivuo 1979, s. 53 ja 54 sekä Manninen 2010, s. 76–78.

⁸⁸ Vuonna 1982 valmistui muun muassa Väliportaanhallintokomitea II:n 1. mietintö (1982:71).

den 2009 loppuun saakka, ja ne korvattiin vuoden 2010 alussa aluehallintovirastoilla (avit), joiden toimivalta oli entistä kapeampi, koska osa tehtävistä oli siirretty työvoima- ja elinkeinokeskusten tilalle perustetuille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (elyt). Tämäkään toimivallan jako ei näytä kovin pitkäikäiseltä, koska viime aikoina on keskusteltu aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhdistämisestä.

Hallinnon hajauttamiskomitean⁸⁹ linjausten mukaisesti vuoden 1988 alusta toteutui seutukaavaliittojen ja maakuntaliittojen yhdistyminen maakuntien liitoiksi.

Lainsäädännöllisesti muutos tapahtui rakennus- ja kunnallislain muutoksilla. Suomen liittyttyä vuoden 1995 alusta Euroopan unioniin maakuntien liitot saivat aluekehityslain (1135/1993) nojalla aluekehitysviranomaisen roolin ja tehtävät lääninhallituksilta. Maakuntien liitoista tuli nyt keskeisiä maakunnallisia toimijoita. Mielenkiintoinen piirre Euroopan unionin toiminnassa on se, että vaikka maamme maakuntaportaan hallinto koostuu lähinnä kuntayhtymistä, muun muassa Euroopan neuvostossa Suomen maakunnat ovat useimmiten alueellisen itsehallinnon edustajina. Tämä korostaa entisestään maamme järjestelmän erilaisuutta verrattuna valtaosaan Euroopasta.

Viimeinen aluehallintouudistus toteutui vuoden 2010 alusta. Siinä muodostettiin kuusi aluehallintovirastoa, joita sääntelee laki aluehallintovirastoista (896/2009) sekä valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009). Aluehallintovirastojen strategia-asiakirjassa on määritelty virastojen ydinprosesseiksi seuraavat: Tasa-arvoinen yhteiskunta – oikeusturvaprosessi, hyvinvoiva yhteiskunta – hyvinvointiprosessi ja turvallinen yhteiskunta – turvallisuusprosessi. Aluehallintovirastot hoitavat niille erityislainsäädännössä säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) sosiaali- ja terveydenhuolto, 2) ympäristöterveydenhuolto, 3) koulutus-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi, 4) oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen, 5) ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat, 6) pelastustoimi, 7) työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena ja 8) kuluttaja- ja kilpailuhallinto.⁹⁰

Samassa yhteydessä aluehallintovirastojen kanssa perustettiin 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 897/2009) ja valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 906/2009). Keskusten toiminta-ajatus on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpanotehtäviä alueilla (lain 2 §). Lain 3 §:n

⁸⁹ KM 1986:12.

⁹⁰ Aluehallintovirastojen roolista ja tehtävistä. Ks. Niemivuo 2013, s. 113–121.

nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat edellä mainittuja tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen, 2) innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta, 3) työmarkkinoiden toimivuus, 4) koulutus, osaaminen ja kulttuuri, 5) maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet, 6) maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys, 7) energia ja sen tuotanto, 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen, 9) ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito, 10) palkkaturva-asiat ja 11) rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät.⁹¹

Edellä oleva työnjako aluehallintovirastojen (avit) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (elyt) kesken on aiheuttanut keskustelua koko järjestelmän voimassaoloajan. Vaikka periaatteessa työnjako se, että avit hoitavat valvonta- ja viranomaistehtäviä ja elyt kehittämistehtäviä, muutamien tehtävien osalta on ollut epäselvyyttä, mikä on niiden paikka. Niinpä eräät koulutustehtävät olivat vuoden 2013 loppuun asti elyjen hoidettavana, kunnes ne vuoden 2014 alusta siirrettiin perustellusti avien tehtäväksi.

Vaikka uudistustahti on viime vuosina ollut hengästyttävä, nykyinen hallitus pohtii ja valmistelee vielä radikaalimpaa uudistusta, jolla nykyiset avit ja elyt yhdistettäisiin. Tätä on ehdottanut ns. kansliapäällikkötyöryhmä (VM 9.1.2014), ja ehdotus on parhaillaan lausuntokierroksella. Näyttää siltä, että asia tulee ratkaistavaksi vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen.

4.7 Vuoden 1976 kunnallislaki

Hyvinvointivaltion voimakkaimmassa rakennusvaiheessa tarvittiin myös kunnallislain uudelleenarviointia. Painetta uudistamiseen toi myös kunnan toimialakysymys, josta asiaa pohtinut komitea oli jättänyt mietintönsä jo vuonna 1964, mutta kysymys oli ratkaisematta.⁹² Uusi kunnallislaki valmisteltiin kansliapäällikkö Arno Hannuksen johtamassa komiteassa.⁹³ Kunnallishallintokomitean mietintö valmistui vuonna 1973 (KM 1973:60). Hallituksen esitys kunnallislakiksi annettiin syksyllä 1975⁹⁴, ja KunL (953/1976) tuli voimaan vuoden 1977 alusta.

⁹¹ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolista ja tehtävistä. Ks. Niemivuo 2013, s. 121–128.

⁹² Manninen 2010, s. 44.

⁹³ Lain taustoista, ks. KM 1973:60, s. 14–17.

⁹⁴ HE 140/1975 vp.

Vuoden 1976 laki oli yhtenäistävä, sillä siinä samat säännökset koskivat niin kaupunkeja kuin maalaiskuntiakin. Kauppala poistui kuntamuotona ja 22 kauppalasta tuli 22 uutta kaupunkia. Erot kaupunkien ja maalaiskuntien oikeudellisessa asemassa olivat vähentyneet sen vuoksi, että vuonna 1959 oli tehty mahdolliseksi kaupunkien perustaminen ilman erityisrasituksia. Vanhojen kaupunkien rasitukset poistettiin vuonna 1976 (339–355/1976). Erioikeudet, muun muassa oikeus satamien ylläpitoon ja satamamaksujen perimiseen, jäivät vielä voimaan, mutta ne kumottiin vuoden 1995 alusta voimaan tulleella lailla (1155/1994). Kaupunkien nykyinen oikeus satamien perustamiseen ja satamamaksujen perimiseen perustuikin tavalliseen lainsäädäntöön.

Lain tavoite oli turvata terveys-, sosiaali- ja koulutuspalvelut yhtäläisesti kaikkialla maassa sekä luoda perusta eri hallinnonalojen erityislainsäädännölle. Kunnan toimialasta säädettiin, että kunnan vastuulla on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat (yleinen toimiala) ja sille laissa erikseen säädetty tehtävät (erityistoimiala). Komitea katsoi, että muotoilu antaa mahdollisuuden toimialan väljentämiseen, mitä tapahtui käytännössä vaihtelevasti, koska lain perusteluissa ei juurikaan perusteltu linjanvetoa.⁹⁵

Uuden kunnallislain voimaantulo ei tapahtunut päivääkään liian aikaisin, koska julkinen hallinto ja sen tehtävät olivat muuttuneet perin pohjin kuluneen kymmenen vuoden aikana, ja kunnat olivat saaneet lukuisia uusia tehtäviä. Lain keskeinen tavoite oli kansanvallan vahvistaminen parantamalla luottamushenkilöiden asemaa ja työskentelyedellytyksiä sekä lisäämällä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Kunnanjohtajista tuli nyt kunnanhallituksen esittelijöitä. Aikaisemmin ohjeellisena olleesta kuntasuunnittelusta tehtiin nyt pakollista. Laissa valtion kuntiin kohdistamaa valvontaa höllennettiin, mutta samanaikaisesti erityislainsäädännöllä luotiin vahvasti valtion ohjauksessa olevia suunnittelujärjestelmiä.

Vuoden 1976 kunnallislakia on pidettävä historiallisesti merkittävänä julkishallinnon lakina. Se koski yhtäläisin perustein niin kaupunkeja kuin maalaiskuntia. Sen kunnallista toimialaa koskeva määrittely on asiallisesti ollut voimassa 38 vuotta ja vakiintunut. Lisäksi sen luottamushenkilöiden ja virkamiesten toimivallanjakoa koskevat linjaukset ovat osoittautuneet pääpiirteissään tarkoituksenmukaisiksi.

⁹⁵ Manninen 2010, s. 49 ja 51.

5 VUODEN 1977 KUNTAJAKOLAISTA KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEEN

5.1 Vuoden 1977 kuntajakolain synty, keskeiset periaatteet ja muutokset aikaisempaan lakiin

Valmistellessaan mietintöään vuoden 1976 kunnallista kunnallishallintokomitea esitti kokonaistarkistusta kunnallista jaotusta koskevaan lakiin.⁹⁶ Myös annetuissa lausunnoissa yleisesti katsottiin, että laki kaipaava kokonaistarkistusta.⁹⁷ Hallituksen esityksen⁹⁸ pohjalta eduskunta hyväksyi lain kuntajaosta (73/1977), joka annettiin 21.1.1977, ja se tuli voimaan huhtikuun 1. päivänä 1977.

Laki (KJakoL) oli uusi muodollisoikeudelliselta kannalta aineellisoikeudellisten säännösten pysyessä lähes muuttumattomina. Perusteet vapaaehtoihin liitoksiin ja pakkoliitoksiin säilyivät pääpiirteittäin ennallaan. Pakkoliitos oli mahdollista vain tärkeän yleisen edun niin vaatiessa. Uutta oli se, että lain 1 §:n 1 momentissa määriteltiin kuntajaon muuttamisen käsite: ”Kunnan alueen supistamisesta ja laajentamisesta, kunnan lakkauttamisesta ja uuden kunnan perustamisesta sekä kunnan nimen muuttamisesta säädetään tässä laissa.” Säännös vastasi asiallisesti vanhaa lakia, mutta nyt se oli yksiselitteisesti määritelty. Kunnan nimen muuttamisesta ei ollut mainintaa vanhassa laissa. Nyt kunnan nimen muuttaminen tapahtui noudattaen soveltuvin osin KJakoL:a.

Lain keskeiset periaatteet olivat: 1) Kuntajaon muutos on aina toissijainen toimenpide, johon on ryhdyttävä ainoastaan, mikäli ongelmia ei voida poistaa tai tyydyttävää oloja järjestää muilla keinoilla. 2) Muutos ei saa olla laajempi kuin kulloinkin on tarpeen. 3) Muutokseen ei saa ryhtyä mikäli ratkaisulla vaarannetaan vähintäänkin yhden kunnan elinkelpoisuus.⁹⁹ Nämä periaatteet ovat olleet ohjenuorina vuoden 1977 laista aina nykyvuosiin saakka. Sipoon osan siirtäminen Helsingin kaupunkiin vuoden 2009 alusta oli kolmannen periaatteen valossa mielenkiintoinen tapaus, siinäkin oltiin lähellä Sipoon elinkelpoisuuden rajoja.

5.2 Lain keskeinen sisältö

Vaikka yleisiä edellytyksiä sääntelevän 2 §:n kieliasu muuttui, asiallista muutosta ei tapahtunut. Lain 2 §:n 1 momentti määräsi, että ”kuntajakoa voidaan muuttaa, jos se on perusteltua kunnallishallinnon palvelusten järjestämisen helpotta-

⁹⁶ Ks. KM 1973:60, s. 135.

⁹⁷ KM 1973:60, s. 214.

⁹⁸ HE 140/1975 II vp.

⁹⁹ Näin Rytölä 1978, s. 13–19.

miseksi tai kunnallishallinnon väestöpohjan ja taloudellisten voimavarojen vahvistamiseksi taikka jos sitä muusta syystä on pidettävä tarpeellisena.”

Hallituksen esityksen ensisijainen peruste oli tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistäminen, mikä kuitenkin poistettiin eduskunnan käsittelyssä. Toinen lakivaliokunta perusteli poistoa seuraavasti: ”Jos tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistäminen mainittaisiin kuntajaon muuttamisen edellytyksissä, siihen saatettaisiin vedota myös pyrittäessä toteuttamaan 3 §:n kuntajaon muutosta vastoin kunnan tahtoa.” Mietintö ei ollut yksimielinen, sillä SDP:n ja SKDL:n edustajat jättivät siihen vastalauseen.¹⁰⁰

Kunnallisten palvelujen järjestäminen pääsääntöisesti helpottuu kuntakoon kasvaessa. On muistettava, että kunnallinen palvelujärjestelmä on joukko palveluja, joilla kullakin on oma kustannus- ja tarkoituksenmukaisuuslogiikkansa. Toinen merkittävä näkökohta on, että henkilöresurssit pienissä kunnassa ovat tunnetusti vajavaiset, mikä koskee niin luottamushenkilöitä kuin virkamiehiäkin. Kuntakoon kasvaessa lisääntyvät mahdollisuudet palkata asiantuntijoita. Kolmas näkökohta liittyy investointeihin. Pieni kunta ei kykene investoimaan esimerkiksi välttämättömään suureen remonttiin. Samoin on vaikeata panostaa työpaikkojen luomiseen suuren yrityksen lopettaessa toimintansa tai muutoin suurtyöttömyyden kohdatessa. Toisaalta on tiedostettava, että useissa palveluissa kuntakoon kasvu tietyin väkimäärän jälkeen tuo vääjäämättä kustannusten kasvun byrokratisoitumisesta johtuen. Monien tutkimusten mukaan tämä näyttää olevan lähes säännönmukaista. Kustannustehokkuutta tarkastellaan tarkemmin luvussa IV.

Lain 2 §:n 2 momentissa edellytettiin, että valtuustojen ja asukkaiden mielipiteet otetaan huomioon. Mikäli asianomaisen kunnan valtuusto vastusti asiaa, vaadittiin muutokselle sekä 2 §:n että 3 §:n edellytysten olemassaolo. Mitä yksimielisempi valtuuston kannanotto oli, sitä suurempi merkitys sillä oli. Asukkaiden mielipiteiden huomioiminen voitiin toteuttaa monella eri tavalla, kuten mielipidekyselyillä, yleisötilaisuuksissa tapahtuvilla mielipiteiden kartoituksilla tai harvoin käytetyllä kunnanosa- ja valtuuston kannanotolla. Koska edellä mainitut mielipideluotaukset koskivat useimmiten pienen kansalaisryhmän mielipiteitä, niiden merkitys jäi suhteelliseksi.

KJakoL supisti vireillepanoon oikeutettujen piiriä, ja siihen olivat oikeutettuja kunnan jäsen, kunnanvaltuusto, lääninhallitus, sisäasianministeriö sekä kunnanosa- ja valtuusto kunnanosaa koskevasta kuntajaon muutoksesta.¹⁰¹ Maanmittaushallituksella ei ollut enää aloiteoikeutta, mutta tällä muutoksella ei ollut juurikaan merkitystä, koska maanmittaushallitus saattoi tehdä esityksen sisäasianministe-

¹⁰⁰ Tästä enemmän ks. Niemivuo 1991, s. 59.

¹⁰¹ Perusteluista ks. KM 1973:60, s. 137.

riölle, joka harkitsi, antoiko esitys perusteita ryhtyä toimenpiteisiin kuntajaon muuttamiseksi, ja useimmiten varmaan näin käytännössä tapahtuikin.

Vuoden 1977 lain merkittävin muutos oli se, että sisäasiainministeriölle siirrettiin toimivaltaa valtioneuvostolta vähäisissä kuntajaon muutoksissa. 14 §:n 2 momentti: ”Sisäasiainministeriö voi kuitenkin päättää vähäisestä kuntajaon muutoksesta, milloin niiden kuntien valtuustot, joita muutos koskee, eivät ole sitä vastustaneet, sekä hylätä sellaista muutosta koskevan esityksen, jota valtuustot eivät ole puoltaneet.”

Lainmuutos oli perusteltu, koska pieniä tarkistuksia oli tullut vuosittain käsitelyyn kymmenittäin, ja niistä valtaosa oli rutiniiratkaisuja.

Henkilöstön asema on herkkä kysymys. Asian herkkyyttä lisää monesti se, että on olemassa useita kuntia, joissa kunnan työntekijät ja heidän sukulaisensa ovat valtuustossa lähes enemmistönä. Myös kunnanhallituksissa he voivat muodostaa huomattavan osuuden, ja kuntalain 35 §:n 3 momentti edellyttää vain, että ”enemmistön kunnanhallituksen jäsenistä on oltava muita kuin kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia henkilöitä”.¹⁰²

Henkilöstön asemasta sääti vähäisin tarkistuksin aikaisempaan lakiin verrattuna lain 16 §, että lakkaavan kunnan päävirassa olevat vakinaiset viranhaltijat siirretään vastaaviin virkasuhteisiin ja pysyväisluontoisessa työsopimussuhteessa olevat työntekijät vastaaviin virka- ja työsopimussuhteisiin heille soveltuvaan laajentuvan tai uuden kunnan virkaan, tehtävään tai työhön, jollei tämän kunnan valtuusto painavista syistä toisin päättä. Vastaavasti kun kunta jaettiin, siirrettiin lakkaavan kunnan viranhaltijat ja työntekijät. Siirto tuli 17 §:n mukaan toteuttaa siten, etteivät palkka- ja muut virka- tai työsuhteeseen kuuluvat edut huonone.

Ennen vuotta 1959 perustettuja kaupunkeja varten laissa oli 21 §:n poikkeussäännös, jonka mukaan edellä mainittuja henkilöitä koskevia 16–20 §:ä ei niihin sovellettu.

Säännös johtui siitä, että kaupungeilla oli perustuslain turvaamia privilegioita, joihin olisi voitu kajota vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Käytännössä myös nämä kaupungit toimivat muiden kuntien tavoin, vaikka niiden juridinen asema oli toinen.

¹⁰² Tällaisesta päätöksentekokulttuurista käy esimerkkinä Raahen kaupungin ja Pattijoen kunnan yhdistyminen vuoden 2003 alusta, jolloin uudelle Raahelle valittiin 13-jäseninen kaupunginhallitus. Kaupunginvaltuusto valitsi uudelle Raahelle 6.11.2002 kaupunginhallituksen, jossa oli yhdeksän kunnan tai kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevaa henkilöä. Päätöksen lainvastaisuus toki huomattiin pian, ja päätös korjattiin, mutta menettely oli hämmäntävä näyte kunnalliskulttuurin alennustilasta. (Raahen kaupunginvaltuusto 6.11.2002 § 14 ja 16.1.2003 § 11.)

Lain 42 §:ssä määrättiin, että uutta kuntaa varten on kuukauden kuluessa siitä, kun valtioneuvosto on tehnyt päätöksen uuden kunnan perustamisesta, asetettava järjestelytoimikunta. Lainkohdan käytännön organisointi aiheutti joissakin kunnissa ongelmia. Lakkaava kunta saattoi käynnistää investointeja, jotka eivät olleet tarkoituksenmukaisia. Ongelmia aiheuttivat kahden kunnan yhdistymistilanteissa järjestelytoimikunnan ja kuntien kunnanhallitusten toimivaltakysymykset. Laki ei ongelmaan antanut vastausta, ja käytännöt vaihtelivat. Tulkintakysymyksiä ei tiettävästi viety lääninoikeuksien ratkaistavaksi, joten auktoritatiivisia ratkaisuja kysymyksiin ei liene olemassa. Varsin problemaattista oli myös se, että samat henkilöt joutuivat hoitamaan kaksinkertaista hallintoa useiden kuukausien ajan, mikä merkitsi suuria työmääriä. Asetelma oli monesti hankala niissä kunnissa, joissa päätös yhdistymisestä oli tehty niukalla enemmistöllä. Tilannetta ei juurikaan helpottanut lain 45 §:n määräys, jonka mukaan ”sen kunnan viranomainen, joka tai johon kuuluva alue on määrätty siirrettäväksi uuteen kuntaan, ei sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt päätöksen kuntajaon muutoksesta, saa päättää asioista, joiden on katsottava kuuluvan uuden kunnan viranomaisten ratkaistaviin ja jotka voidaan sille siirtää”.

5.3 Muutoksenhaku

Valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä, joka oli tehty kuntajaon muutospäätöksen jälkeen, mutta ennen muutoksen voimaantuloa, säilyi asiallisesti samansisältöisenä kuin se oli ollut KJaoitusL:n 26 §:ssä. Tämä erityinen valitusoikeus voitiin perustaa siihen, ”että päätös on ristiriidassa niiden periaatteiden kanssa, joihin muutos nojautuu, taikka 45 §:n säännösten vastainen.” Erityinen valitusoikeus oli toisella kunnalla, jota kuntajaon muutos koski, ja tämän kunnan jäsenellä.

Muutoksenhausta valtioneuvoston, sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen päätökseen säädettiin lain 49 §:ssä seuraavaa: ”Tämän lain nojalla annettuun valtioneuvoston, sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen päätökseen saa hakea muutosta niin kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) on säädetty. Kuntajaon muuttamisesta annetusta päätöksestä katsotaan tieto saaduksi, kun päätös on julkaistu asetuskokoelmassa. Valitusoikeus on sillä, jota päätös koskee, sekä asianomaisella kunnalla ja tämän jäsenellä.”

Säännöksen 1 momentti oli uusi, mutta käytännössä se virallisti vuodesta 1950 voimassa olleen HalValL:n mukaisen valitusoikeuden. Koska pykälässä viitattiin HalValL:iin, merkitsi se sitä, että valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön päätöksiin saattoi hakea muutosta vain laillisuusperusteilla. Lääninhallituksen päätöksistä saattoi valittaa sen sijaan niin laillisuusperusteilla kuin tarkoituksenmukaisuusperusteillakin.

5.4 Kuntajakolain muutos 1992

Valtioneuvosto teki 25.1.1982 päätöksen, ettei kuntauudistussuunnitelmiin olosuhteiden ja näkemysten muututtua enää voitu nojautua. Vuonna 1983 kuntien itsehallintokomitea¹⁰³ linjasi kuntajaon kehittämisen vapaaehtoisuuden pohjalta ja ehdotti, että kuntauudistuksen suunnittelulaki tulisi kumota. Laki kumottiinkin lopulta vuonna 1988. Laki oli kuollut käytännössä paljon aiemmin. Hyvin kuvaavaa on se, että Suomen Laki -teoksen toimittaja oli poistanut kuntauudistussuunnittelulain jo vuonna 1984 lakikirjasta.

Valtioneuvosto asetti vuonna 1991 kunnalliskomitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi kunnallislakiin sekä tehdä tarpeelliset ehdotukset sitä, miten kunnallislakiin liittyvää lainsäädäntöä tulisi tarkistaa. Työnsä aikana komitea teki myös ehdotuksen kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.¹⁰⁴ Valmistelun pohjalta hyväksyttiin kuntajaosta annetun lain muutos (980/1992), joka tuli voimaan vuoden 1993 alusta. Lainmuutoksen 2 a § kuului seuraavasti: ”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.”

Kielto, joka 2 momentissa kokonaisliitoksia koskien säädettiin, oli ehdoton, eikä pakkoliitos ollut enää mahdollista millään perusteella. Lainsäädäntö oli saatettu ajan tasalle. Huomionarvoista oli myös 1 momentissa hyväksytty periaate, että kuntien yhtäpitävät päätökset yhdistymisestä oli valtioneuvoston pantava täytäntöön sellaisenaan, ellei yleinen etu vaatinut yhdistymisen hylkäämistä. Lain tultua voimaan yhtään hylkäävää päätöstä ei kuitenkaan vuosina 1993–2007 tehty.¹⁰⁵

Osittaisliitoksen erityisistä edellytyksistä säädettiin saman lain 3 §:ssä: ”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.”

Osittaisliitoksissa on useimmiten kysymys pienistä rajajärjestelyistä, jotka on yleisen edun nimissä voitava järjestellä tarkoituksenmukaisimmiksi. Sen vuoksi oli myös perusteltua jättää valtioneuvostolle harkintavaltaa, vaikka yleinen yhteiskunnallinen asenne pakkoliitoksia kohtaan oli ollut jo 1970-luvun loppupuolelta alkaen kielteinen.

¹⁰³ KM 1983:33.

¹⁰⁴ Komitean esityksen pohjalta valmistui hallituksen esitys (HE 70/1992 vp).

¹⁰⁵ Toivo Pihlajaniemi haastattelussa 25.5.2009 ja Arto Koski haastattelussa 7.8.2009.

5.5 Kuntalaki 1995 ja kuntajakolaki 1997 sekä sen tarkistukset 2001–2008

5.5.1 Kuntalaki 1995

Vuoden 1995 kuntalain valmisteli kunnalliskomitea. Komitean mietintö valmistui syyskuussa 1993.¹⁰⁶ Komitea teki ehdotuksen vuoden 1976 kunnallislain osittaisuudistuksesta, kuntajaosta annetun lain sekä Suomen Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin muuttamisesta. Laki kunnallislain muuttamisesta (979/1992) sekä laki kuntajaosta annetun lain muuttamisesta (pakkoliitokset kieltävä lain muutos) tulivat voimaan vuoden 1993 alusta. Sen sijaan hallitus ei antanut esitystä Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin muuttamisesta. Hallituksen esityksen kuntalaiksi¹⁰⁷ johtoaajatus oli säätää kunnallislaki mahdollistavaksi eli laki antoi kunnille monia vaihtoehtoja järjestää hallinto ja toimintajärjestelmät. Kunnallislaki oli tuolloin sääntelytavaltaan Pohjoismaiden suppein.¹⁰⁸

Eduskunta hyväksyi lain pitkälti hallituksen esityksen mukaisena. Muutamat mielenkiintoiset uudistukset jäivät kuitenkin toteutumatta: 1) Sitovasta kunnallisesta kansanäänestyksestä luovuttiin. 2) Takauskieltoa koskeva säännös poistettiin, joten takauksen sallittavuus määräytyy yleistä toimialaa koskevan säännöksen mukaan. 3) Hallitus oli ehdottanut kunnanhallituksen ja lautakuntien jälkikäteisen siirto-oikeuden tilalle päätöksentekoa edeltävää otto-oikeutta. Eduskunkäsittelyssä otto-oikeus muuttui siirto-oikeuden tapaan jälkikäteiseksi valvontakeinoksi.¹⁰⁹ 17.3.1995 annettu kuntalaki (365/1995) tuli voimaan 1.7.1995, ja lain kunnan taloutta koskeva 8 luku ja hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva 9 luku 1.1.1997.

Vuoden 1995 kuntalaki siihen tehtyine muutoksineen on voimassa olevaa oikeutta. Merkittävimmät muutokset, jotka lakiin on tehty sen hyväksymisen jälkeen, ovat kuntakonsernia koskeva 16 a §, kunnanjohtajaa ja pormestaria koskeva 24 §, apulaispormestaria koskeva 24 a §, esteellisyyttä koskeva 52 §, talousarviota ja taloussuunnitelmaa koskeva 65 §, kuntayhtymän perussopimuksen muuttamista koskeva 79 §, kunnallista liikelaitosta ja sen tehtäviä koskeva 10 A luku (87 a–87 m §:t) ja kunnallisvalitusta koskeva 90 §.

¹⁰⁶ KM 1993:33.

¹⁰⁷ HE 192/1994 vp.

¹⁰⁸ Manninen 2010, s. 134.

¹⁰⁹ Harjula – Prättälä 2012, s. 15.

5.5.2 Vuoden 1997 kuntajakolaki

5.5.2.1 Lain tausta

Vuoden 1997 kuntajakolain tarve tuli siitä, että tuolloin arvioitiin, että laki oli pelkkä menettelytapalaki. Valtiovallan katsottiin silloin olevan kuntajaon muutoksessa teknisenä valmistelijana ja päätöksenteossa sidotun harkintavallan käyttäjänä. Lisäksi arvioitiin, että kansalaisten tahto vaikutti vähän kuntajaotuksen kehittämiseen.¹¹⁰ Hallituksen esitys (HE 135/1997 vp) eduskunnalle annettiin lokakuussa 1997. Uusi laki (1196/1997) annettiin 19.12.1997, ja se tuli voimaan vuoden 1998 alusta.

Hallituksen esityksessä tavoitteeksi todettiin kuntajaon kehittyminen entistä toimintakykyisemmäksi niin, että se turvaa riittävät ja kaikkialla kohtuullisen yhtäläiset edellytykset kansalaisten itsehallinnolle, perusoikeuksien toteutumiselle sekä kunnallisten ja muiden viranomaisten toiminnalle. Lisäksi lain tuli mahdollistaa aloitteellisempi kuntajaon kehittyminen.¹¹¹

Vuonna 1972 säädettiin laki yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista (572/1972), joka tuli voimaan vuoden 1973 alusta tarkoituksena tasoittaa vanhojen kaupunkien ja maalaiskuntien lainsäädännöllisistä eroista johtuvia valtionosuuksien menetyksiä. Avustusten, joita oli jaettu vuodesta 1995 alkaen kuntien yhdistymisavustuksista annetun lain (89/1994) nojalla, haluttiin jatkossa toimivan lain yleisten tavoitteiden mukaisesti, jolloin avustus ehdotettiin jaettavaksi kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa kuntien määrä vähenisi. Esityksen mukaan sopivinta kuntajakoa oli etsittävä kaikilla alueilla ja jokaista kuntaa koskien erikseen relevantteja tekijöitä arvioimalla.¹¹²

5.5.2.2 Kuntajakolain (1196/1997) keskeinen sisältö

Uuden lain 1 § sisälsi kuntajaon tarkoituksen, kehittämistavoitteet sekä päätöksenteon perussäännöksen. Kuntajaon kehittämistavoitteet kirjattiin ensi kertaa lakiin. Lain 1 § kuului seuraavasti:

1 § Kuntajakoko

Asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna kuntiin.

Kuntajakoa kehitetään 1 momentissa sanottujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla.

¹¹⁰ Kuntajakolainsäädännön uudistamistyöryhmän mietintö. SM Kuntajaosto (1997:2) sekä HE 135/1997 vp, s. 6–8.

¹¹¹ HE 135/1997 vp, s. 8–9.

¹¹² HE 135/1997 vp, s. 3 ja 4.

Kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla, tai siitä päättää, sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvosto tai ministeriö.

Lain tavoite oli 1 §:n 2 momentin mukaan kehittää kuntajakoa alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Eheydellä tarkoitettiin sitä, että kunnan tuli muodostua mahdollisimman yhtenäisestä alueesta. Yhdyskuntarakenteen toimivuudella tarkoitettiin sitä, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa.¹¹³

Lain 1 §:ssä oli huomionarvoista se, että yleishallinnollinen tehtävä oli nostettu asukkaiden itsehallinnon rinnalle. Kunnat ovatkin toimineet hallinnollisen jaotuksen perusyksikköinä seuraavissa viranomaisten toimialuejaotuksissa: 1. kunnallishallinto: kunnat, maakuntien liitot,¹¹⁴ erityishuoltopiirit, sairaanhoitopiirit ja muut kuntayhtymät; 2. valtiolliset toiminnot: hälytysalueet, ilmatieteen laitoksen yksiköt, krp:n yksiköt, kihlakunnat, käräjäoikeuksien tuomiopiirit, liikkuvan poliisin yksiköt, läänit (nykyisin aluehallintovirastojen toimialueet), hallinto-oikeudet, maakunta-arkistot, maanmittaustoimistot, maanpuolustusalueet, maistraatit, merenkulkupiirit, metsäkeskukset, sotilasläänit, suojelupoliisin alueelliset yksiköt, tullipiirit, työvoima- ja elinkeinokeskukset (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset), työvoimatoimistot, verovirastot ja vaalipiirit. 3. Euroopan unioni: NUTS-alueet ja parlamentin edustajien vaalialueet.¹¹⁵

Kuntajaon yleisistä edellytyksistä sääntelevä 3 § vastasi vanhan lain edellytyksiä. Muutos oli siinä, että puhuttiin alueen asukkaista, elinolosuhteista ja toimintamahdollisuuksista. Tämä tarkoitti sitä, että muutoksella voitiin tavoitella paitsi asianomaisten kuntien myös näitä kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä. Oli lisäksi huomionarvoista, että kohdat olivat niin laveasti muotoillut, että ne koskettivat kunnallishallinnon lisäksi myös muita palveluja ja elinkeinoja. Erityisistä edellytyksistä kunnan perustamisessa ja lakkauttamisessa sääntelevä 4 § antoi valtuustojen päätöksille ratkaisevan roolin. Valtuustojen esittämä muutos tuli valtioneuvoston hyväksyä, paitsi jos esitys oli ristiriidassa 1 §:n tai 3 §:n kanssa. Aiemmin vaadittiin tärkeä yleinen etu valtuustojen tahdon kumoamiseen, nyt peruste oli joustavampi. Yhtäkään hylkäävää päätöstä ei ajanjaksolla 1998–2007 tehty.¹¹⁶

¹¹³ HE 135/1997 vp, s. 12.

¹¹⁴ Maakuntakuntajakolain (11.12.1997/1159) 1 §:n 1 momentin mukaan ”alueiden kehittämistä ja alueiden käytön suunnittelua varten maa jaetaan maakuntiin. Maakunnaksi määrätään alue, johon kuuluvat kunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.”

¹¹⁵ Hannus – Hallberg 1997, s. 51 ja 52 sekä Pihlajaniemi 1998, s. 27 ja 28.

¹¹⁶ Arto Koski haastattelussa 7.8.2009.

Lain 4 §:n 2 momentin loppu oli uutta lainsäädäntöä. Sisäasiainministeriölle annettiin 8 §:n nojalla mahdollisuus nimetä asian laajuuden tai vaikeuden tai muun perustellun syyn johdosta kuntajakoselvittäjä.¹¹⁷ Selvittäjä voitiin myös määrätä, mikäli 20 % kunnan äänioikeutetuista asukkaista teki aloitteen kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta.¹¹⁸ Selvittäjä saattoi esittää kansanäänestystä, ja ministeriö saattoi määrätä sen toimeenpantavaksi. Jos kansanäänestyksessä kaikissa kunnissa enemmistö oli kuntajaon muutoksen kannalla, muutos voitiin määrätä voimaan valtuuston vastustuksesta huolimatta. Lainmuutos lisäsi kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa. Tällöin valtioneuvostolla oli vapaa harkintavalta päättää asiasta.

Lähinnä osittaisliitoksia koski lain 5 §, jonka mukaan kuntajaon muutos, joka merkitsi kunnan alueen supistumista tai laajenemista, mutta ei uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä, voitiin tehdä: 1) jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei vastustanut muutosta tai 2) jos muutos ei vaikuttanut minkään kunnan asukasmäärään yli 5 %:lla tai pinta-alaan yli 10 %:lla laskettuna maapinta-alasta. Muutoin 1 momentissa tarkoitettu kuntajaon muutos voitiin tehdä vain erityisen painavilla 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Lain 5 §:ssä tarkoitettu liitos voitiin 1 momentin mukaan tehdä, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei vastustanut liitosta. Mikäli valtuusto vastusti osittaisliitosta, valtioneuvosto saattoi päättää kuntajaon muutoksista tapauksissa, joissa muutos väkimäärässä oli 5 % tai vähemmän, ja samaan aikaan muutos maapinta-alaan oli 10 % tai vähemmän. Tämä oli pääsääntö, josta voitiin erityisen painavilla syillä poiketa. Erityisen painavat syyt saattoivat täytyä ainakin seuraavissa tilanteissa: 1) Kuntajaon muutos, jossa yhdistettiin asuttu enklavi sitä ympäröivään kuntaan. 2) Vesistön tai muun sellaisen tekijän kunnan pääalueesta eristämä alue yhdistettiin ko. alueeseen maayhteydessä olevaan tai muutoin luonnollisesti liittyvään kuntaan. 3) Kunnan raja-alueella oleva vähemmistökielisten asuttama alue yhdistettiin heidän kieltään käyttävään naapurikuntaan.¹¹⁹ Kaikki kolme tapausryhmää ovat hyvin perusteltavissa. Esimerkiksi Sipoon kunnan osan siirto vuoden 2009 alusta Helsingin kaupunkiin tehtiin tämän lainkohdan nojalla.

Vireillepanoon kunnan perustamiseksi tai kuntien lukumäärän vähentämiseksi olivat oikeutetut lain 6 §:n nojalla vain asianomaisen kunnan valtuusto tai ministeriö. Sen ohella lain 8 §:n 2 momentin mukaan vähintään 20 % 18 vuotta täyttäneistä kunnan äänioikeutetuista asukkaista saattoi tehdä esityksen kunnan lak-

¹¹⁷ Tätä oikeutta ministeriö käytti Sipoon osaliitoksen yhteydessä. (Hannes Manninen 28.11.2011).

¹¹⁸ Rovaniemen maalaiskunnan asukkaista yli 20 % teki aloitteen Rovaniemen maalaiskunnan ja kaupungin yhdistymisestä. Tämän jälkeen Rovaniemen maalaiskunta esitti yhdessä Rovaniemen kaupungin kanssa sisäasiainministeriölle kuntajakoselvittäjän määräämistä, mikä toteutuikin.

¹¹⁹ Pihlajaniemi 1998, s. 40.

kauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta, ja ministeriö saattoi määrätä erityisen selvityksen. Vireillepanoon oikeutettujen piiri oli suppea. Tämä sääntely oli perusteltua.

Kunnan jäsen sai vireille kuntajaon muuttamista koskevan asian, jossa ei ollut kyse kunnan lakkauttamisesta tai uuden kunnan perustamisesta. Kunnan jäseniä ovat kuntalain (365/1995) 4 §:n nojalla: 1. Kunnan asukas, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on; 2. Yhteisö, laitos ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa; 3. Henkilö, joka omistaa tai hallitsee kiinteätä omaisuutta kunnassa. On lisäksi huomioitava, että kuntajakolain 43 §:n 1 momentin nojalla kiinteistörekisterin pitäjä saattoi tietyin edellytyksin esittää kuntajaon ja kiinteistöhallinnollisen jaotuksen yhtenäistämisen vuoksi tarpeelliseksi katsomaansa kuntajaon muutosta.

Lain 6 §:n 4 momentti oli uutta lainsäädäntöä ja antoi sisäasiainministeriölle oikeuden hylätä heti sellaisen esityksen, jota ilmeisesti ei tultaisi hyväksymään. Hallituksen esityksessä¹²⁰ katsottiin tällaisiksi syiksi: 1. Esitys ei täytä vireillepanokelpoisen esityksen vaatimuksia; 2. Esitys vastaa samojen esityksentekijöiden äskettäin esittämää, mutta hylättyä esitystä; 3. Esityksellä pyritään äskettäin muutetun kuntajaon palauttamiseen; 4. Valtuusto on ottanut kielteisen kannan esityksessä tarkoitettuun muutokseen ennen esityksen tekoa tai kuntien lausunnonantoajankohtaa, mutta niin äskettäin, että kannanotto on relevantti. Lainkohta oli tarpeen, jotta selvästi turhat aloitteet voitiin heti hylätä, mutta toisaalta sen vuoksi, ettei äskettäin ratkaistua asiaa tarvinnut ottaa heti uudelleen käsittelyyn. Lainkohta on vaikuttanut ennaltaehkäisevästi.

Erityisen selvityksen toimittamisesta säädettiin kuntajakolain 8 §:ssä, että erityinen selvitys voitiin määrätä toimitettavaksi kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta. Vaikeus saattoi johtua siitä, että vaikka tarve kuntajaon muutokselle oli yleisesti tunnustettu, kuntien väliset suhteet olivat ajautuneet tulehtuneeseen tilanteeseen ja tarvittiin ulkopuolinen selvittäjä. Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan yhdistyminen lieene ollut tällainen tapaus. Vaikeus ja laajuus saattoivat olla kyseessä tapauksessa, jossa alueelle oltiin sijoittamassa suurta teollisuuslaitosta eikä sijaintikunta kyennyt yksin vastaamaan sen vaatimista palvelu- ja infrastruktuurivaatimuksista. Laajuus on tyypillisesti kyseessä monikuntaliitoksissa.¹²¹

Jos vähintään 20 % kunnan 18 vuotta täyttäneistä äänioikeutetuista asukkaista oli tehnyt omaa kuntaansa koskevan kuntajaon muutosesityksen, joka tarkoitti uuden kunnan perustamista tai kunnan lakkauttamista, saattoi ministeriö määrätä

¹²⁰ HE 135/1997 vp.

¹²¹ Esimerkiksi Salon seudun liitos vuoden 2009 alusta. Siinä yhdistyviä kuntia oli kaikkiaan kymmenen, ja liitos toteutettiin FT Arto Kosken selvityksen pohjalta.

lain 8 §:n 2 momentin nojalla selvityksen. 18 vuoden ikä tuli olla esityksen teko-hetkellä.¹²² Selvittäjän tuli tarpeen mukaan ehdottaa kansanäänestystä. Sisä-asiaiministeriö saattoi tämän jälkeen harkintansa mukaan päättää kansanäänestuksen järjestämisestä, mikä lähes poikkeuksetta toteutettiin.

Lain 9 §:ssä säädettiin, että kunnat saattoivat sopia hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksesta. Sopimusta tuli noudattaa muutoksen voimaantulosta viiden vuoden ajan, ellei ollut sovittu lyhyemmästä ajasta tai jolleivät olosuhteet olleet muuttuneet siten, ettei sopimuksen noudattaminen ollut mahdollista. Vuoden 2005 lainmuutoksella (167/2005) sopimus määrättiin pakolliseksi ja siihen tuli liittää suunnitelma, miten palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Lain tarkoituksen kannalta merkittävin oli suunnitelma palvelurakenteista, koska se mahdollisti vaikuttavasti muuttaa palvelurakenteita. Tämä mahdollisuus on viime vuosina ollut yksi harvoista tehokkaista keinoista rakenteiden muuttamiseksi. Kaikki kunnat eivät tehneet suunnitelmaa, ja laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sääti viiden vuoden irtisanomissuojan, mikä lopulta mitätöi lähes kokonaan pykälän tarkoituksen. Vuoden 2007 lain uudistuksessa (170/2007) hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksen viiden vuoden aika lyheni kolmeen vuoteen.

Valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön toimivallasta säädettiin lain 11 §:ssä, että valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta taikka sitä koskevan esityksen hylkäämisestä. Ministeriö saattoi kuitenkin päättää osittaisliitoksesta, jos minkään asianomaisen kunnan valtuusto ei ollut sitä vastustanut tai hylätä sellaisen esityksen, jos asianomaisen kunnan valtuusto oli sitä vastustanut. Aikaisempi laki määräsi kuntajaosta päättämisen pääsääntöisesti valtioneuvoston yleisistunnolle, ja vain vähäisissä muutoksissa, joista kunnat olivat yksimielisiä, ministeriölle. Vuoden 1994 alussa tuli voimaan HM 40 §:n, valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) ja valtioneuvoston ohjesäännön (995/1943) muutokset (1119/1993, 1120/1993 ja 1392/1993), joilla valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivaltaa muutettiin. Muutokset merkitsivät sitä, että päätösvalta kuului kuntajakoasioissa pääsääntöisesti sisäasiainministeriölle, ja vain jos asianomaiset kunnat olivat asiasta eri mieltä, valtioneuvoston yleisistunnolle. Kaikki kuntien yhdistymiset, joista kunnat olivat yhtä mieltä, menivät nyt sisäasiainministeriön päätettäväksi. Vastaavasti valtioneuvoston yleisistunnolle meni valtaosaltaan sellaisia kuntajaon muutoksia, joissa oli hylkäämisen mahdollisuus. Hallituksen esityksessä¹²³ pidettiin tällaista toimivallan jakoa epätarkoituksenmukaisena, mitä se epäilemättä olikin.

¹²² Näin myös Pihlajaniemi 1998, s. 48.

¹²³ HE 135/1997 vp, s. 15.

Lain 24 §:ssä määrättiin, että ”ministeriö voi asianomaisten kuntien yhteisestä esityksestä määrätä, että valtuutettuja valitaan laajentuvassa tai uudessa kunnassa enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään. Määräys voi koskea ensimmäistä ja toista vaalikautta kuntajaon voimaantulon jälkeen.” Säännöksellä haluttiin vahvistaa valtuustojen edustavuutta. Säännös tavoitteli hyvää päämäärää, mutta se mahdollisti jopa kahdeksan vuoden siirtymäkauden, joka oli ylipitkä ja epätarkoituksenmukainen. Uudessa vuoden 2009 kuntajakolaissa tämä säännös poistui laista.

5.5.2.3 Muutoksenhaku

Muutoksenhakua pohdittaessa katsottiin, että kuntajaon muuttamista koskevaan päätöksentekoon liittyy sekä säädösvallan että hallintovallan piiriteitä, mutta että sitä on pidettävä pääasialliselta olemukseltaan säädösvallan käyttönä.¹²⁴ Hallitus esitti, että kunnanvaltuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajaon muutosta, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla, mutta valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä valitusoikeutta ei olisi.¹²⁵ Perustuslakivaliokunta katsoi kuntien itsehallinnolliseen asemaan ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 99/1991) 11 artiklaan nojautuen, että valitusoikeus valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä on kuitenkin asianmukaisempi järjestely. Hallintovaliokunta päätyikin ehdottamaan muutoksenhakuoikeutta perustuslakivaliokunnan perusteluihin nojautuen muutoin hallituksen esittämässä muodossa, mutta myös valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä tuli valitusoikeus korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Lain 35 §:n 2 momentissa säädettiin, että ”valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä”. Määräys oli mahdollisten uusien vaalien ja käytännön syiden vuoksi välttämätön, ja KHO on viime vuosina kyennyt määräystä noudattamaan. Valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä, joka on tehty kuntajaon muutospäätöksen jälkeen, mutta ennen muutoksen voimaantuloa, säilyi lain 36 §:n mukaisesti asiallisesti samansisältöisenä kuin se oli ollut aikaisemmassa laissa. Tämä erityinen valitusoikeus voitiin perustaa siihen, että päätös on ristiriidassa kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden kanssa tai on 33 §:n vastainen.

Edellä on käsitelty seikkaperäisesti vuoden 1997 lakia, koska kuntahistoriamme vilkkain kuntajakomuutosten vaihe oli vuosina 2005–2009, jolloin toteutettiin yhteensä 58 liitosta, joissa kuntamäärä väheni 95 kunnalla. Muutoksissa sovellettiin vuoden 1997 lakia sekä siihen vuosina 2001–2008 tehtyjä osittaistarkistuksia.

¹²⁴ Kuntajakolainsäädännön uudistamistyöryhmän mietintö. SM Kuntajaosto (1997:2), s. 28–30.

¹²⁵ HE 135/1997 vp, s. 28.

5.5.3 *Lain tarkistukset 2001–2008*

Tarkistuksista olennaisimmat olivat seuraavat:

1. Vuoden 2001 laintarkistuksella (1447/2001) muutettiin yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä sekä otettiin käyttöön uusi tukimuoto, investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Tarkistus tuli voimaan vuoden 2002 alusta. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuki oli käytössä viisi vuotta, ja se poistui vuoden 2007 kuntajakolain muutoksen (170/2007) myötä.

2. Vuoden 2005 laintarkistuksella (167/2005) yhdistyvät kunnat velvoitettiin hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa sopimaan suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Kuntajaon muuttamisen erityisiä edellytyksiä tarkennettiin kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisvelvollisuuden osalta.

3. Laintarkistus (170/2007, voimaan 23.2.2007) liittyi lakiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Sen 1 §:n 2 momentti määritteli kuntajaon ja kunnan vaatimukset seuraavasti: ”Kuntajakoa kehitetään 1 momentissa mainittujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.” Muutoksella säädettiin henkilöstölle viiden vuoden irtisanomissuojaa, joka taattiin laissa vuosien 2008–2013 alussa tulevissa kuntajaon muutoksissa.

4. Vuonna 2008 lakia muutettiin kaksi kertaa. Kesäkuun alusta 2008 tuli voimaan lainmuutos (357/2008), jolla mahdollistettiin järjestelytoimikunnan asettaminen sekä uuden kunnan valtuuston toimikautta koskevien säännösten soveltamisen kuntien niin päättyessä myös silloin, kun kuntajakoa muutetaan kuntaa laajentamalla. Tämä muutos ei juurikaan edennyt käytäntöön asti. Samoin kävi vuoden 2009 alusta voimaan tulleen laintarkistukselle (761/2008), jossa säädettiin kolmannelle vaihtoehdoisesta mallista muodostaa uuden kunnan valtuusto kesken kunnallisen vaalikauden, eli niin kutsutusta osayhteisvaltuustosta.

5.5.4 *Kuntajaon kehitys vuodesta 1978 vuoteen 2005*

Vuoden 1977 jälkeen ei 1970-luvulla tapahtunut yhtään liitosta. 1980-luvulla liitoksia toteutui vain kahtena vuonna. Vuonna 1981 Kiikan ja Keikyän kunnat yhdistyivät Äetsän kunnaksi, Lokalahden kunta liitettiin Uuteenkaupunkiin sekä Nummen ja Pusulan kunnat yhdistyivät Nummi-Pusulaksi. Vuonna 1989 Nuijamaan kunta liitettiin Lappeenrannan kaupunkiin. 1980-luvulla kuntamäärä väheni neljällä.

Vaikka kuntamäärä pysyi vakaana 1980-luvun, kuntien toiminnassa alkoivat puhaltaa uudet tuulet. Ruotsissa aloitettiin vapaakuntakokeilut vuonna 1984. Tanska seurasi perässä vuonna 1985 ja Norja vuonna 1987. Vapaakuntakokeilusta ryhdyttiin Suomessa keskustelemaan muiden pohjoismaiden innoittamana vuoden 1984 lopussa Kaupunkiliiton piirissä, ja ensimmäisen esityksen vapaa-kunnaksi teki Lieksan kaupunki. Kunnallisliitto suhtautui aluksi kriittisesti kokeilulle, mutta erinäisten vaiheiden jälkeen tuli lopulta hankkeen taakse. Kokeilulaki (718/1988) vahvistettiin heinäkuun lopussa 1988, ja valtioneuvosto valitsi joulukuussa 1988 kaikki 56 ilmoittautunutta kuntaa kokeiluun. Sen lisäksi hallinnon kokeiluun osallistuivat seuraavien vuosien aikana lähes kaikki Suomen kunnat.¹²⁶ Kokeilujen merkitys oli siinä, että ne antoivat suuren vapauden järjestellä hallinto-organisaatiot tarkoituksenmukaisesti. Lautakuntia yhdistettiin ja päätösvaltaa delegoitiin. Vuosina 1988–1996 toteutettujen kokeilujen kokemukset olivat niin hyviä, että valtaosa muutoksista jäi pysyviksi.

1990-luku oli vain vähän vilkkaampi kuin 1980-luku. Vuonna 1993 Uusikaupunki vahvistui jälleen, kun Kalannin kunta liitettiin siihen. Samana vuonna toteutui myös Konginkankaan kunnan liitos Äänekosken kaupunkiin, Rauman maalaiskunnan liittäminen Rauman kaupunkiin, Säynätsalon kunnan liitos Jyväskylän kaupunkiin¹²⁷ sekä Tenholan kunnan liittäminen Tammisaaren kaupunkiin. Vuonna 1997 toteutui Heinolan maalaiskunnan ja kaupungin yhdistyminen Heinola-nimiseksi kaupungiksi, Lohjan kunnan ja kaupungin yhdistyminen Lohja-nimiseksi kaupungiksi sekä Porvoon maalaiskunnan ja kaupungin yhdistyminen Porvooksi. Kuntamäärän vähennys oli 1990-luvulla kahdeksan. Vuonna 1990 kuntia oli 460 ja vuonna 2000 452.

Suomen rahamarkkinat oli vapautettu 1980-luvun puolivälissä. Pian sen jälkeen romahti Neuvostoliiton kauppa, mikä 1970-luvun ja 1980-luvun huippuvuosina oli ollut jopa 25 % viennistä. Löysän rahoituksen vuoksi pankit luottottivat avokätisesti yrityksiä ja kotitalouksia. Seurasi nopea markkinoiden ylikuumeneminen vuosina 1987–1989, jolloin kiinteistöjen hinnat lähtivät jyrkkään nousuun. Tätä kesti syyskuuhun 1989, jolloin korot yhtäkkiä nousivat noin 15 %:n tasolle. Suuria velkoja ottaneet yritykset joutuivat vaikeuksiin. Kiinteistöjen arvot romahtivat. Seurasi Suomen taloushistorian syvin lama, jonka vaikein vuosi oli 1993, jolloin työttömiä oli peräti noin puoli miljoonaa. Kustannusperusteinen valtionapujärjestelmä muutettiin laskennalliseksi elokuun 3. päivänä vuonna 1992 annetulla kuntien valtionosuuslailla (688/1992), joka tuli voimaan vuoden 1993 alussa. Julkinen sektori joutui useiden vuosien säästökuurille. Vuo-

¹²⁶ Ks. Ryynänen 2012, s. 71. Kokeilulaki valmisteltiin vapaakuntatyöryhmän mietinnön (1987:2) pohjalta. Ks. myös Manninen 2010, s. 102–123.

¹²⁷ Liitos erosi aikaisemmista liitoksista siinä, ettei kunnilla ollut yhteistä maarajaa.

desta 1994 alkaen toteutettiin mittavat valtionosuuksien leikkaukset.¹²⁸ Paineet kuntajakoa kohtaan alkoivat kasvaa.

1990-luvulla vähittäin alkaneen ja viime vuosikymmenellä jo voimakkaana esiintyneen kansallisen hankkeen ytimessä on talous. Kansallisen hankkeen muuttuminen talousvetoiseksi on merkinnyt yhteiskuntarakenteiden asteittaista keventämistä, markkinaperiaatteen tuomista selkeästi julkiselle sektorille sekä ajatusta yksikkökoon merkityksestä tuottavuudelle. Keskeisiä termejä uudessa ajattelussa ovat kilpailukyky, kustannustehokkuus, markkinaperusteisuus ja tuottavuus.¹²⁹ Valtio on vetäytynyt vuosi vuodelta enemmän maakunnista ja kunnista. Tämä näkyy nykyisin ennen kaikkea poliisin ja työvoimahallinnon palveluis-
sa.¹³⁰

Kuntien määrä oli 2000-luvun alkaessa 452. Vuonna 2001 toteutui vain kolme liitosta. Mikkelin maalaiskunta, Mikkelin kaupunki ja Anttolan kunta yhdistyivät Mikkelin kaupungiksi. Temmeksen kunta jaettiin siten, että pääosa kunnasta liitettiin Tyrnävän kuntaan sekä osia Limingan, Lumijoen sekä Rantsilan kuntaan. Jämsän kaupunki ja Kuoreveden kunta yhdistyivät Jämsän kaupungiksi. Vuonna 2003 Haminan kaupunki ja Vehkalahden kunta yhdistyivät Haminan kaupungiksi sekä Pattijoen kunta ja Raahan kaupunki yhdistyivät Raahan kaupungiksi. Vuonna 2004 Jäppilän kunta, Pieksämäen maalaiskunta ja Virtasalmen kunta yhdistyivät Pieksänmaaksi. Näin ollen 2000-luvun alkuvuosina ennen vuotta 2005 kuntamäärä väheni kahdeksalla kunnalla. Vuoden 2005 tapahtumat enna-koivat jo tulevaa. Silloin toteutui peräti kymmenen liitosta:

Parikkalan, Saaren ja Uukuniemen kunta yhdistyivät Parikkalan kunnaksi
Tuupovaaran ja Kiihtelysvaaran kunta sekä Joensuun kaupunki yhdistyivät
Joensuu-nimiseksi kaupungiksi.

Kangasalan ja Sahalahden kunta yhdistyivät Kangasala-nimiseksi kunnaksi.

Karinaisten ja Pöytyän kunta yhdistyivät Pöytyä-nimiseksi kunnaksi.

Tohmajärven ja Värtsilän kunta yhdistyivät Tohmajärvi-nimiseksi kunnaksi.

Kangaslammen kunta ja Varkauden kaupunki yhdistyivät Varkaus-nimiseksi
kaupungiksi.

Kullaan kunta ja Ulvilan kaupunki yhdistyivät Ulvila-nimiseksi kaupungiksi.

Kuopion kaupunki ja Vehmersalmen kunta yhdistyivät Kuopio-nimiseksi kau-
pungiksi.

Loimaan kaupunki ja Loimaan kunta yhdistyivät Loimaa-nimiseksi kaupun-
giksi sekä

Peräseinäjoen kunta ja Seinäjoen kaupunki yhdistyivät Seinäjoki-nimiseksi
kaupungiksi.

¹²⁸ Rasinmäki 1997, s. 9 ja 10.

¹²⁹ Moisio 2012, s. 19.

¹³⁰ Niinpä esimerkiksi noin 3 900 asukkaan Kolarin kunnassa on vuonna 2014 työvoimahallinnos-
sa vain yksi työntekijä ja poliisissa kaksi.

Edellä mainitut muutokset merkitsivät sitä, että kuntien määrä väheni 12 kunnalla. Huomionarvoista oli, että muutokset koskivat kaikenkokoisia maalaiskuntia ja kaupunkeja Itä- ja Länsi-Suomessa. Paineet kuntajakoa kohtaan alkoivat kasvaa.

5.5.5 Kunta- ja palvelurakenneuudistus

Eduskunnan hallintovaliokunta pyysi 12.11.2004 sisäasiainministeriöltä selvityksen siitä, mitkä ovat kuntien taloudelliset mahdollisuudet selviytyä asianmukaisesti velvoitteistaan. Ministeriön 15.3.2005 antaman selvityksen olennaiset kohdat olivat seuraavat: 1) Kuntien mahdollisuuksiin suoriutua tehtävistä vaikuttaa moni tekijä: omat päätökset, valtion päätökset tehtävistä ja rahoituksesta sekä yleinen taloudellinen toimintaympäristö. 2) On vaikea arvioida, mikä tekijä kulloinkin vaikuttaa eniten kunnan toimintaedellytyksiin. 3) Verotuloilla, joiden osuus tuloista oli 47 % vuonna 2005, on ratkaisevin merkitys kuntatalouden kokonaistasapainossa. 4) Tilinpäätösten ja tunnuslukujen perusteella voidaan päätellä, minkä tyyppisissä kunnissa palvelujen järjestämismahdollisuudet ovat heikoimmat ja parhaimmat.¹³¹

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen helmikuun 2005 puolivälitarkistusneuvotteluissa alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen otti esille tarpeen kuntauudistuksen käynnistämisestä. Asia päätettiin antaa valtiosihteereiden valmisteltavaksi, minkä pohjalta hallitus päätti käynnistää hankkeen toukuussa 2005.¹³² Ryynänen on katsonut, että hallintovaliokunta olisi ollut hankkeen alullepanija.¹³³ Näin ei näytä kuitenkaan olleen, vaan hanke on lähtenyt liikkeelle alue- ja kuntaministeri Mannisen aloitteesta hallituksen hankkeena.

Kuntaliiton rooli hankkeen eri vaiheissa on ollut mielenkiintoinen. Sen kiinnostus oli vuosia ollut muissa asioissa, mutta kunta- ja palvelurakenneuudistus-hankkeen käynnistyttyä sillä oli kiire markkinoida Tanskan esikuvan mukaista peruskunta-mallia, joka nimestään huolimatta olisi merkinnyt mekaanista ja kaavamaisista 20 000–30 000 asukkaan vähimmäiskuntakokoa.

Uudistuksen valmistelun tavoitteiksi asetettiin, että 1) tuli arvioida ja tehdä ehdotus kuntien vastuulla olevien lakisääteisten ja kuntien itselleen tehtäväksi ottamien palveluiden tarkoituksenmukaisista järjestämisvaihtoehdoista; 2) tuli arvioida valtion ja kuntien tehtäviä ja kustannustenjakoa; 3) tuli valmistella tarvittavat lainsäädännön muutokset. Valtioneuvosto asetti uudistuksen lopulliset tavoitteet kunnianhimoisesti: ”Hankkeen tuloksena nykyisin kuntien vastuulla

¹³¹ Kohdat on kirjattu hallintovaliokunnan lausuntoon HaVL 28/2006 vp – MINS 1/2004 vp.

¹³² Terttu Savolainen haastattelussa 8.6.2011 sekä Hannes Manninen haastattelussa 28.11.2011.

¹³³ Ryynänen 2008, s. 24.

olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen otetaan huomioon.” Poliittisessa retoriikassa hallitus puhui vuosisadan uudistuksesta ja historiallisesta uudistuksesta, mikä kuvaa sitä, että hankkeelta odotettiin käänteentekeviä tuloksia. Opposition retoriikka vaihteli: tavoitteista oltiin samaa mieltä, mutta samaan aikaan epäiltiin vahvasti hallituksen kykyä viedä hanke käytännöksi asti.

Valmistelussa tuotiin pohdittavaksi kolme mallia: peruskuntamalli ja piirimalli, joka olisi siirtänyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät muodostettaville 100 000–150 000 asukkaan sosiaali- ja terveystieteille, mutta olisi jättänyt kuntajaotuksen ennalleen sekä aluekuntamalli, jonka mukaan nykyiset kunnat olisivat muuttuneet lähikunniksi ja niiden yläpuolelle olisi muodostettu 20–25 aluekuntaa, joiden tehtäviksi kaavailtiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa, toisen asteen koulutusta ja aluekehitystä. Verotusoikeus olisi tässä mallissa ollut aluekunnilla. Tämä oli mallin ongelma. Muun muassa Tuorin mukaan perustuslaki ei mahdollista tulkintaa, jonka mukaan 121 §:n 1–3 momentissa säädetty itsehallinto ja siihen sisältyvä verotusoikeus siirrettäisiin aluekunnille.¹³⁴

Mallien vaikeaselkoisuuden vuoksi kuntien enemmistö näytti olevan epäroiden peruskunta-mallin kannalla. Valmistelu pysähtyi keväällä 2006 useiksi kuukausiksi. Syynä oli eriävät näkemykset pakkoliitoksesta. Yhteistä tahtotilaa ei tuntunut löytyvän keskustan ja SDP:n välillä, kunnes aivan uudistuksen takarajalla kesäkuussa 2006 valmistelevan työryhmän 36. kokouksessa päästiin yhteiseen näkemykseen, että säädetään mahdollistava puitelaki, joka tulisi voimaan 2007.¹³⁵

Suurin syy lopputulemaan lienee ollut se, että kaikki puolueet, myös keskusta, olivat olleet yksimielisesti hyväksymässä Kuntaliiton hallituksessa 14.9.2005 vahvan peruskunnan tavoitteen uudistukselle. Kuntaliitto ilmaisi tavoitteensa näin: ”Kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Uudet yhdistyneet kunnat ovat kooltaan vähintään 20 000–30 000 asukasta. Tämä alue toimii edustuksellisen demokratian ja kansalaisten suoran vaikuttamisen perustana.”¹³⁶ Kuntaliiton kannan taustalla lienee ollut Tanskasta omaksuttu ajatus vahvoista peruskunnista sekä terveydenhuollon kustannuslogiikka. Yleinen näkemys oli, että toimiva terveyskeskus vaatii vähintään 20 000–30 000 asukkaan väestöpohjan.

¹³⁴ Kaarlo Tuorin asiantuntijalausunto 27.9.2005 kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä.

¹³⁵ Lähteenä ovat haastattelut Rakel Hiltusen (10.6.2009) ja Hannes Mannisen (28.11.2011) kanssa.

¹³⁶ Suomen Kuntaliiton hallituksen kannanotto 14.9.2005.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa (9.2.2007/169) säädettiin uudistuksen suuntaviivat ja tavoitteet. Laista käytetään nimitystä puitelaki, mutta oikeampaa olisi puhua siitä suunnittelulakina tai kehittämislakina. Puitelakihan on perinteisesti merkinnyt sitä, että laki säättää puitteet, joiden pohjalta alemmanasteisilla säännöksillä määrätään tarkemmin toteutuksesta.¹³⁷ Lain tavoite oli turvata palvelut kaikkialla maassa, ja sen vuoksi tuli vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja sekä uudistaa rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä. Laki oli määräaikainen ja se oli voimassa vuoden 2012 loppuun.

Lain mukaan perusterveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät edellyttävät kuntaa tai yhteistoiminta-aluetta, jossa on vähintään noin 20 000 asukasta. Ammatillisen koulutuksen vastaava väestöpohjavaatimus on 50 000.

Pääkaupunkiseudusta säädettiin, että Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien tuli laatia elokuun loppuun 2007 mennessä suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä yli kuntarajojen parannetaan. Sama velvoite asetettiin Turulle, Porvoolle, Porille, Hämeenlinnalle, Tampereelle, Lahdelle, Kotkalle, Lappeenrannalle, Mikkeliin, Kuopioon, Joensuulle, Jyväskylälle, Seinäjoelle, Vaasalle, Kokkolalle ja Oululle.¹³⁸ Nämä tavoitteet olivat jatkoa vuosina 2000–2005 toteutetulle Seutukuntien tuki -hankkeelle, jossa oli mukana kahdeksan seutua. Tuolloin säädettiin myös laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002), joka tuli voimaan 1.8.2002. Eteneminen kokeiluseuduilla oli vaihtelevaa ja peruspalveluyhteistyössä oli ongelmia.¹³⁹

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia varten luotiin lain 9 §:ssä arviointimenettely, joka toteutuisi, mikäli talouden tunnusluvut kahtena vuonna peräkkäin alittavat valtioneuvoston asetuksella säätämät raja-arvot. Henkilöstö sai uudistuksessa viiden vuoden irtisanomissuojan. Tämä kohta on muodostunut rakenteita jäykistäväksi ja kustannustehokkaita ratkaisuja estäväksi tekijäksi. Se asettaa kuntatyöntekijät erityisen turvattuun asemaan verrattuna yhteiskunnan muihin työntekijöihin. Irtisanomissuoja oli kuitenkin SPD:lle poliittinen kynnyskysymys.

Laki oli voimassa vuoden 2012 loppuun. Laissa ei kuitenkaan määritelty määräpäivää, jolloin kuntien tuli täyttää lain velvoitteet. Vuoden 2009 selonteossa

¹³⁷ Perustuslakivaliokunta arvosteli lain toteutustapaa katsoen, ettei tällaista säädöstä ole yleensä soveliaista hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa. Ks. PeVL 37/2006 vp, s. 2.

¹³⁸ Pääkaupunkiseudun asukkaista asui taajamissa 97,7 %, Turun 95,4, Oulun 94,2 ja Tampereen seudun asukkaista 93,7 %. Alhaisin aste oli Mikkeliin, 77,2 %. (2008). Mäntysalo – Peltonen – Kanninen – Niemi – Hytönen – Simanainen 2010, s. 21.

¹³⁹ Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä 5a/2012, s. 25.

kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ¹⁴⁰ todettiin päätösten väestöpohjan täyttämistä puuttuvan noin kolmasosalla kunnista, ja tilanne oli sama vielä kesällä 2011. Kaupunkiseutusuunnitelmat laadittiin 19 seudulla, joista kaksi vapaaehtoisesti ja 17 lain velvoittamana. Selonteon johdosta lakia muutettiin (348/2011). Lainmuutoksessa säädetään valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunta yhteistoimintaan, kuntien ja valtioneuvoston päätöksenteko- ja tehtävien siirtoaikataulusta sekä tarkennetaan sosiaalihuollon tehtäväsiirtoa kattamaan kaikki muut palvelut paitsi lasten päivähoidon yksityisen hoidon tukea koskevat palvelut. Lainmuutoksen jälkeen yhteistoimintavelvoitteiden määräaika päättyy vuoden 2014 lopussa.

Hankkeen tuloksena liitoksia on toteutunut ennätysmäärä. Suhteellisesti eniten kuntaliitoksia on toteutunut Varsinais-Suomessa ja lähes samassa määrin Etelä-Savossa ja Kymenlaaksossa. Määrällisesti pienimmät kuntaliitosmaakunnat ovat olleet pinta-alaltaan suurten kuntien Lappi ja Kainuu sekä hieman yllättävästi Päijät-Häme. Maakuntakeskukset ja seutukuntakeskukset ovat olleet liitoksissa keskeisessä roolissa. ¹⁴¹ Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on kyetty järjestämään kohtuullisen hyvin perustettujen yhteistoimintaorganisaatioiden toimesta. ¹⁴² Muutamilla seuduilla uudistus kuitenkin vaikutti päinvastaisesti: se jäädytti tilanteen tai jopa pysäytti vireillä olevat kehittämishankkeet. ¹⁴³ Hanketta on kritisoitu myös siitä, että muutokset on toteutettu joillakin alueilla ylhäältä päin ja niukasti vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa. Näin tapahtui muun muassa Pohjois-Pohjanmaan eteläisellä alueella, jossa oli havaittavissa jopa kaaosmaisia piirteitä. ¹⁴⁴

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen aikana myös kunnalliset kansanäänestykset vilkastuivat. Vuosina 2005–2012 järjestettiin yhteensä 18 kuntaliitosta koskevaa kunnallista kansanäänestystä. Näistä kymmenessä äänestäneiden enemmistö kannatti kuntaliitosta ja liitos myös toteutettiin. Viidessä kunnassa äänestäjien enemmistön kanta oli kielteinen, mutta siitä huolimatta valtuusto teki päätöksen yhdistymisestä. Mielenkiintoisin näistä lieenee Siuntion kunnan tapaus. Siuntiossa 2011 järjestetyssä äänestyksessä ei-äännet voittivat, mutta Siuntion kunnanvaltuusto päätti liittyä Lohjan kaupunkiin. Päätöstä ei kuitenkaan hallinto-oikeuden päätöksen vuoksi täytäntöön. ¹⁴⁵

¹⁴⁰ VNS 9/2009.

¹⁴¹ Koski – Kyösti – Halonen 2013, s. 17 ja 18.

¹⁴² Vuoden 2012 lopussa toiminnassa olleista yhteistoiminta-alueista vastuukuntamallin mukaisia alueita oli 33 ja kuntayhtymiä 21. Yhteistoiminta-alueisiin kuului 199 kuntaa. (Ks. Meklin – Pekola – Sjöblom 2012, s. 20.)

¹⁴³ Sakari Möttönen HS 13.10.2012.

¹⁴⁴ Kolppanen 2008, s. 85–87.

¹⁴⁵ Meklin – Pekola – Sjöblom 2012, s. 15.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus tavoitteli työssäkäyntialueisiin ja vahvoihin peruskuntiin perustuvaa kuntarakennetta Tanskan vuoden 2007 kuntauudistuksen suuntaviivojen mukaisesti ja näki siihen eduskuntavaalien jälkeen historiallisen tilaisuuden koittaneen, kun perinteinen kuntapuolue keskusta, joka kautta aikojen on ollut pienkuntien puolustaja, oli historiansa pahimmassa alenustilassa ja oppositiossa.

5.5.6 *Rovaniemen maalaiskunnan ja Rovaniemen kaupungin yhdistyminen kehyskuntaparina 2006*

Vuonna 2006 toteutui vain yksi liitos. Jokseenkin 25 vuotta keskustelun alaisena ollut ja useita selvityksiä vaatinut Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan yhdistyminen uudeksi Rovaniemi-nimiseksi kaupungiksi toteutui. Rovaniemen maalaiskunta oli lopultakin asenteellisesti valmis tekemään päätöksen, jota oli maakunnassa ja myös valtakunnallisesti odotettu jo vuosien ajan. Rovaniemen maalaiskunnan ja kaupungin yhdistyminen on malliesimerkki kehyskuntaparien yhdistymisestä. Kehyskuntaparilla tarkoitetaan kahta vierekkäistä kuntaa, jossa sisäpuolisen kunnan maarajasta kaksi kolmasosaa on yhteistä ulkopuolella olevan kunnan kanssa.¹⁴⁶

Rovaniemi sai oman kunnallishallinnon vuonna 1867. Vuonna 1910 senaatti määräsi, että Rovaniemen kirkonkylästä tuli muodostaa taajaväkinen yhdyskunta. Se toimi taajaväkisenä yhdyskuntana, kunnes siitä muodostettiin Rovaniemen kauppala vuoden 1929 alusta. Tuolloin kauppalan asukasluku oli 3 000 ja ympäröivän maalaiskunnan 7 500. Rovaniemen kauppala laajennettiin alueliitoksilla maalaiskunnasta vuosina 1948 ja 1957. Kauppalasta tuli kaupunki vuoden 1960 alusta.

Rovaniemen kaupungin pinta-ala vuonna 1960 oli 24,2 km². Vuonna 1964 sekä vuonna 1985 toteutettiin liitokset, joiden seurauksena kaupungin pinta-ala kasvoi 94,5 km²:iin. Maalaiskunta oli vuonna 2005 maamme viidenneksi suurin kunta maapinta-alaltaan 7 506,5 km². Suurempia olivat vain Inarin, Sodankylän, Kittilän ja Enontekiön kunnat. Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan yhdistyessä kaupungin asukasluku oli noin 36 000 ja maalaiskunnan noin 22 000.

Keskustelua kuntien yhdistymisestä oli käyty 1980-luvun alusta alkaen. Sitä vauhdittivat huoli alenevasta väestökehityksestä Rovaniemen seudulla, laman aiheuttama talouksien kiristyminen molemmissa kunnissa sekä se, että maalaiskunnan kunnanvirasto ja monet palvelupisteet sijaitsivat kaupungin keskustassa. Lisäksi maalaiskunnan asutus oli alkanut keskittyä Saarenkylään, joka sijaitsee

¹⁴⁶ Määritelmä on Arto Kosken. Ks. Koski 2004, s. 5.

viiden kilometrin päässä kaupungin keskustasta. Tultaessa 2000-luvulle keskusteluissa alkoi esiintyä yhä useammin seudullinen ja maakunnallinen näkökulma, jolloin kannettiin huolta Rovaniemen seudun ja koko Lapin maakunnan kilpailukykyä ja nähtiin voimien kokoaminen keinona parantaa kilpailukykyä.

Sisäasiainministeriö määräsi lokakuussa 2003 filosofian tohtori Arto Kosken kuntajakoselvittäjäksi Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan kuntajakoasiasa. Virallisesti määräys selvittäjästä tehtiin kaupungin ja maalaiskunnan yhteisen esityksen johdosta, mutta jo sitä ennen ministeriöön oli saapunut adressi, jonka allekirjoittajina oli yli 20 % maalaiskuntalaisten äänioikeutetuista asukkaista sekä iso joukko kaupungin asukkaita. Adressissa esitettiin kuntajakoselvittäjän määräämistä.¹⁴⁷

Koski tarkasteli selvityksessään sekä yhteistyön tehostamisvaihtoehdon että yhdistymisvaihtoehdon vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen, palveluihin ja osallistumismahdollisuuksiin sekä maalaiskunnan kylien toimintaedellytyksiin ja asukkaiden verorasitukseen.¹⁴⁸ Koski suositteli neljää vaihtoehtoista toimintamallia: 1) strateginen yhdistyminen 1.1.2006 alkaen, 2) yhteistyön tehostaminen 1.1.2005 alkaen, 3) rutiiniyhdistyminen, ja 4) nyky-yhteistyön jatkaminen. Parhaimmaksi vaihtoehdoksi Koski katsoi strategisen yhdistymisen mahdollisimman pian eli vuoden 2006 alusta, ja toiseksi parhaimmaksi yhteistyön tehostamisen vuoden 2005 alusta.

Rovaniemen kaupunginvaltuusto (yksimielisesti) ja Rovaniemen maalaiskunnan valtuusto (äänin 28–5, kymmenen pidättäytyi äänestyksestä) päättivät 7.6.2004 strategisesta yhdistymisestä vuoden 2006 alusta. Erillistä kansanäänestystä ei järjestetty. Valtioneuvosto päätti yhdistymisestä yleisistunnessaan 8.6.2005.¹⁴⁹ Rovaniemen kaupungista tuli nyt pinta-alaltaan Euroopan suurin kaupunki.

Kun yhdistämispäätökset tehtiin kesäkuussa 2004, uuden kunnan palvelujen ja hallinnon valmistelutyöhön jäi aikaa puolitoista vuotta. Tämä aikaa lienee ollut optimi: puoli vuotta olisi ollut lyhyt aika, ja kahta vuotta pitempi aika olisi merkinnyt tyhjäkäyntiä.¹⁵⁰ Huolellisesta valmistelusta lienee osoituksena se, että henkilöstöjärjestelyistä tehtiin vain yksi oikaisuvaatimus. Yhdistymissopimuk-

¹⁴⁷ Hannes Manninen haastattelussa 28.11.2011.

¹⁴⁸ Koski Rovaniemi-selvitys. Selvitysosa 2004.

¹⁴⁹ Vnp 8.6.2005/406. Ks. myös Koski Rovaniemi-selvitys. Selvitysosa 2004, s. 50–56 sekä Pirkkiö 2008, s. 9 ja 10.

¹⁵⁰ Vertailukohdaksi voidaan ottaa Oulun seudun kuntien yhdistyminen vuoden 2013 alusta. Siinä valmistelu-aikaa oli noin kaksi ja puoli vuotta, mikä merkitsi tyhjäkäynnin lisäksi myös sitä, että vanhat kunnat ehtivät sinä aikana tehdä mittavia investointeja uuden kunnan rasitteeksi.

sessä sovittua viiden vuoden irtisanomissuojaa ei koettu kovin suureksi ongelmaksi, koska eläköityminen on ollut vilkasta.¹⁵¹

Uusi Rovaniemen kaupunki on toiminut kahdeksan vuotta. Vaikutusten arviointi ei ole helppo tehtävä, koska monet vaikutukset alkavat näkyä vasta vuosien päästä. Lapin yliopiston arviointitutkimusten, Stenvallin ym. keskipitkän aikavälin tutkimuksen¹⁵², kansalaispalautteiden sekä väestötilastojen ja yritystilastojen perusteella voidaan kuitenkin jotakin jo arvioida.

Stenvallin ym. vuoden 2012 tutkimuksen mukaan Rovaniemellä yleisesti katsotaan, että yhdistyminen oli oikea-aikaisesti toteutettu. Lapin yliopiston tutkimuksen mukaan niin kuntalaiset, päättäjät kuin alueen yrittäjätkin näkivät kunnan aseman vahvistuneen. Rovaniemen on katsottu tulleen jopa kehittämisen esimerkiksi.¹⁵³ Rovaniemen vetovoiman kasvu on ollut kiistaton. Yritystoiminnan kehitys ja väestökehitys ovat tästä hyvänä osoituksena. Rovaniemen väkiluku on kasvanut tasaisesti yhdistymisen jälkeen, mikä ilmenee taulukosta.¹⁵⁴

Taulukko 9. Rovaniemen väestökehitys 2006–2013.

	Väkiluku	Kasvuprosentti
31.12.2006	58 099	0,45
31.12.2007	58 825	1,23
31.12.2008	59 353	0,89
31.12.2009	59 848	0,83
31.12.2010	60 090	0,40
31.12.2011	60 637	0,90
31.12.2012	60 886	0,41
31.12.2013	61 215	0,54

Viime vuosien aikana syntyneiden enemmitys on ollut 200–300 luokkaa, ja muuttotase on ollut positiivinen. Rovaniemi on myös saanut vuodesta 2007 lähtien ulkomaisesta muuttoliikkeestä lisäystä vuosittain 200–250, 240 vuonna 2011.¹⁵⁵

Myös yrityksiä on perustettu enenevässä määrin. Vuonna 2011 yritysten nettolisäys oli 162.¹⁵⁶ Uusi toimiala on tietotekniikkaan pohjautuvat palvelut, jonka veturiyritys on sisäasiainministeriön palvelukeskus Haltik, jossa on 200 työntee-

¹⁵¹ Matti Ansala haastattelussa 20.6.2012.

¹⁵² Stenvall – Tyvitalo – Suikkanen – Syväjärvi 2012.

¹⁵³ Pirkkiö 2008, s. 1 sekä Stenvall – Tyvitalo – Suikkanen – Syväjärvi 2012, s. 13.

¹⁵⁴ Lapin liiton väestötilastot 2006–2012.

¹⁵⁵ Rovaniemen kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2011, s. 13.

¹⁵⁶ Rovaniemen kaupungin tilinpäätös ja toimintakertomus 2011, s. 155.

kijää. Luovien alojen yritystoimintaan on panostettu, ja toimiala on lähtenyt luopaavasti liikkeelle.¹⁵⁷ Elinvoiman kehittymisestä kertoo myös se, että viime vuosien aikana uusia asuntoja on rakennettu 400 asuntoa/vuosi.¹⁵⁸ Vaikka kehitys on ollut edellä mainituilla mittareilla arvioituna positiivista, on muistettava, että mittava ongelma on edelleen 10–12 %:n tasoa oleva työttömyys, mikä on jatkuva uhka poismuutolle.

Eniten kritiikkiä ovat saaneet terveyspalvelut. Entisen maalaiskunnan alueella asuvat kokivat yhdistymisen alkuvuosina lähes poikkeuksetta, että kunnan itsenäisyyden aikana heidän terveyskeskuksensa palvelut toimivat paremmin, ja myös palveluiden saavutettavuus oli parempi. Terveyspalveluita on järjestelty uudelleen, ja yksityisiä toimijoita on tullut markkinoille. Niinpä kritiikki onkin jonkin verran vähentynyt.¹⁵⁹

Päättäjät ovat kantaneet suurinta huolta hallinnon tavoitteiden toteutumisesta.¹⁶⁰ Tutkimuksesta on vedettävissä se johtopäätös, että päättäjät ovat kokeneet virkamiesten vallan kasvaneen. Kunnan asukkaat ja yrittäjät katsovat myös varsin yleisesti, että kunta on jonkin verran byrokratisoitunut.

Sivukylien vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi toimii muun muassa Yläkemijoen aluelautakunta, jonka perustaminen liittyi maalaiskunnan vapaakuntakokeiluun, ja sen toimintaa jatkettiin uudessa Rovaniemen kaupungissa. Lautakunnan vaikutuspiirissä on yhdeksän kylää, ja sillä on 2 miljoonan euron vuotuinen budjetti. Kaupungissa toimii myös kylien neuvottelukunta, jossa on 13 jäsentä valittuna tasapuolisesti eri osa-alueilta. Maalaiskunnan perustamasta kylien kehittämissäätiöstä, jonka pääoma on 18 miljoonaa euroa, voidaan osoittaa vuosittain 500 000 euroa kylien kannalta tärkeisiin kehittämishankkeisiin.¹⁶¹ Kunnan organisaatiossa on kyläasiainsihteerin avustamassa ja organisoimassa kylien kehittämistyötä. Maaseutualueille perustettiin kuusi palvelukylää, jotka toimivat maaseutuasumisen keskuksina ja palvelevat myös ympäristönsä asukkaita. Vuoden 2014 alusta kuudelle palvelukylälle tuli oma aluelautakunta ja vuotuinen budjetti Yläkemijoen mallin mukaisesti.¹⁶²

Monipuolisista toimenpiteistä huolimatta kuntalaisten ja päättäjien yleinen näkemys on se, että kylien asema on viime vuosien aikana heikentynyt. Näin asianlaita varmaankin on Rovaniemen pohjoiskolkassa, josta on noin 90 kilometriä kaupungin keskusta. Myös Vikajärven ja Kivitaipaleen suunnalla on-

¹⁵⁷ Stenvall – Tyvitalo – Suikkanen – Syväjärvi 2012, s. 17.

¹⁵⁸ Matti Ansala haastattelussa 20.6.2012.

¹⁵⁹ Stenvall – Tyvitalo – Suikkanen – Syväjärvi 2012, s. 39 sekä Matti Ansala haastattelussa 20.6.2012.

¹⁶⁰ Pirkkio 2008, s. 1.

¹⁶¹ Matti Ansala haastattelussa 20.6.2012.

¹⁶² Markus Lohi haastattelussa 29.4.2013.

gelmat ovat korostuneet.¹⁶³ Minkä verran kehityksestä on liitoksen syytä ja minkä verran yleistä kehitystä, on kysymys, johon ehdotonta vastausta ei ole. Yleinen kehitys Pohjois-Suomen syvällä maaseudulla on ollut viime vuosien aikana taantuvaa, joten sitä lieenee pidettävä myös uuden Rovaniemen osalta suurimpana tekijänä.

Yhdistynyt Rovaniemi aloitti toimintansa kunnallistalouden osalta vuonna 2006 kohtuullisen hyvistä lähtökohdista, ainakin verrattuna muihin Pohjois-Suomen kuntiin. Veroprosentti 19 oli vuonna 2006 yleistä tasoa Pohjois-Suomessa. Kertynyttä kumulatiivista ylijäämää oli uuden kunnan aloittaessa noin 13 miljoonaa euroa eli 223 euroa/asukas. Lainamäärä oli varsin alhainen 1096 euroa/asukas ja konsernin lainamäärä 2212 euroa/asukas. Omavaraisuusaste oli hyvä 68,8.¹⁶⁴ Vuonna 2007 veroprosentti nostettiin 19,5:een. Henkilöstömenot kasvoivat vuonna 2007 peräti 7,6 %, mutta sen jälkeen niiden kehitys on ollut maltillista. Kumulatiivinen ylijäämä vuoden 2011 lopussa oli noin 16,4 miljoonaa euroa eli 270 euroa/asukas. Lainamäärä oli tuolloin 1190 euroa/asukas. Omavaraisuusaste oli tuolloin 65,4.

Vuoden 2012 tilinpäätösluvut merkitsivät käännettä huonompaan suuntaan. Vuosikate oli -1,25 miljoonaa eli -21 euroa/asukas sekä tulos 14,8 miljoonaa alijäämäinen eli -244 euroa/asukas. Velkamäärä nousi hivenen eli 1217 euroon asukas. Omavaraisuusaste laski 62,2:een.¹⁶⁵ Ovatko nämä luvut oire tulevista vaikeista vuosista? Kaupungin talous on kuitenkin kohtuullisen vakaalla pohjalla ja antaa lähivuosina mahdollisuudet panostaa tarvittaviin kehittämistoimiin ja investointeihin.

Yhteenvetona Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan yhdistymisestä voitaneen todeta, että keskeisissä tavoitteissa on tähän saakka pitkälti onnistuttu. Liitos toteutettiin oikeaan aikaan. Yhdistymisen tavoite vetovoimaisesta ja vahvasta yhteistyökumppanista on saavutettu.¹⁶⁶ Rovaniemi mielletään nykyään vahvana Lapin pääkaupunkina, joka on tärkeä koko Pohjois-Suomen kehityksen kannalta. Merkittävää on myös, että uusi Rovaniemi on kyennyt valtakunnallisesti merkittävällä tavalla organisoimaan sivukylien kehittämistä aluelautakuntineen. Lienee kuitenkin niin, että monet rovaniemeläiset eivät osaa arvostaa yhdistymistä niin kauan kuin terveyspalvelut kangerteleval.

¹⁶³ Matti Ansala haastattelussa 20.6.2012.

¹⁶⁴ Valtiovarainministeriö. Kuntaosasto: Kuntien taloustiedosto 2006–2011.

¹⁶⁵ Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto 5.12.2013. Kuntien tilinpäätökset 2010–2012.

¹⁶⁶ Näin arvioivat yhdensuuntaisesti Stenvall – Tyvitalo – Suikkanen – Syväjärvi 2012 sekä Matti Ansala haastattelussa 20.6.2012.

5.5.7 *Lähes sadan kunnan vähennys 2006–2011*

Toukokuussa 2005 pääministeri Matti Vanhasen hallitus päätti kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen käynnistämisestä. Tuo ajankohta oli jonkinlainen lähitöläus kuntien uudistumiselle. Useita liitos- ja yhteistyöhankkeita käynnistettiin jo vuoden 2005 aikana. Hanketta voidaan perustellusti kritisoida muun muassa siitä, että siinä 20 000 asukkaan rajasta muotoutui ikään kuin mekaaninen kunnan vähimmäiskoko, vaikka samaan aikaan tasavertaisena vaihtoehtona oli yhteistoiminta-alue sekä vapautus pitkien välimatkojen perusteella. Yhdessä asiassa hanke kiistatta onnistui: se oli uskottava ja vaikuttava, ja lähes kaikki kunnat ottivat tosissaan sen, että nyt tulee tapahtumaan muutos ja toimivat sen mukaisesti.

Vuoden 2006 alusta toteutui vain Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistyminen. Vuoden 2007 alusta liitoksia toteutui 14, ja kuntien määrä väheni 15 kunnalla. Yhdistymisavustukset olivat tuolloin historiallisesti korkeimmillaan eikä kuntaliitos velvoittanut uutta kuntaa takaamaan viiden vuoden irtisanomissuojaa työntekijöille kuten vuonna 2007 säädetty kuntajakolain muutos määräsi.

Taulukko 10. Vuoden 2007 alusta toteutuneet kuntaliitokset.¹⁶⁷

1. Äänekosken ja Suolahden kaupungit sekä Sumiaisten kunta yhdistyivät uudeksi Äänekosken kaupungiksi.
2. Viljakkalan kunta liitettiin Ylöjärven kaupunkiin.
3. Suodenniemen kunta liitettiin Vammalan kaupunkiin.
4. Mietoisten ja Mynämäen kunnat yhdistyivät uudeksi Mynämäen kunnaksi.
5. Längelmäen kunta jaettiin Jämsän kaupunkiin ja Oriveden kaupunkiin.
6. Vöyrin ja Maksamaan kunnat yhdistyivät uudeksi Vöyri-Maksamaaksi.
7. Vuolijoen kunta liitettiin Kajaanin kaupunkiin.
8. Iin ja Kuivaniemen kunnat yhdistyivät uudeksi Iin kunnaksi.
9. Siikajoen ja Ruukin kunnat yhdistyivät uudeksi Siikajoen kunnaksi.
10. Toijalan kaupunki ja Viialan kunta yhdistyivät uudeksi Akaan kaupungiksi.
11. Kodisjoen kunta liitettiin Rauman kaupunkiin.
12. Haukivuoren kunta liitettiin Mikkelin kaupunkiin.
13. Pieksämäen kaupunki ja Pieksänmaan kunta yhdistyivät uudeksi Pieksämäen kaupungiksi.
14. Pälkäneen ja Luopioisten kunnat yhdistyivät uudeksi Pälkäneen kunnaksi.

¹⁶⁷ Täydellinen luettelo Suomen itsenäisyyden ajan kuntaliitoksista. Valtiovarainministeriö. Kuntien yhdistymiset 1922–2012.

Edellä olevissa muutoksissa oli aina yhtenä osapuolena Pieksänmaata ja Viialaa lukuun ottamatta pieni, alle 4000 asukkaan kunta. Tämä näytti suuntaa tulevien vuosien kehitykselle.

Längelmäen kunnan jakaminen Jämsän ja Oriveden kaupunkien kesken¹⁶⁸ oli erikoinen tapaus sen vuoksi, että Längelmäen kunnan kanta muuttui asian käsittelyn aikana. Antaessaan Längelmäen kunnan lausuntoa kuntien yhteisestä esityksestä lääninhallitukselle Längelmäen valtuusto poikkesi äänin 9–8 aiemmasta esityksestään kuntalaisten voimakkaiden kannanottojen vuoksi. Myös virallisia huomautuksia jätettiin kuulemisvaiheessa ennätysmäärä: Längelmäki 502, Orivesi 81 ja Jämsä 77. Valtioneuvosto katsoi kuitenkin, että yhdistymistahto ilmeni Längelmäen valtuuston ensimmäisestä päätöksestä, ja siihen nähden myöhemmin annettu lausunto oli toissijainen. Asiaan vaikutti myös se, että kyse oli pienestä muutoksesta, ja asia voitaisiin tarvittaessa ottaa uudelleen käsittelyyn osaliitosasiana. Valtio palkitsi kunnan jakamisen varsin runsaskätisesti. Noin 1 700 asukkaan kunnan jakaminen toi yhdistymisavustusta peräti 6 727 517 euroa, josta Jämsälle tuli 4 372 886 euroa ja Orivedelle 2 354 631 euroa. Lisäksi tuli vielä investointi- ja kehittämishankkeiden tuki.¹⁶⁹ Hankkeen ajoitus oli alueellisesta näkökulmasta katsottuna mitä oivallisin.

Vuosi 2008 oli valtuustokauden viimeinen vuosi, minkä vuoksi liitoksia tapahtui vain yksi – Leivonmäen kunta ja Joutsan kunta yhdistyivät uudeksi Joutsan kunnaksi. Vuoden 2009 alusta tapahtui liitosvyöry. Liitoksia toteutui peräti 32. Koska useita monikuntaliitoksia oli joukossa, muun muassa kymmenen kunnan Salon seudun liitos, kuuden kunnan Kouvolan seudun liitos, kuuden kunnan Hämeenlinnan seudun liitos sekä viiden kunnan Länsi-Turunmaan seudun liitos, kuntamäärä väheni yhteensä 66 kunnalla.

Taulukko 11. Vuoden 2009 alusta toteutuneet kuntaliitokset.

1. Salon kaupunki sekä Halikon, Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen, Muurlan, Perniön, Perttelin, Suomusjärven ja Särkisalon kunnat yhdistyivät uudeksi Salon kaupungiksi.
2. Hauhon, Kalvolan, Lammin, Rengon ja Tuuloksen kunnat liitettiin Hämeenlinnan kaupunkiin.
3. Kouvolan, Kuusankosken ja Anjalankosken kaupungit sekä Elimäen, Jaalan ja Valkealan kunnat yhdistyivät uudeksi Kouvolan kaupungiksi.
4. Paraisten kaupunki sekä Houtskarın, Iniön, Korppoon ja Nauvon kunnat yhdistyivät uudeksi Länsi-Turunmaan kaupungiksi (Väståboland).

¹⁶⁸ Vnp 523/2006.

¹⁶⁹ Valtioneuvoston esittelymuistio 16.6.2006 Kyösti Tornberg, s. 1–4.

5. Kälviän, Lohtajan ja Ullavan kunnat liitettiin Kokkolan kaupunkiin.
6. Kauhavan kaupunki sekä Alahärmän, Korttesjärven ja Ylihärmän kunnat yhdistyivät uudeksi Kauhavan kaupungiksi.
7. Merimaskun, Rymättylän ja Velkuan kunnat liitettiin Naantalın kaupunkiin.
8. Kestilän, Piippolan, Pulkkilan ja Rantsilan kunnat yhdistyivät uudeksi Siikalatvan kunnaksi.
9. Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahden kunta yhdistyivät uudeksi Jyväskylän kaupungiksi.
10. Enon ja Pyhäselän kunnat liitettiin Joensuun kaupunkiin.
11. Seinäjoen kaupunki sekä Nurmon ja Ylistaron kunnat yhdistyivät uudeksi Seinäjoen kaupungiksi.
12. Tammisaaren ja Karjaan kaupungit sekä Pohjan kunta yhdistyivät uudeksi Raaseporin kaupungiksi.
13. Vammalan kaupunki sekä Mouhijärven ja Äetsän kunnat yhdistyivät uudeksi Sastamalan kaupungiksi.
14. Alastaron ja Mellilän kunnat liitettiin Loimaan kaupunkiin.
15. Askaisten ja Lemun kunnat liitettiin Maskun kuntaan.
16. Dragsfjärdin, Kemiön ja Västanfjärdin kunnat yhdistyivät uudeksi Kemiönsaaren kunnaksi.
17. Ylikiimingin kunta liitettiin Oulun kaupunkiin.
18. Joutsenon kaupunki liitettiin Lappeenrannan kaupunkiin.
19. Lapin kunta liitettiin Rauman kaupunkiin.
20. Sammatin kunta liitettiin Lohjan kaupunkiin.
21. Piikkiön kunta liitettiin Kaarinan kaupunkiin.
22. Savonrannan kunta liitettiin Savonlinnan kaupunkiin.
23. Kurun kunta liitettiin Ylöjärven kaupunkiin.
24. Jämsän ja Jämsänkosken kaupungit yhdistyivät uudeksi Jämsän kaupungiksi.
25. Jurvan kunta liitettiin Kurikan kaupunkiin.
26. Kiukaisten kunta liitettiin Euran kuntaan.
27. Mäntän kaupunki ja Vilppulan kunta yhdistyivät uudeksi Mänttä-Vilppula-nimiseksi kaupungiksi.
28. Pylkönmäen kunta liitettiin Saarijärven kaupunkiin.
29. Vampulan kunta liitettiin Huittisten kaupunkiin.
30. Lehtimäen kunta liitettiin Alajärven kaupunkiin.
31. Pöytyän ja Yläneen kunnat yhdistyivät uudeksi Pöytyän kunnaksi.
32. Vahdon kunta liitettiin Ruskon kuntaan.

Vuonna 2009 tapahtui kahdeksan liitosta, joissa oli mukana neljä kuntaa tai enemmän. Liitokset painottuivat Länsi-Suomeen ja ennen kaikkea pienkuntavaltaiseen Varsinais-Suomeen. Uusi ilmiö oli myös se, että nyt kuntaliitoksilla muodostettiin aikaisempaa suurempia kuntia – uudessa Jyväskylässä oli asukkaita lähes 130 000 ja uudessa Kouvolassa yli 90 000. Kouvola tuli samalla Etelä-

Suomen suurin kaupunki pinta-alaltaan (2560 km²). Aikaisemmin Etelä-Suomen suurin kaupunki oli ollut Mikkeli (1702 km²), mutta myös Salo (1980 km²) ja Hämeenlinna (1796 km²) ohittivat sen. Kosken mukaan aikaisemmin 80 % liitoksista oli kahden kunnan liitoksia ja 20 % kolmen kunnan liitoksia. Vuoden 2009 alusta tapahtuneista liitoksista puolet eli 16 oli kolmen tai useamman kunnan liitoksia.¹⁷⁰

Vuoden 2010 alussa toteutui neljä kuntaliitosta. Merkittävin niistä oli Loviisan kaupungin sekä Liljendalin, Ruotsinpyhtään ja Pernajan kunnan yhdistyminen uudeksi Loviisan kaupungiksi. Sen ohella Himangan kunta liitettiin Kalajoen kaupunkiin, Noormarkun kunta liitettiin Porin kaupunkiin sekä Ylämaan kunta liitettiin Lappeenrannan kaupunkiin. Kuntien määrä väheni siten kuudella kunnalla.

Vuoden 2011 alussa toteutui kuusi liitosta, joissa viidessä liitoksessa pieni kunta liitettiin suurempaan naapurikuntaan tai -kaupunkiin sekä yhdessä liitoksessa kaksi pientä kuntaa yhdistyi. Kuntamäärä väheni näiden liitosten johdosta siten kuudella. Vuoden 2011 liitokset olivat seuraavat: 1) Karttulan kunta liitettiin Kuopion kaupunkiin, 2) Kylmäkosken kunta liitettiin Akaan kaupunkiin, 3) Kuhmalahden kunta liitettiin Kangasalan kuntaan, 4) Varpaisjärven kunta liitettiin Lapinlahden kuntaan, 5) Artjärven kunta liitettiin Orimattilan kaupunkiin sekä 6) Vöyri-Maksamaan ja Oravaisten kunnat yhdistyivät uudeksi Vöyrin kunaksi.

Nykyinen kuntamäärä on 320. Viime vuosien kuntamuutokset ovat merkinneet pienimpien kuntien huomattavaa vähenemistä. Alle 2 000 asukkaan kuntia oli vuonna 2008 vielä 63, mutta kolme vuotta myöhemmin enää 32. Valmisteltavana olevat muutokset valtionosuusjärjestelmään sekä julkisen talouden säästöt asettavat pienet kunnat entistä ahtaammalle, ja sen seurauksena on pienten kuntien määrän väheneminen, tapahtuipa nykyhallituksen kuntauudistuksessa mitä tahansa. Vuoden 2007 kuntajakolain muutoksen jälkeen valtioneuvosto ei ole toistaiseksi käyttänyt toimivaltaansa hylätä kuntien yhteiseen esitykseen perustuva kuntajaon muutos.

Vuoden 2013 alusta toteutui yksi monikuntaliitos, kun Oulun kaupunki sekä Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kunnat yhdistyivät uudeksi Oulun kaupungiksi. Sen ohella Karjalohjan kunta ja Nummi-Pusulan kunta liittyivät Lohjan kaupunkiin, Ristiinan kunta ja Suomenniemen kunta yhdistyivät Mikkelin kaupunkiin, Vähäkyrön kunta yhdistyi Vaasan kaupunkiin, Vihannin kunta yhdistyi Raahan kaupunkiin, Kiikoisten kunta yhdistyi Sastamalan kau-

¹⁷⁰ Kosken mukaan monikuntaliitos on kyseessä, kun yhdistyviä kuntia on kolme tai enemmän. Tämän tutkimuksen kirjoittajan näkemys on, että vasta neljän kunnan liitos on vaikeudeltaan sellainen, että voidaan puhua monikuntaliitoksesta. Ks. myös Koski 2008, s. 10.

punkiin, Nilsin kunta yhdistyi Kuopion kaupunkiin, Töysän kunta yhdistyi Alavuden kaupunkiin, Kesälahden kunta yhdistyi Kiteen kaupunkiin sekä Kerimäen ja Punkaharjun kunnat yhdistyivät Savonlinnan kaupunkiin. Kuopion kaupunki selvitti erikseen yhdistymistä niin Nilsin kaupungin kuin Maanigan kunnankin kanssa. Lokakuussa 2012 Maanigan kunnanvaltuusto ja Kuopion kaupunginvaltuusto päättivät yhdistymisestä. Muutosten jälkeen vuosien 2006–2013 vähennys on 111 kuntaa.

Vuoden 2011 lopussa peräti 231 kuntaa oli järjestänyt terveydenhuollon ja siihen liittyvät sosiaalitoimen tehtävät 63 yhteistoiminta-alueen avulla.¹⁷¹ Näistä organisaatioista on monissa yhteyksissä, myös nykyinen hallitus, käytetty nimitystä ”himmelit”, mikä ei tee ollenkaan oikeutta niille. Vaikka joidenkin yhteistoiminta-alueiden perustamisessa on ollut havaittavissa näennäisyyttä, on valtaosa yhteistoiminta-alueista suoriutunut tehtävistään kohtuullisen hyvin.

Uudistuksen yhteydessä kuntien ja julkisen hallinnon tietojärjestelmiä on yhtenäistetty mutta kehitystyötä tällä sektorilla on vielä mittavasti edessä. Ennen kaikkea terveydenhuollon tietojärjestelmien yhtenäistäminen on erittäin kiireellinen tehtävä. Muutamilla suurten kaupunkien alueilla hanke on selvästi kärjistänyt kuntien välistä yhteistyötä.¹⁷² Ongelmallista on myös se, että kuntien keskinäinen solidaarisuus on monin paikoin heikkenemässä. Kunta- ja palvelurakennemuutos on saanut aikaan myös pienen piristysruiskeen kunnalliseen tutkimukseen,¹⁷³ mutta tämä ei ole ainakaan toistaiseksi näkynyt oikeustieteellisessä tutkimuksessa.

6 YHTEENVETO

Maamme kunnallishallinto ja kuntajako ovat vuosisataisen historiallisen kehityksen tulosta, jonka taustalta löytyy yhtäältä kotimaisia ja toisaalta myös kansainvälisiä vaikutteita. Kunnallishallinto alkoi köyhäinhoidon järjestämisestä, ja seuraavassa vaiheessa tuli tehtäväksi kansakoulujen organisointi. Tämän jälkeen kunnat saivat jatkuvasti lisää tehtäviä, kunnes 1960-luvun lopulta 1980-luvun alkuun ajoittuva hyvinvointivaltion rakennuskausi lopullisesti muodosti kuntien tehtäväkentän sellaiseksi, jollaisena sen me nyt näemme. Viimeisen 20 vuoden

¹⁷¹ Valtiovarainministeriö. Kuntaliitto. 29.11.2011.

¹⁷² Näin on ollut ennen kaikkea Turun seudulla. Oulun seudulla oli vuosia pattitilanne, kunnes vuonna 2010 tehtiin päätökset monikuntaliitoksesta, jossa Oulun kaupunki sekä Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kunnat yhdistyivät uudeksi Oulun kaupungiksi vuoden 2013 alusta.

¹⁷³ Hallinto- ja kuntaministerinä 2010–2011 toiminut Tapani Tölli otti haastattelussa 14.5.2012 tästä esimerkkinä mm. Arttu-tutkimukset.

kehityspiirre on ollut taistelu niukoista resursseista, minkä seurauksena kunnat ovat joiltakin osin siirtäneet tehtäviä muille toimijoille.

Ruotsin vaikutus kuntajärjestelmäämme on ollut kiistatta historiallisesti suurin. Kunnallishallinnon alkuvaiheessa 1860-luvulla mallina oli Ruotsi. Kuntajakokysymyksissä Ruotsia on seurattu ennen kaikkea 1960- ja 1970-luvulla, jolloin Ruotsin kuntauudistus toimi mallina Suomen kuntauudistussuunnitelmille. Saksan itsehallintoajatuksilla oli puolestaan merkittävä vaikutus 1800-luvun lopussa sekä 1900-luvun alkuvuosikymmeninä. Aivan viime vuosina on Suomessa seurattu ja omaksuttu Tanskan vuoden 2005 kuntauudistuksen periaatteita, joiden pohjalta tähdätään vahvoin kuntiin ja ennen kaikkea keskuskaupunkien vahvistamiseen.

Maamme on katsottava poikkeukseksi Euroopassa siinä mielessä, että meillä ei ole toteutettu maakuntaitsehallintoa, kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa. Yrityksiä tähän suuntaan on ollut eri aikakausina useita, mutta keskustelua pitemmälle asiassa ei ole päästy. Parhaillaan valmisteltavana oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus olisi antanut tähän mahdollisuuden, mutta poliittista kannatusta hankkeelle ei ole ollut riittävästi.

Suomen kuntajako rakentui alun perin seurakuntajaotuksen pohjalle ja kunnista tuli pieniä. Huipussaan kuntamäärä oli vuonna 1940, jolloin kuntia oli 602. Kuntajakolainsäädännön peruslaki on laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta vuodelta 1925 ja sen jälkeen säädetyt kuntajaosta annettu laki (1977), kuntajakolaki (1997), kuntajakolaki (2007) sekä kuntarakennelaki (2013) ovat periaatteiltaan ja sääntelyltään yllättävän samankaltaisia. Pakkoliitosmahdollisuus oli jo vuoden 1925 laissa, mutta valtioneuvosto teki ensimmäisen pakkoliitospäätöksen vasta syksyllä 1944 päättäessään ns. Helsingin suuresta alueliitoksesta. 1950-luvulla tehtiin kaksi pakkoliitospäätöstä, kunnes kuntauudistus innoitti varsinaiseen pakkoliitosvyöryyn, joka ajoittui 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun puoliväliin. Tämän jälkeen kuntarakenne oli maassamme varsin stabiili aina tämän vuosituhannen alkuvuosiin asti. 1990-luvun lama alkoi tuoda paineita kuntajaolle, mutta vasta vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakenneuudistus sai muutokset laajassa mitassa liikkeelle. Ja muutos näyttää jatkuvan: voimassa oleva kuntarakennelaki velvoittaa kunnat selvittämään yhdistymistä tavoitteena elinvoimaiset kunnat, jotka kykenevät kohtaamaan 2020-luvulla hämmöttävän huoltosuhteen heikkenemisen.

Kunnallinen itsehallinto on myös joutunut mukautumaan kunkin ajan henkeen. Kun aina 1990-luvulle saakka kunnallisessa toiminnassa painotettiin paikallista itsehallintoa ja kehittämistä, on viimeisen 20 vuoden ajan keskiössä ollut palvelujen turvaaminen. Tällä hetkellä näyttää siltä, että koko Länsi-Eurooppaa koetteleva julkisten talouksien kiristyminen ei ota laantuakseen vaan tilanne jatkuu edelleen. Tämän seuraus on väistämättä se, että tulevaisuudessakin on paineita entisestään suurentaa kuntakokoa.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen seurauksena maamme kuntajako on tyystin toinen kuin kymmenen vuotta sitten. Pienten kuntien määrä on olennaisesti vähentynyt, ja valtaosa kunnista on riittävän vahvoja kohtaamaan väestön vanhenemisen ja huoltosuhteen heikkenemisen aiheuttamat ongelmat. Huolenaiheena tulevaisuudessa ovat pienet kunnat, joiden vetovoima työnantajana ei ole riittävä, samoin kuin taloudelliselta asemaltaan heikot kunnat, jotka ovat suurissa vaikeuksissa järjestäessään peruspalveluja. Kaupunkiseutujen kuntajaon kehittäminen on myös edennyt vain muutamilla kaupunkiseuduilla, ja kuusi kehyskuntaparia jatkaa lähes päällekkäisillä toiminnoillaan yhteisten varojen epätarkoituksenmukaista käyttöä.

Iso kysymys on ollut myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen järjestelyt olivatkin ilmiselvästi vain väliaikaisratkaisu. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus tavoitteli hallitusohjelmansa mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta vastuukuntamallin pohjalta. Meni kolme vuotta ennen kuin hallitus tunnusti tosiasiat: vastuukuntamalli on perustuslain vastainen, eikä muutoinkaan tarkoituksenmukainen toteuttamista-pa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

IV Nykyinen kuntajakoon liittyvä lainsäädäntö ja säädöstö sekä sen toimivuus käytännössä

1 PERUSTUSLAKI JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

1.1 Vuoden 2000 perustuslain tausta

Vuoden 2000 perustuslaki (11.6.1999/731) on uusi kahdessa suhteessa. Se tarkistaa valtioelinten keskinäisiä suhteita parlamentarismien suuntaan sekä toisaalta tunnustaa perusoikeudet ja luo niille toteuttamismekanismeja. Muutokset olivat seurausta 1960-luvulla alkaneesta yhteiskunnallisesta keskustelusta, joka 1990-luvulla oli saavuttanut sellaisen yksituumaisuuden, että edellytykset perustuslain kokonaisuudistukselle olivat olemassa.¹ Ihmisoikeudet² olivat oikeudellisen ajattelun ja toiminnan kulmakiviä. Tätä kehityskulkua on yleisesti kutsuttu uudeksi valtiosääntöistymiseksi (new constitutionalism).³ Euroopan tasolla keskeinen toimija ihmisoikeuskysymyksissä on vuosikymmeniä ollut Euroopan neuvosto. Sen ihmisoikeusjärjestelmässä keskeinen rooli on yleissopimuksilla ja suosituksilla, minkä lisäksi vuonna 1999 aloitti toimintansa ihmisoikeusvaltuutettu.⁴

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa (969/1995) uudistettiin perusoikeussäännöstö kokonaisuudessaan. Vapausoikeuksia laajennettiin ja täsmennettiin, ja perustuslakiin otettiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.⁵ Perusoikeusuudistuksessa omaksuttiin laaja perusoikeusnäkemys.⁶ Tätä

¹ Jyräki luonnehtii perustuslakia Jean-Jacques Rousseauin tavoin yhteiskuntasopimukseksi, johon ideaalimuodossa koko kansa osallistuu. Ks. Jyräki 2000, s. 40. Lavapuron mukaan kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niiden kansainvälinen soveltamiskäytäntö alkoivat vuodesta 1990 lähtien saada sekä määrällisesti että laadullisesti huomattavaa merkitystä oikeudellisen ja poliittisen päätöksenteon sisällöllisinä rajoina. Ks. Lavapuro 2010, s. 9.

² Ihmisoikeudet ovat tulleet laajemmin oikeudelliseen ajatteluun vasta 1900-luvun lopulla. Tärkeänä syynä tähän lienee ollut toisen maailmansodan kokemukset: ihmiskunta halusi estää maailmansodan hirmutekojen uusiutumisen. (Uoti 2003, s. 129.) Perusoikeudet viittaavat valtiosisäiseen asiayhteyteen, on kysymys perustuslakitasoisesta sääntelystä, kun ihmisoikeudet viittaavat kansainväliseen asiayhteyteen: kyseessä on kaikille ihmisille kansainvälisesti tunnustettu arvo tai jolle on vaadittu ja saatu kansainvälistä tunnustusta. (Jyräki – Husa 2012, s. 377–378.)

³ Lavapuro 2010, s. 16–29.

⁴ Pellonpää 2005, s. 1–5.

⁵ Perustuslaillisista TSS-oikeuksista, ks. Jyräki – Husa 2012, s. 441–446, Husa 2011, s. 185–190 sekä Uoti 2003, s. 140–147.

⁶ Heikki Karapuu teoksessa Perusoikeudet 2011, s. 80.

suuntausta kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Tuori varoitti vuonna 2007 teoksessaan ”Oikeuden ratio ja voluntas” liiallisesta perusoikeuksien painottamisesta eri oikeudenalojen yleisperiaatteiden kustannuksella, jolloin vaarana hänen mukaansa on, että yleisten oppien yhteys oikeudenalansa traditioon katkaistaan.⁷ Huoli on varmastikin aiheellinen, ja on mielenkiintoista nähdä, mihin suuntaan tulevaisuus muotoutuu. Valtiosäännön keskeisiä periaatteita vuoden 2000 perustuslaki ei muuttanut, vaan enemmänkin oli kysymys perustuslakien ajankäytännön mukaisesta ja yhtenäistämisestä.⁸

PL:n 121 §, joka korvasi Suomen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin, kuuluu seuraavasti:

121 § Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

1.2 Kunnallisen itsehallinnon luonne ja määritelmä

Perustuslain 121 § sisältää säännöksen Suomen jakaantumisesta kuntiin sekä perussäännökset kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Pykälä sisältää erilaisia itsehallintotyyppejä. Voidaankin puhua itsehallintohierarkiasta,⁹ jossa vahvimpana on pidettävä Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestykseen perustuvaa Ahvenanmaan itsehallintoa, joka on muutettavissa vain Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella. Itsehallintolaki vahvistaa Ahvenanmaan maakunnalle oikeuden alueelliseen lainsäädäntöön. Hierarkian seuraavalla tasolla ovat kunnallinen itsehallinto ja evankelisluterilaisen kirkon itsehallinto, jonka yhtenä valtiosääntöoikeudellisena piirteenä on kirkkolainsäädäntövaltaan perustuva erityisasema. Neljäntenä hierarkiassa on yliopistojen hallinto ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa heidän kotiseutualueellaan voidaan muotoilla lakiviittauksen puitteissa ”sen mukaan kuin lailla säädetään”.

Mitä kunnallinen itsehallinto on? Kysymys kunnan vallan luonteesta ja alkuperästä on ollut kunnallisoikeuden keskeisiä kysymyksiä kautta historian. Saksa-

⁷ Tuori 2007, s. 269–273.

⁸ HE 1/1998 vp, s. 1.

⁹ Itsehallintohierarkiasta ks. Saraviita 2011, s. 971 ja 972.

laiseen oikeusteoriaan pohjautuen aikaisemmin valtaosa tutkijoista katsoi, että kunnan valta on valtiosta peräisin olevaa valtaa, ja kunnallinen itsehallinto on valtion kunnalle luovuttamaa valtaa.¹⁰ Toivo Holopainen asettui vuonna 1969 väitöskirjassaan¹¹ selkeästi tätä näkemystä vastaan katsoen, että kunnan valta on alkuperäistä ja vanhempaa perua kuin valtion valta. Viime vuosikymmeninä tämä kysymyksenasettelu on kuitenkin jäänyt taka-alalle, ja oleellisimpana näkökulmana nähdään kansalaisten oikeus itsehallintoon ja heidän vaikutusmahdollisuutensa.¹²

Perustuslain 121 §:n 1 momenttikin puhuu tämän ajattelutavan mukaisesti kunnan asukkaiden itsehallinnosta. Vaikka näin onkin, tutkijoiden keskuudessa on kuitenkin edelleenkin kaksi koulukuntaa, jotka luonnehtivat kunnallista itsehallintoa aivan vastakkaisilla tavoilla: 1) koulukunta, joka katsoo, että kunnallinen itsehallinto ilmenee normeista ja on normeilla suhteellisen vapaasti määriteltävissä¹³ ja 2) koulukunta, joka painottaa sitä, että kunnallisella itsehallinnolla on vahva itseisarvo.¹⁴ Oma näkemykseni, joka korostaa paikallisuutta ja kehittämisenäkökulmaa kuten tästä tutkimuksesta on monin eri tavoin havaittavissa, on jälkimmäisen koulukunnan mukainen.

Perinteinen näkemys on, että kunnallinen itsehallinto merkitsee jonkinasteista itsenäisyyttä tai autonomiata suhteessa valtioon. Kunnallinen itsehallinto on myös perinteisesti määriteltä pakkoyhdyskunnan oikeudeksi valtion lainsäädännön sallimissa rajoissa hoitaa sellaisia omia asioitaan, joiden hoidosta ei ole muuta määrätty tai sellaisia asioita, joiden hoidon valtio on nimenomaan uskonut yhdyskunnan omille elimille.¹⁵ Itsehallinnon taustalla oleviksi arvoiksi on perinteisesti katsottu vapaus, osallistuminen ja tehokkuus. Niihin on katsottu kiinteästi kytkeytyvän pluralismi, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja itsehallinnon kasvatuksellinen merkitys.¹⁶

Nykyisin kunnalliselle itsehallinnolle on katsottava olevan olennaista, että sitä hoitavat yhdyskunnan omat jäsenet omien toimielimiensä kautta. Itsehallinnon sisältö ja rajat ovat riippuvaisia oikeusjärjestyksestä. Itsehallinnolla on kuitenkin ydin, jonka loukkaaminen ei ole mahdollista tavallisella lailla. Jos tuohon ytimeen puututaan, ei enää ole kysymys itsehallinnosta.¹⁷ Kunnallista itsehallintoa

¹⁰ Näin muun muassa Kekkonen 1936, s. 62 sekä Rytkölä 1952, s. 15, 16 ja 45.

¹¹ Holopaisen väitöskirjan ”Kunnan asema valtiossa” keskeinen ajatus oli kunnan vallan alkupe-
räisyys.

¹² Näin muun muassa Ryynänen 1996, s. 144–150 sekä Mäkinen 2010, s. 12.

¹³ Ks. muun muassa Uoti 2003, s. 372–373.

¹⁴ Ryynänen ja Heuru ovat selkeästi tämän koulukunnan edustajia. Ks. Ryynänen 1999, s. 80–84
sekä Heuru 2001a, s. 14.

¹⁵ Niemi-Iilahti 1992, s. 13.

¹⁶ Niemi-Iilahti 1992, s. 16.

¹⁷ Ks. Heuru 2001a, s. 14 sekä Mäkinen 2004, s. 10.

voidaan luonnehtia myös keskeisten elementtien avulla. Näitä voisivat olla yhteisöllisyys, paikallisuus, kansalaisyhteiskunta sekä sopeutuminen muuttuviin ja monimutkaistuviin olosuhteisiin.¹⁸

Perustuslain 121 §:ää on tulkittu siten, että perustuslainvoimaisesti suojattu itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta, ja että näin ymmärretty itsehallinto kattaa kuntien verotusoikeuden, kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa toimielimiin sekä kunnan yleisen toimialan eli oikeuden päättää vapaaehtoisista tehtävistään.¹⁹ Perustuslain vaikutukset kuntiin eivät rajoitu yksinomaan 121 §:n säännökseen vaan yhtä lailla on huomioitava ne perustuslain perusperiaatteet, joihin itsehallinnon suoja kytkeytyy. Tällöin keskeisiä ovat kansanvaltaisuusperiaate ja oikeusvaltioperiaate.

Kansanvaltaisuuden periaate on vahvistettu perustuslain 2 §:n 1 momentissa: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Säännöksen 2 momentissa on määritelty kansanvallan sisältö: ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Vaikka 2 §:n 1 momentti koskee valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta.

Olenainen merkitys kansanvallan toteuttamisessa on kunnallisella itsehallinnolla. Säännöksen on katsottava edellyttävän kansanvaltaista hallintoa myös kunnissa. Kansanvallan periaate korostaa kunnan asukkaan oikeuksia osallistua kunnan hallintoon mutta myös velvoittaa lainsäätäjää huolehtimaan tätä koskevista järjestelyistä ja kuntia huolehtimaan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista.

Kunnat ovat osa julkista valtaa. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan erityisiä velvollisuuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Kunta voi puuttua yksilöiden oikeusasemaan sekä määritellä yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällaisen julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Sen ohella ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Nämä kaksi oikeusvaltioperiaatteen ilmentymää on kirjattu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin.

¹⁸ Ryynänen 2012, s. 61. Ryynänen pitää tärkeinä myös niitä erilaisia tarkoituksia, joita kunnallisen itsehallinnon muodossa tämän päivän hyvinvointivaltioissa toteutetaan. Kunnallisen itsehallinnon funktioina voidaan hänen mukaan pitää seuraavia seikkoja: demokratiafunktio, integrointifunktio, vallanjakofunktio, vallankäytön keskityksen neutralointi päätöksentekokeskusten pluralisoinnin kautta, konfliktien työstämisen laajentaminen ja konfliktien työstämiskapasiteetin laajentaminen, vapaudenturvaamisfunktio, legitimaatiofunktio, hallinnon laillisuuden takaamisfunktio, oikeussuojafunktio ja sosiaalivaltioellinen funktio. (Ryynänen 2012, s. 61 ja 62.)

¹⁹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 60 ja 175 sekä Kaarlo Tuorin lausunto 27.9.2005 kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä. Heurun mukaan yleinen toimiala on oikeushenkilöistä vain kunnalla ja valtiolla, ja kaikkien muiden oikeushenkilöiden toimiala on tarkoin tehtäväkohtaisesti rajattu. Ks. myös Heuru 2001, s. 41 ja 42.

1.3 Perustuslaki ja hallinnolliset jaotukset

Perustuslain 122 §:ssä säädetään hallinnollisissa jaotuksissa noudatettavista periaatteista ja kuntajaon perusteista. Säännöksen 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joilla turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tavoitteena on palvelujen tasa-arvoinen turvaaminen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Aiemmassa vastaavassa säännöksessä (HM 50 §:n 3 momentti) oli nimenomaisena tavoitteenä yksikieliset hallintoalueet. Nyt tavoitteena ovat yhteensopivat aluejaotukset. Ero on siinä, että painotetaan selkeämmin sitä, että aluejaotus ei ole tavoite siinänsä vaan keino turvata tasavertaiset palvelut.

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Perustuslaki antaa siten mahdollisuuden kuntajaon muuttamiseen lain säännöksiä muuttamalla. Kuntajaon perusteista säädetään kuntarakennelaissa (478/2013), joka perustuu vuodesta 1925 alkaneeseen lakitraditioon. Voimassa olevan kuntarakennelain mukaan kuntaliitos on mahdollinen, jos 1) kunnat itse päättävät esittää yhdessä kuntaliitosta, tai 2) kuntajakoselvittäjä on esittänyt liitosta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan liittämiseksi naapurikuntaan, vaikka kunnan tai kuntien valtuustot ovat vastustaneet liitosta, taikka 3) erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toimitettavan kansanäänestyksen perusteella enemmistö kannattaa kuntajaon muuttamista. Sen ohella kunnan osa voidaan siirtää tiettyjen kuntarakennelain säädettyjen edellytysten täytyessä toiseen kuntaan. Vuonna 1977 säädetyn kuntajaosta annetun lain (73/1977) mukaan pakkoliitos oli mahdollinen, jos tärkeän yleisen edun katsottiin sitä vaativan. Myös vuonna 1925 säädetty laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta (180/1925) mahdollisti pakkoliitokset vastaavalla perusteella. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus valmisti luonnoksen hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamisesta, mikä olisi mahdollistanut pakkoliitokset suurilla kaupunkiseuduilla (pois lukien pääkaupunkiseutu). Tämä lainsäädäntöhanke esitellään myöhemmin kunnallista pakkoliitosta käsittelevässä VI luvussa.

Perustuslakivaliokunta otti vuoden 1998 alusta voimaan tulleen kuntajakolain (1196/1997) säätämisen yhteydessä kantaa pakkoliitoksiin. Valiokunnan mukaan kunnallisen itsehallinnon suoja ei tarjoa yksittäiselle kunnalle suojaa kuntajaon muuttamista vastaan. Lailla voidaan täten säätää kuntien yhdistämisestä vastoin kuntien tahtoa. Valiokunnalla ei ollut huomauttamista lain pakkoliitoksia koskevista kohdista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.²⁰

²⁰ Ks. PeVL 25/1997 vp.

Tuorin mukaan perustuslaissa ei lyödä lukkoon kunnallista itsehallintoa toteuttavien kuntien kokoa, sen paremmin alueen kuin asukasmääränkään osalta. Myös PL 122 §:n 2 momentti, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla, lähtee siitä, että kuntajakoa voidaan asianomaisen lain säännöksiä noudattaen muuttaa. Kuntien kokoa voidaan kasvattaa ja niiden määrää vähentää. Perustuslain sallimalla kuntakoon suurentamisella ja kuntien määrän vähentämisellä on kuitenkin rajansa. Kuntajaon perusteista voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja tällöin on otettava huomioon hallinnollista jaotusta, kielellisiä oikeuksia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia sekä kunnallista itsehallintoa koskevat perustuslain säännökset.²¹

Tuori katsoi, että kaavaillut noin 20 aluekuntaa vastasivat lukumäärältään ja kooltaan maakuntia. Sen vuoksi ne olivat perustuslain 121 §:n valossa pikemminkin kuntia suurempia hallintoalueita kuin kunnallisen itsehallinnon subjekteja. 20 000–30 000 asukkaan keskimääräinen kuntakoko olisi sen sijaan pysytellyt perustuslain 121 §:n ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan sallimissa rajoissa, ja kuntakoon suurentamista voitiin perustella sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamista koskevilla valtiosääntöoikeudellisilla seikoilla.²²

1.4 Perustuslaki sekä kielikysymykset ja perusoikeudet

Perustuslain 17 §:n 1 momentissa säädetään suomen ja ruotsin kielen asemasta kansalliskielinä. Kansalliskielten määrittely on kytketty perustuslaissa oikeuteen käyttää kieltä viranomaisasiainnissa sekä julkisen vallan velvollisuuteen huolehtia suomen- ja ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta perusoikeuksien yhteydessä. Kielelliset oikeudet liittyvät myös hyvän hallinnon varmistamiseen. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan ”jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.” Kielellisiä oikeuksia täsmennetään kielilaissa (423/2003) ja erityislainsäädännössä.

Edellä mainituilla säännöksillä pyritään varmistamaan kansalliskielten tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Säännökset eivät tarkoita sitä, että palvelut tulisi järjestää identtisesti samalla tavalla taikka samasta palvelupisteestä. Palvelua eri kieliryhmille voidaan antaa eri kielellisin perustein eri palvelupisteistä. Myös ns. positiivinen erityiskohtelu on mahdollista.

²¹ Tuorin asiantuntijalausunto 27.9.2005.

²² Tuorin asiantuntijalausunto 27.9.2005.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopii-
viin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdol-
lisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.
Kunta on kielellisen jaotuksen perusyksikkö, jonka perusteista säädetään kieli-
laissa. Kunnat ovat kielilain 5 §:n mukaisesti joko yksikielisiä tai kaksikielisiä.
Kunnan yksi- tai kaksikielisyydestä säädetään kielilain nojalla valtioneuvoston
asetuksella joka kymmenes vuosi. Nykyinen asetus²³ kuntien kielellisestä jao-
tuksesta on voimassa vuoden 2022 loppuun. Asetuksen mukaan Manner-Suo-
messä on vuonna 2013 kolme yksikielistä ruotsinkielistä kuntaa (Korsnäsän,
Luodon ja Närpiön kunnat) ja 30 kaksikielistä kuntaa, joissa ruotsi on enemmis-
tökielenä 12 kunnassa. Muut Manner-Suomen kunnat ovat yksikielisiä suomen-
kielisiä kuntia. Ahvenanmaan kaikki 16 kuntaa ovat yksikielisiä.

Asetuksessa määritellään myös, kumpi kunnan kielistä on enemmistökieli.
Kielilain mukaan kunta on kaksikielinen, jos kunnassa on sekä suomen- että
ruotsinkielisiä, ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia tai vähintään
3 000 asukasta. Sen ohella valtuusto voi esittää valtioneuvostolle, että kunta sää-
dettäisiin kaksikieliseksi. Kaksikielinen kunta on säädettyä yksikieliseksi, jos
vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on alle kuusi prosenttia. Asuk-
kaiden kieli määräytyy kunnan asukkaiden väestötietojärjestelmään rekisteröi-
män äidinkielen perusteella.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kielellisiin oikeuksiin ja aluejaotuk-
siin aluehallintouudistuksen yhteydessä. Valiokunnan mukaan aluehallinto-
uudistuksen toteuttamisessa ”merkitystä on myös perustuslain 17 §:n 2 ja 3 mo-
mentin säännöksillä oikeudesta käyttää omaa kieltään suomea, ruotsia tai saa-
mea viranomaisessa sekä julkisen vallan velvoitteesta huolehtia maan suomen-
ja ruotsinkielisen väestön yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden
mukaan”. Valiokunta viittasi lausuntoonsa, jonka mukaan ”kielelliset olosuhteet
voivat myös merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi yhteensopivista alue-
jaotuksista voidaan poiketa”.²⁴

Kuntajaon muutoksia toimeenpantaessa tulisi edellä olevan perusteella tehdä
vain sellaisia muutoksia, joissa kielelliset oikeudet eivät heikkene tai eivät aina-
kaan heikkene olennaisesti.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana
(sekä romaneilla ja muilla ryhmillä) oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja
kulttuuriaan. Säännöksen sisältämän lakivarauksen mukaan saamelaisten oikeu-
desta käyttää saamen kieltä viranomaisissa säädetään lailla. Kyseinen laki on
nykyisin saamen kielilaki (1086/2003). Merkillä pantavaa on, että 17 §:n 3 mo-

²³ Valtioneuvoston asetus (53/2013).

²⁴ PeVL 21/ 2009 vp ja PeVM 10/1998 vp.

mentin tarkoituksena on kielellisten oikeuksien ohella turvata myös alkuperäiskansojen kulttuuri. Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat saamelaisen kotiseutualueen kunnissa (Utsjoki, Inari, Enontekiö sekä Sodankylän kunnan Lapin paliskunta) kuin muualla. Viranomaisen ei saa rajoittaa tai kieltäytyä toteuttamasta laissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia sillä perusteella, että saamelainen osaa myös muuta kieltä, kuten suomea tai ruotsia (saamen kielilain 4 §:n 2 momentti).

Suomessa asuu noin 9 000 saamelaista. Heistä yli 60 % asuu kotiseutualueen ulkopuolella. Vuoden 2010 lopussa saamelaisten kotiseutualueen kunnissa oli saamea äidinkielenään puhuvia seuraavasti: Utsjoki 616 (47,3 % asukkaista), Inari 406 (5,9 %), Enontekiö 177 (9,4 %) sekä Sodankylä 119 (1,3 %).²⁵ Mikäli kuntajakoa muutetaan saamelaisten kotiseutualueen kuntia koskien, perustuslaki edellyttää, että saamelaisten kielelliset oikeudet ja kulttuuri-itsehallinto eivät heikkene. Saamelaiskäräjiä on myös lain perusteella kuultava muutoksen johdosta.

Vuoden 1995 alusta hallitusmuotoon otetut ja voimassa olevan perustuslain 2 lukuun sisältyvät perusoikeussäännökset vaikuttavat merkittävästi kuntajakoon ja -hallintoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vaikka säännös kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjään ja valtioon, se asettaa myös kunnan viranomaisille velvollisuuden ottaa toiminnassaan huomioon perusoikeudet ja ihmisoikeudet. Säännöksiä tulkittaessa on harkintavaltaa käytettävä perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Näin katsoi perustuslakivaliokunta perusoikeusuudistuksen yhteydessä, ja tätä korostettiin myös uuden perustuslain esitöissä.²⁶ Koska 22 §:n säännös on yleisluonteinen, ei sen huomioimatta jättämistä voitane pitää kuitenkaan virkamiesoikeudellisen sanktioinnin oikeusperustana. Ylimmät laillisuusvalvojat, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät myöskään voi Saraviidan mukaan käyttää pelkkää viittausta perustuslain 22 §:ään omien sanktioidensa yksinomaisena perusteena.²⁷

Perusoikeuksien osalta keskeisiä ovat sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä yhdenvertaiset terveys- ja sosiaalipalvelut. Lainsäätäjän velvollisuus on säätää tai pitää voimassa lait, jotka turvaavat säädetyt perusoikeudet. Perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetuk-

²⁵ Valtiovarainministeriö 5a/2012, s. 123.

²⁶ PeVM 25/1994 vp sekä HE 1/1998 vp, s. 164 ja PeVM 10/1998 vp, s. 30 ja 31. Ks. myös Tuori teoksessa *Perusoikeudet*, s. 669. Prattälä 3.10.2012 eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Kuntaliiton seminaarissa: Perustuslaki ei säädi perusoikeuksien turvaamistehtäviä kunnan vaan julkisen vallan tehtäväksi. Tehtävät voidaan siirtää kokonaan pois kunnalta perustuslain estämättä. Ne voidaan siirtää myös kuntien yhteistoimintatehtäväksi.

²⁷ Saraviita 2011, s. 294.

seen samoin kuin 19 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ovat kuitenkin subjektiivisia oikeuksia, jotka on turvattava kaikille asukkaille kaikissa olosuhteissa. Tuomioistuin voi todeta, että asetus, valtioneuvostonpäättös tai kunnallinen sääntö on perusoikeusäännöksen vastainen. Sen ohella oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi on perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetty valvoa perusoikeuksien ja ihmisoi-
keuksien toteutumista.

Perusoikeuksien näkökulmasta uhkakuvana näyttää olevan se, että monien pienten kuntien talous kriisiytyy ja pätevän henkilöstön rekrytointi vaikeutuu, ja tällöin kunnilla on suuria vaikeuksia taata asukkailleen perusoikeuksien toteutuminen. Kuntien taloudellisen aseman eriytymistä on tarkasteltava myös perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Valtiovarainministeriön kuntatalouden painelaskelman mukaan vuonna 2020 kolmasosa kunnista on suurissa taloudellisissa vaikeuksissa, ja uhkakuva on, että ero kunnallisveroprosenteissa kasvaa nykyisestä 5 prosenttiyksiköstä peräti 15 prosenttiyksiköön.²⁸ Tällainen kehitys on jatkunut vuosikausia, eikä se voi olla enää mitenkään perustuslaissa todetun yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista.

2 EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJA

Euroopan neuvosto hyväksyi 15 päivänä lokakuuta 1985 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan, joka on keskeinen kunnallista itsehallintoa koskeva asiakirja. Suomi hyväksyi asiakirjan 12 päivänä huhtikuuta 1991 annetulla, myös Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymällä lailla (1180/1991). Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta (66/1991) tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 1991.

Peruskirjan johdannossa todetaan, että paikallisviranomaiset ovat demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja, ja että niillä tulee olla demokraattisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden. Nämä johdannon periaatteet ovat läpikäyvinä peruskirjan artikloissa.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa. Suomen osalta itsehallinto on tunnustettu perustuslaissa. 3 artikla määrittelee paikallisen itsehallinnon tarkoittamaan paikallisviranomais-

²⁸ Valtiovarainministeriö 5a/2012, s. 127.

ten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Saman artiklan 2 kappaleen mukaan tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Kansalaiskokoukset ovat edellä olevan estämättä mahdollisia, milloin ne ovat lainsäädännössä sallittuja. Näin on myös maassamme, mutta niiden järjestäminen on aivan viime vuosiin saakka ollut harvinaista.

4 artiklan mukaan paikallisviranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Julkisista tehtävistä tulee ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevan viranomaisen. Läheisyysperiaate on peruskirjan tärkein periaate demokraattisesti valittujen päätöksentekoelementtien ja laajan itsehallinnon ohella. Useissa Euroopan maissa vallalla ollut suuntaus suurkuntiin ei millään muotoa ole sopusoinnussa läheisyysperiaatteen kanssa.

Paikallishallinnon aluerajojen suojasta todetaan 5 artiklassa, ettei aluerajoja saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestysten käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä. Artikla ei sinänsä estä esimerkiksi pakkoliitosten käyttämistä kuntajakomuutosten välineenä, mikäli lainsäädäntö antaa tähän mahdollisuuden ja asiasta on neuvoteltu asianomaisen kunnan kanssa. VI luvussa tarkastellaan Sipoon osan siirtämistä Helsinkiin, jolloin myös arvioidaan kyseistä osaliitosta peruskirjan 5 artiklan valossa.

Peruskirjan 6 artikla antaa paikallisviranomaisille autonomian lainsäädännön puitteissa päättää sisäisestä hallintorakenteestaan. Paikallisviranomaiset ovat 9 artiklan mukaan oikeutettuja omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. Artiklassa viitataan myös taloudellisiin tasoitusmenetelmiin heikompien paikallisviranomaisten suojelemiseksi. Tämä näkökulma on Suomessa toteutettu verotulojen tasausjärjestelmän avulla. Tasausjärjestelmä on ollut erittäin merkittävä ns. köyhien kuntien kannalta ennen kaikkea Pohjois-Suomessa.

Artiklat 2–6 sekä 9 ovat olennaisia maamme kunnallishallintoa ja kuntajakoa ajatellen. Peruskirjasta ei suoraan voida päätellä, mitkä asiat kuuluvat paikallishallinnon hoidettavaksi.²⁹ Siitä huolimatta peruskirjalla on suuri periaatteellinen merkitys ja ennen kaikkea se ohjaa lainsäädännön kehitystä. Näin toteaa muun muassa korkein hallinto-oikeus Sipoon osaliitosta koskevassa päätöksessään: ”Peruskirjasta seuraavat vaatimukset on otettu huomioon kuntajakolain toimival-

²⁹ Ks. Mäkinen 2004, s. 12.

tasäännöksiä sekä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä säädettäessä.³⁰ Myös kuntien pakkoliitoksia koskevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta todetaan, että peruskirjan 5 artikla tulee ottaa huomioon paikallishallinnon aluerajoja muutettaessa.³¹

3 VUODEN 2009 KUNTAJAKOLAKI

3.1 Yleisiä oikeudellisia näkökohtia

Kuntajakolaki (1698/2009) tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Lakiesityksen yleisperusteluissa toistettiin perustuslakivaliokunnan (PeVL 24/1997 vp) näkemys siitä, ettei kunnallisen itsehallinnon suoja tarjoa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Tämä näkemys on ollut vallitseva siihen asti, kunnes perustuslakivaliokunta käsitellessään vuonna 2013 kuntajakolain muutosta puntaroi kysymystä varsin monipuolisesti ja päätelmänään katsoi, että lainsäätäjälle ei voida antaa perustetta täysin vapaasti kasvattaa kuntakokoa ja muuttaa kuntarakennetta. Perustuslakivaliokunta tarkasteli ansiokkaasti toisaalta perusoikeuksien toteutumista ja toisaalta asukkaiden itsehallinnon näkökulmaa.³²

Kuntajakopäätöksen oikeudellinen luonne ratkaistiin auktoritatiivisesti perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan päätöksillä vuonna 1997 kuntajakolain eduskuntakäsittelyssä. Tällöin perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta päätyivät yhtenevään kantaan, että kysymys on hallintopäätöksestä eikä oikeusnormista. Tämä on ollut vallitseva näkemys, mutta keskustelu asiasta ei kuitenkaan laantunut moneen vuoteen.

Vuoden 1997 lain valmistelussa sisäasiainministeriö oli tutustunut Euroopan neuvoston piirissä laadittuihin prosessikuvauxiin, joissa kuntajaon muuttamista pidettiin yleensä organisatorisena säädösvallan käyttönä. Suurin osa jaotuksen muutoksista tehtiin joko parlamentin tai maakuntien antamilla laeilla. Muissa tapauksissa muutokset toteutettiin hallituksen tai alempien viranomaisten päätöksillä, mutta niiden edellytyksenä oli tällöinkin usein paikallinen kansanäänestys.³³ Ministeriön työryhmä ja hallituksen esitys totesivat, että kuntajakoa koskevaan päätökseen liittyy sekä säädösvallan että hallintovallan piirteitä, mutta että sitä on pidettävä pääasialliselta olemukseltaan säädösvallan käyttönä, koska kuntajaon muutoksella järjestetään julkisen vallan alueellisia kompetensseja

³⁰ KHO 2008:1.

³¹ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta 17.1.2014.

³² PeVL 20/2013 vp, s. 9. Ks. myös Lavapuro 2013, s. 181–203.

³³ Kuntajakolainsäädännön uudistamistyöryhmän mietintö. SM Kuntajaosto 1997:2, s. 9.

uudelleen, ja muutoksen välilliset vaikutukset kohdistuvat muutosalueella asuviin kuntien jäseniin, mutta sen lisäksi myös muihin henkilöihin.

Perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin seuraavaan kannanottoon: ”Yksittäistä kunnallisen jaotuksen muutospäätöstä ei voida pitää normipäätöksenä, koska päätöksessä ei ole kysymys sellaisen oikeudellisesti sitovan ohjeen antamisesta, joka kohdistuu yleisin kriteerein määritettyyn, ainakin periaatteessa lukumäärältään avoimeksi jäävään kohdejoukkoon, mitä on pidetty ominaisena säädösvallan käytölle. Kokonaan toinen asia on, että säädösten muodossa on pidetty mahdollisena toteuttaa myös yksittäistapauksellisia järjestelyjä.”³⁴

Hallintovaliokunta³⁵ ja eduskunnan täysistunto asettuivat perustuslakivaliokunnan kannalle, ja näin asia oli ratkaistu. Mutta keskustelu on jatkunut. Pihlajaniemi on ilmaissut sisäasiainministeriön työryhmän ja Euroopan neuvoston selvityksiin viitaten jyrkkänä kantanaan, että kyse on säädösvallan käytöstä. Pihlajaniemen mukaan silloinen sisäasiainministeriön kuntaosaston päällikkö Juhani Nummela oli samaa mieltä.³⁶ Myös Heuru on katsonut, että kuntajaon muutoksessa on kysymys säädösvallan käyttämisestä.³⁷

Hallituksen esityksessä vahvistettiin, että kysymys on hallintopäätöksestä: ”Laissa korostettaisiin kuntajaon muutospäätöksen luonnetta hallintopäätökseksi, johon sovelletaan kuntajakolaissa säädettyjä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita.”³⁸ Lain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnalla ja hallintovaliokunnalla³⁹ ei ollut huomautettavaa tämän kannan johdosta. Näyttää siltä, että keskustelu asian tiimoilta on nyt vaimentunut. Eri asia on se, että kuntajakopäätös julkaistaan säädöskoelmassa. Tämä on välttämätöntä päätöksen laajan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. Juridisen arvioinnin kannalta sillä ei ole merkitystä.

3.2 Kuntajakolain lainsäädäntöhistoriasta ongelmiseen

Kunnallisesta jaotuksesta säädettiin ensimmäisen kerran lailla kunnallisen jaotuksen muuttamisesta, joka annettiin 19.5.1925. Vuoden 1925 lain systematiikka oli sellainen, että vapaaehtoisista liitoksista säänteli lain 2 § hyvin yleisillä perusteilla, kun sen sijaan 3 § edellytti pakkoliitokselle tärkeän yleisen edun olemassaoloa. Tämä systematiikka säilyi vuoden 1992 kuntajakolain muutokseen saakka, jolloin pakkoliitokset kiellettiin kokonaan.

³⁴ PeVL 24/1997 vp.

³⁵ HaVM 24/1997 vp.

³⁶ Pihlajaniemi 1998, s. 17–22.

³⁷ Heuru 2006, s. 47.

³⁸ HE 125/2009 vp, s. 1.

³⁹ Ks. HaVM 21/2009 vp, josta ilmenee myös perustuslakivaliokunnan lausunto.

Päätäntävalta kuntajaon muutoksessa säädettiin KJaoitusL:ssa valtioneuvostolle. Vuoden 1977 kuntajaosta annettu laki (73/1977) antoi sisäasiainministeriölle mahdollisuuden päättää vähäisestä kuntajaon muutoksesta, milloin niiden kuntien valtuustot, joita muutos koskee, eivät ole sitä vastustaneet, sekä hylätä sellaista muutosta koskevan esityksen, jota valtuustot eivät ole puoltaneet. Valtioneuvoston päätökseen kuntajaon muuttamisesta ei saanut KJaoitusL:n voimaantultua hakea muutosta säännönmukaisilla muutoksenhakukeinoilla. Oli mahdollisuus vain ylimääräiseen muutoksenhakukeinoon eli purkuun. Tämä järjestelmä säilyi noin 25 vuotta, kunnes laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950) muutti järjestelmän, ja sen 4 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvoston kunnallisen jaotuksen muutospäätöksestä voitiin hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

KJaoitusL:a muutettiin lukuisilla osittaisuudistuksilla vuosikymmenten kuluessa, kunnes säädettiin kokonaan uusi laki kuntajaosta (73/1977). Laki täsmensi ja määritteli keskeisiä kuntajaon käsitteitä. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan ”Tässä laissa sanotaan kunnan alueen supistamista ja laajentamista sekä kunnan lakkauttamista ja uuden kunnan perustamista kuntajaon muuttamiseksi.” Vanhasa laissa vastaavaa määritelmää ei ollut. Vuoden 1977 lain merkittävimmät aineellisoikeudelliset muutokset olivat yhtäältä sisäasiainministeriölle tullut oikeus päättää vähäisistä kuntajaon muutoksista, ja toisaalta valitusmahdollisuus valtioneuvoston, sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen päätöksestä, joka perustui lakiin muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950) edellä kerrotulla tavalla.

Vuoden 1992 lain muutos (980/1992) tuli voimaan vuoden 1993 alusta ja kielisi pakkoliitokset. Kuntien itsehallintokomitea (KM 1983:33) oli esittänyt, että kuntajakoa tulisi kehittää vapaaehtoisuuden pohjalta ja että kuntauudistuksen suunnittelulaki tulisi kumota, mikä toteutui vuonna 1988. Oli johdonmukaista, että laki kuntajaosta muutettiin sellaiseksi, ettei se mahdollistanut enää pakkoliitoksia.

Yhdistymisiin kannusti 1990-luvulla luotu yhdistymisavustusjärjestelmä. Ensimmäinen laki oli vuonna 1972 säädetty laki kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista (572/1972), jota kutsutaan Lex Tornioksi. Vuonna 1990 säädettiin laki kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992–1993 (1266/1990). Seuraava laki oli laki kuntien yhdistymisavustuksista (89/1994), joka koski 1.1.1995–1.1.1999 välisenä aikana voimaantulleita yhdistymisiä. Avustukset olivat 1990-luvulla pieniä, mutta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä jo niin huomattavia, että ne joissakin tapauksissa houkuttelivat harkitsemattomiin kuntaliitoksiin. Viime vuosien aikana avustussummat on laskettu kohtuulliselle tasolle, ja niillä pyritään kannustamaan ennen kaikkea monikuntaliitoksiin.

Yhdistymisavustusjärjestelmän sääntely siirtyi vuonna 1997 kuntajakolakiin, joka tuli voimaan vuoden 1998 alusta. Kuntajakolaki sisälsi nyt ensimmäistä

kertaa kuntajaon kehittämistavoitteet. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan ”kuntajakoa kehitetään 1 momentissa sanottujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla”.

Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevasta valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä oli myös harkittavana vuoden 1997 kuntajakolain säätämisen yhteydessä. Hallituksen esityksen vastaisesti eduskunta päätti, peruslakivaliokunnan perusteluihin nojaten, että muutoksenhakuoikeus on olemassa valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. On epäilemättä niin, että kanta vastaa paremmin kunnallisen itsehallinnon ja Euroopan paikallisen itsehallinnon periaatteita kuin valituskiellon säätäminen.

Vuoden 1997 kuntajakolain yhdistymisavustuksia koskevia säännöksiä muutettiin useita kertoja vuosien 2001–2009 välisenä aikana. Uutena tukimuotona otettiin lain muutoksen (1447/2001) nojalla käyttöön vuoden 2002 alusta investointi- ja kehittämishankkeiden tuki, joka oli käytössä vain kuusi vuotta vuoden 2007 loppuun. Investointi- ja kehittämishankkeiden tukea myönnettiin esimerkiksi vuonna 2006 300 000–1 300 000 euroa yhdistyville kunnille.

Vuoden 2005 huhtikuun alussa tuli voimaan kuntajakolain muutos (167/2005), joka velvoitti yhdistyvät kunnat hallinnon ja palvelujen järjestämissopimuksessa sopimaan suunnitelman siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Lainmuutoksen tavoite oli oivallinen. Sen hyöty jäi kuitenkin vähäiseksi, koska vuonna 2007 säädetty laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta heikensi viiden vuoden irtisanomissuojallaan pykälän tehoa merkittävästi. Tosin monissa kunnissa oli jo ollut aikaisemmin käytössä 2–4 vuoden suoja-ajat. Tämä kuntajakolain muutos (170/2007) sisälsi irtisanomissuojan lisäksi myös kuntajaon tavoitteet ja kunnan vaatimukset. Kuntajakoa tuli kehittää alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kunnan vaatimuksista säädettiin, että ”kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta”.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettiin 9.2.2007. Tämän jälkeen oli välttämätöntä saattaa kuntajakolaki kaikilta osin yhdenmukaiseksi sen kanssa. Kuntatoiminnassa oli ilmennyt muutamia ongelmia, joiden ratkaisemiseksi tarvittiin kuntajakolain tarkistamista. Tärkein kysymys oli monikuntaliitokset, joihin kunta- ja palvelurakenneuudistus kannusti, ja joihin vuoden 2007 kuntajakolain muutos antoi huomattavat taloudelliset tuet. Mutta muutoin kuntajakolaki ei riittävästi huomioinut monikuntaliitoksia, jotka yleistivät vuoden 2007 jälkeen huomattavasti. Yksinomaan vuoden 2009 alusta toteutui peräti 16 monikuntaliitosta, joista merkittävin oli Salon seudun kymmenen kunnan yhdistyminen uudeksi Salon kaupungiksi.

Toinen ratkaisuaan odottava kysymys oli oikeustila, joka vallitsi valtuustojen kuntajaon muutospäätöksistä kuntajakomuutoksen voimaantuloon. Tämä käytännössä useimmiten noin yhdeksän kuukauden ajanjakso oli organisoitu monilla eri tavoilla maassamme. Kuntajakolaki edellytti järjestelytoimikunnan valitsemista tuolle ajanjaksolle, mutta se koettiin monissa kunnissa epätarkoituksenmukaiseksi, minkä vuoksi useat kunnat valitsivat järjestelytoimikunnan sijasta valmistelutoimikunnan, jonka tehtävät olivat järjestelytoimikunnan tehtäviä (29 §) vastaavat. Oliko kyseessä kuntajakolain mukainen menettely? Asiasta ei ole olemassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Myöskään hallinto-oikeuden ratkaisua ei löydy, joten ehdottoman varmaa vastausta ei ole. Tällainen järjestely oli kuitenkin tarkoituksenmukainen, ja kun valmistelutoimikunnan rooli ja tehtävät olivat pitkälti järjestelytoimikunnan mukaiset, on järjestelyä pidettävä myös kuntajakolain mukaisena. Tähän liittyen monin paikoin ongelmia ja vaikeita tulkintatilanteita aiheuttivat toimivaltakysymykset vanhojen kuntien toimielinten sekä järjestelytoimikuntien/valmistelutoimikuntien kesken.

Kolmas ongelmakysymys oli vuoden 1997 lain osaliitosta koskevat säännökset, jotka olivat käytännössä kaavamaisia ja vaativat uutta harkintaa. Osaliitospykälässä säädetty prosenttimäärät asukasluvulle (5 %) ja maapinta-alalle (10 %) eivät enää olleet kovin relevantteja rajoja ja olivat käyneet käytännössä ongelmallisiksi.

Neljäs muutosta kaipaava asiaryhmä oli kuulemismenettely, joka aikaisemmassa laissa oli kaksinkertainen ja raskas, mutta ei enää toisella kierroksella tuonut esille uutta tietoa, jolla olisi ollut merkitystä päätöksenteossa. Kuuleminen oli tarpeen saada yksinkertaisemmaksi ja selkeämmäksi. Muutoksenhakua arvioitaessa joudutaan väistämättä punnitsemaan oikeusturvaa ja tehokkuutta, tässä järjestyksessä. Kuntajakopäätöksillä on lähes poikkeuksetta suuri yhteiskunnallinen merkitys. Sen vuoksi tarvitaan laaja kansalaisten osallistuminen valmisteluun, mutta myös riittävän laaja ja huolella punnittu muutoksenhakuoikeus käsittelyn eri vaiheissa. Käytännössä aikataulut ovat useimmiten tiukat, ja sen vuoksi oli tarpeen säännellä, että valitukset hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellään kiireellisenä.

3.3 Kuntajakolain rakenne, systematiikka ja luonne

Lain nimike oli ”Kuntajakolaki”. Nimikkeen tulee yksilöidä säädös ja ilmaista, mitä säädös koskee. Nimikkeen tulee lisäksi vastata säädöksen sisältöä ja toisaalta olla mahdollisimman lyhyt. Nimike ei myöskään saa olla harhaanjohtava.⁴⁰

⁴⁰ Ks. Niemivuo 2008, s. 91–92 sekä Niemivuo – Keravuori – Rusanen – Kuusikko 2010, s. 45. Ks. myös Lainlaatijan opas 1996, s. 38–41.

Kuntajakolaki oli nimikkeenä riittävän lyhyt ja osuva sekä täytti hyvän nimikkeen edellytykset.

Kuntajakolaki sisälsi 12 lukua ja 60 pykälää. Luvut olivat seuraavat:

1. Yleiset säännökset
2. Kuntien yhdistymisen vireillepano ja valmistelu
3. Vireillepano ja valmistelu siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan
4. Erityinen kuntajakoselvitys
5. Kuntajaon muuttamisesta päättäminen
6. Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen
7. Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset
8. Omaisuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys
9. Kuntien yhdistymisen taloudellinen tuki
10. Kuntajaon ja kameraalisen jaon suhde
11. Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset
12. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

Kuntajakolain systematiikka noudatti perinteistä järjestystä. Ensimmäisenä olivat yleiset säännökset ja sen jälkeen järjestys määräytyi asioiden käsittelyjärjestyksen mukaan. Viimeisenä olivat muutoksenhaku ja oikaisunluonteiset korjaukset sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Kuntajakolaki oli erityislaki. Tämä merkitsi tavanomaisten oikeusperiaatteiden mukaan sitä, että sitä sovellettiin ensisijaisesti verrattuna yleislakiin, kuten esimerkiksi kuntalakiin tai hallintolakiin. Erityislainomaisuus merkitsee sitä, että kuntajakolaki oli yksityiskohtainen ja verraten paljon pykäläiä sisältävä. Tämä puolestaan edellyttää säännöksiltä tiivistä.

3.4 Miten kuntajakolaki poikkesi aikaisemmasta sääntelystä?

Kuntajakolaki oli johdonmukainen jatko vuosien 1925, 1977 ja 1997 laeille. Sen perusrakenne oli säilynyt samanlaisena vuoden 1925 laista alkaen.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) säädettiin vuonna 2007. Sen seurauksena voitiin pitää seuraavia lainkohtia, jotka olivat muutoksia aikaisempiin lakeihin:

1. Vuoden 2009 laki sisälsi kuntajaon kehittämisen tavoitteet ja kuntatavoitteen kunta- ja palvelurakennemuutoksen periaatteiden mukaisesti. Asiaa sääntelevä 2 § kuului seuraavasti: ”Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.”

Asiallisesti samansisältöinen oli ollut jo kuntajakolain muuttamisesta annetun lain (170/2007) 1 §:n 2 momentti, mutta nyt pykälä oli kirjoitettu selkeämpään muotoon. Elinvoimaisuudella viitataan tulevaisuuteen, ja arvioinnissa on otettava erityisesti huomioon elinkeinot, työllisyys, talous, henkilöstö, yhdyskunta ja ympäristö, palvelut ja asiakkaat sekä demokratia ja kunnan johtaminen.⁴¹ Vaikka hallituksen esitys ei sitä nimenomaisesti maininnutkaan, kunnan väestökehitys ja ikärakenne oli myös katsottava perustekijöiksi kunnan elinvoimaisuutta arvioitaessa.

Alueellisella eheydellä tarkoitettiin sitä, että kunnan tulee muodostua yhdestä ja mahdollisimman eheästä alueesta. Maantieteellisen fyysisen yhteyden vaatimuksesta voitiin poiketa valtioneuvoston päätöksellä, mikäli erityinen kuntajakoselvitys osoittaa, että alue logistisesti ja toiminnallisesti muodostaa kokonaisuuden. Hallituksen esitys asetti alueellisesta eheydestä poikkeamiselle tiukat vaatimukset.⁴² Hallintovaliokunnan kanta oli sallivampi: ”Yhteisen maarajan puuttuminen ei saa olla este kuntaliitokselle. Kahden tai useamman kunnan liitos ei saa kaatua siihen, että väliin jää kunta, joka ei liitosta halua. Kuntaliitoksen ilman yhteistä maarajaa pitää olla mahdollinen silloin, kun muutoksella selvästi edistetään sellaisen toiminnallisen kokonaisuuden muodostumista, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.”⁴³ Hallintovaliokunnan argumentointi oli yllättävää itseisarvoisesti liitosta tukevana. Hallituksen esityksen tiukkaa tulkintalinjaa on pidettävä perustellumpana, koska se turvaa aluerakenteen ja hallinnon selkeyden.

Valtioneuvosto päätti 14.6.2012 Vaasan kaupungin ja Vähänkyrön kunnan yhdistymisestä vuoden 2013 alusta, vaikka kunnilla ei ollut yhteistä maarajaa. Ministeriön määräämänä kuntajakoselvittäjänä toiminut VTM Harry Bondas oli tutkinut kolmea eri vaihtoehtoa: 1) Vaasan kaupungin, Vähänkyrön kunnan ja Mustasaaren kunnan yhdistyminen, 2) Mustasaaren osaliitos Vaasaan ja Vähänkyröön sekä 3) Vaasan ja Vähänkyrön yhdistyminen. Mustasaaren kunnan vastustettua sekä ensimmäistä että toista vaihtoehtoa Bondas esitti Vaasan ja Vähänkyrön yhdistämistä, vaikka kunnilta puuttui yhteinen maaraja, perustellen esitystään Vaasan ja Vähänkyrön yhteisellä kuntarakenneselvityksellä.⁴⁴

Mainitun selvityksen mukaan: 1) Vähänkyrön asukkaiden asioinnista tapahtuu merkittävä osuus Vaasassa, 2) noin 40 % Vähänkyrön työssäkäyvistä pendelöi Vaasassa, 3) kunnilla on laajaa yhteistyötä, muun muassa sosiaali- ja tervey-

⁴¹ HE 125/2009 vp, s. 48.

⁴² HE 125/2009 vp, s. 35 ja 36.

⁴³ HaVM 21/2009 vp, s. 2 ja 3.

⁴⁴ Valtioneuvoston esittelymuistio 14.6.2012, Suvi Savolainen, s. 1–3.

denhuollossa, pelastustoimessa ja vesilaitosyhteistyötä, ja 4) Vaasan ja Vähänkyrön väliin jää Mustasaaren kunta, jolloin kapeimmalla kohdalla vain 5 km erottaa Vaasan ja Vähänkyrön, ja kyseisellä alueella on kaksi Vähänkyrön enklaavia, jolloin käytännössä vain 2,6 km erottaa Vaasan ja Vähänkyrön. Vaikka Vaasan kaupungin keskustan ja Vähänkyrön kunnan keskustan etäisyys on 29 km, on etäisyys Vaasan teollisuusalueelta vain 12 km Vähänkyrön taajamakeskittymään.⁴⁵ Näin ollen vaadittavat tiukat ehdot täyttyivät.

2. Henkilöstön asemasta säädettiin kuntajakolain 29 §:n 2 momentissa, että työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta viiden vuoden aikana kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Säännös oli otettu kuntajakolakiin jo lain edellä mainitussa muutoksessa vuonna 2007 (170/2007). Uutta lainsäädäntöä sen sijaan oli saman pykälän 1 momentti, jossa säädettiin, että ”kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi”. Tämä säännös selvensi kuntajaon muutoksen oikeudellista luonnetta.

3. Valtionosuuksien vähenemisen korvaamista ja kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat säännökset säilytettiin vuoden 2007 kuntajakolain muutoksen (170/2007) mukaisina.

Muut merkittävät muutokset kuntajakolakiin olivat seuraavat:

4. Yksittäisellä kunnalla ei ollut enää lain 5 §:n mukaan mahdollisuutta saattaa yhdistymistä vireille, vaan vireillepano tapahtuu joko valtuustojen yhteisellä esityksellä tai ministeriön päätöksellä määrätä erityinen kuntajakoselvitys.

5. Aikaisemman lain hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus korvattiin yhdistymissopimuksella sekä järjestelytoimikunta yhdistymishallituksella. Näitä sääntelevän 8 §:n tavoitteena oli vahvistaa yhdistymissopimuksen ja yhdistymishallituksen asemaa kuntaliitoksen toimeenpanossa.

6. Kuntajakoselvittäjän asemaa sääntelevään 17 §:ään otettiin määräys henkilöltä vaadittavasta kelpoisuudesta, jonka mukaan ”henkilöllä tulee olla tehtävän hoitamiseen riittävä asiantuntemus ja kokemus”. Kelpoisuusvaatimusta esitti perustuslakivaliokunta, ja hallintovaliokunta yhtyi mietinnössään esitykseen.⁴⁶ Tämä tuli myös eduskunnan päätökseksi. Määräys on tarpeen, ja ennen kaikkea monikuntaliitokset sekä selvittäjän oikeus ehdottaa 4 §:n 2 momentin nojalla poikkeamista alueellisesta eheydestä korostavat selvittäjän pätevyyttä ja vastuuta.

7. Kunnan osan siirtämistä koskevat säännökset uudistettiin. Prosenttirajoista asukasluvun ja maapinta-alan osalta luovuttiin, ja säädettiin, että muutos on mahdollinen, jos muutos on vastustavan kunnan kannalta vähäinen huomioon ottaen vaikutukset asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, ta-

⁴⁵ Jouni Haapaniemi haastattelussa 28.8.2012.

⁴⁶ PeVL 33/2009 vp, s. 2 sekä HaVM 21/2009 vp, s. 3.

louteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin tai 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun alueen kehittäminen vaatii muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta.

8. Kuulemista koskevia säännöksiä selkeytettiin lain 7 ja 14 §:ssä.

9. Kokonaisliitoksille ja osittaisliitoksille säädettiin valmistelussa ja päätöksenteossa omat menettelynsä ja muutoinkin ne uudistettiin.

10. Muutoksenhakuoikeutta koskevia säännöksiä täsmennettiin.

Yhdistymishallitukselle tuli 53 §:n mukaan valitusoikeus valtioneuvoston kuntajakoa koskevasta hylkäävästä päätöksestä. Valitusoikeus saatetaan nähdä paikallisten vaikutusmahdollisuuksien laajentamisena. Tämä valitusoikeus on kuitenkin perusteiltaan kyseenalainen. Asiaan palataan myöhemmin tässä luvussa.

3.5 Aloite kuntajaotuksen muuttamisessa

3.5.1 Kuntien yhdistämiseen vaaditaan kuntien yhteinen esitys

Vuoden 2009 kuntajakolaki korosti kunnan roolia niin vireillepanossa, valmistelussa kuin päätöksenteossa. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan esityksen kuntien yhdistymisestä voi tehdä vain muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Tämä oli ehdoton sääntö. Jos muutoksen kohteena on neljä kuntaa, tulee kaikkien neljän valtuuston yhdessä esittää muutosta. Kuntien yhdessä tekemä esitys tuli toimittaa valtiovarainministeriölle. Esitys tuli vireille, kun se oli saapunut ministeriön kirjaamoon. Tästä hetkestä alkoi valtioneuvoston 18 §:n mukainen toimivalta.

Ministeriö saattoi panna lain 5 §:n 2 momentin nojalla yhdistymisen vireille määräämällä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen. Erityinen selvitys voitiin lain 15 §:n 1 momentin mukaan määrätä kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä. Laajuuden on katsottava olevan kyseessä monikuntaliitoksissa,⁴⁷ joissa neljä kuntaa tai enemmän on yhdistymässä. Vaikeus voi olla kyseessä silloin, kun yhdistymistä suunnittelevien kuntien yhteistyösuhteet ovat henkilösuhteiden tai muiden syiden vuoksi tulehtuneet ja tarvitaan ulkopuolinen luottamusta omaava henkilö laukaisemaan lukkiutunut tilanne. Edellä oleva ei tarkoita sitä, etteikö myös kah-

⁴⁷ Arto Kosken mukaan monikuntaliitos on kyseessä silloin, kun yhdistyviä kuntia on kolme tai enemmän. Ks. Koski, Arto: Monikuntaliitokset 2008. Laajuuden näkökulmasta kolme ei ole kuitenkaan riittävä määrä, vaan tarvitaan vähintään neljä kuntaa.

den tai kolmen kunnan yhdistymiseen voidaan määrätä erityistä selvitystä, jos perusteet ovat hyvin painavat. Muun muassa pääkaupunkiseudun kuntajakokysymykset ovat tyypillisesti sitä vaikeusluokkaa, että tarvitaan kuntajakoselvittäjä. Tämänäyttöinen tilanne oli myös jo aiemmin käsitelty Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistyminen, mikä toteutui FT Arto Kosken selvityksen pohjalta.

Ministeriö määrää 5 §:n 3 momentin mukaan ajankohdan, johon mennessä esitys seuraavan vuoden alusta voimaan tulevaksi aiotusta kuntien yhdistymisestä on toimitettava ministeriöön. Valtiovarainministeriö määräsi alun perin vuoden 2013 alusta voimaan tulevasta kuntajaon muutoksista, että muutosesitykset tuli toimittaa ministeriöön 4.5.2012 mennessä, mutta aikataulu todettiin liian tiukaksi ja määräaikaa pidennettiin myöhemmin 22.5.2012 saakka. Päätös kuntajaon muuttamisesta oli tehtävä lain 22 §:n 1 momentin mukaan ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua.

Siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan aloitteen tekijänä voi olla 11 §:n mukaan muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto, kuntien valtuustot yhdessä tai kunnan jäsen. Kunnan tai kuntien esitys toimitetaan ministeriöön. Sen sijaan kunnan jäsenen tulee toimittaa esityksensä oman kuntansa kunnanhallitukselle, jonka on hankittava muutoksen kohteena olevien kuntien kunnanvaltuustojen lausunnot esityksestä. Kunnanhallituksen on toimitettava esitys lausuntoineen ministeriölle kuuden kuukauden kuluessa esityksen vastaanottamisesta. Myös ministeriö voi panna vireille kunnan osan siirtämisen toiseen kuntaan määräämällä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen. Käytännössä kynnys erityisen selvityksen määräämiseen näissä tilanteissa on ollut erittäin korkea. Viime vuosien aikana vain Sipoon osan liittäminen Helsingin kaupunkiin on ollut kuntajakoselvittäjän selvittävänä.

3.5.2 *Salon erityinen kuntajakoselvitys*

Malliesimerkkinä erityisestä kuntajakoselvityksestä on maassamme viime vuosien aikana toiminut Salon seudun kymmenen kunnan kuntajakoselvitys vuodelta 2007. Kuntajakoselvittäjänä tuossa selvityksessä toimi FT Arto Koski. Salon kaupunki sekä Halikon, Kiikalan, Kiskon, Kuusjoen, Muurlan, Perniön, Perttelin, Suomensjärven ja Särkisalon kunta yhdistyivät Kosken selvityksen pohjalta uudeksi Salon kaupungiksi vuoden 2009 alusta.⁴⁸ Koski määritteli viisi perusedellytystä monikuntaliitoksen onnistumiselle: 1) kunnat ovat samaa toiminnallista aluetta, 2) uudessa kunnassa etäisyydet eivät ole kohtuuttoman pitkiä,

⁴⁸ Vnp 1074/2007.

3) uudessa kunnassa on luontainen keskuspaikka, 4) mikään kunnista ei ole joutunut taloudelliseen umpikujaan ja 5) johtavat virka- ja luottamushenkilöt kykenevät työskentelemään keskenään. Kaikki ehdot ovat välttämättömiä hankkeen onnistumisen kannalta. Ehdot ovat käytännössä sellaiset, että esimerkiksi Lapis-laajan monikuntaliitoksen mahdollisuudet ovat olennaisesti heikommat, elleivät jopa mahdottomat.

Kosken mukaan kuntien yhdistymiset on historiallisesti toteutettu useimmiten ns. rutiiniyhdistymisinä, jolloin tulokset ovat jääneet heikoiksi. Hän tarkasteli selvityksessään tällaisten liitosten yleisiä piirteitä, joista on syytä nostaa esiin yleisin ongelma: uuden kunnan suunnittelussa turvaudutaan itsestäänselvyytensä suurimman kunnan käytäntöihin ilman niiden kehittämistä.⁴⁹

Monikuntaliitos tulee toteuttaa Kosken mukaan ns. taitavana strategisena liitoksena, jonka keskeiset tunnuspiirteet ovat suuntautuminen tulevaisuuteen, uudistava lähestymistapa, riittävä resurssointi valmisteluun ja muutoksen johtamiseen, hyvä henkilöstöhallinto, vastuullinen ja hyvä taloudenhoito, yhdistymisavustusten kohdentaminen yhdistymisestä aiheutuviin kustannuksiin ja kunnan kehityksen vauhdittamiseen, luottamushenkilöhallinnon keskeinen merkitys sekä tehokas sisäinen ja ulkoinen viestintä. Kosken mukaan hyvät yhdistymisen perusedellytykset yhdistettynä taitavaan strategiseen yhdistymiseen tuovat parhaan lopputuloksen. Selvityksessä tulee arvioida sekä perusedellytyksiä että yhdistymisen toteuttamista. Taitavakaan toteutus ei voi täysin kompensoida puutteellisia perusedellytyksiä. Jos taas perusedellytykset ovat hyvät ja toteutus rutiininomainen, tulos on lyhyellä tähtäimellä vaatimaton, mutta aika voi pitkällä tähtäimellä korjata tilannetta.⁵⁰

Salon seudun kuntien taloudellinen asema ei ollut selvitysvaiheessa missään kunnassa kriisiytynyt. Kuntien keskimääräinen velkamäärä oli tuolloin vain noin 40 % koko maan kuntien keskiarvosta. Huomionarvoista oli lisäksi se, että Kiihkalan, Kiskon, Kuusjoen ja Särkisalon kunnan tulopohja oli heikentynyt negatiivisen väestökehityksen johdosta. Uuden Salon kaupungin vision selvitys määritteli seuraavasti: ”Uusi Salo on kymmenen kunnan taitavasti yhdistynyt viherkaupunki, jossa luova teknologia, rikas kulttuuri ja vireä maaseutu kohtaavat, ja jossa eri-ikäisten ihmisten on hyvä elää, opiskella, tehdä työtä ja harrastaa.” Palvelujen kehittämistavoitteet kiteytettiin kolmeen kohtaan:

1. Järjestetään lähipalvelut lähellä kuntalaisia taajamissa ja kylissä vahvistamalla näiden alueiden asumisviihtyvyyttä. Lähipalveluissa korostuvat perusopetus, lähikirjasto, lasten päivähoido, terveyspalvelut, vanhusten kotihoito, vanhus-ten palveluasuminen ja palveluliikenne. 2. Järjestetään keskitettävät hallintopal-

⁴⁹ Koski 2008a, s. 10.

⁵⁰ Koski 2008a, s. 12.

velut ja suurempaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut monipuolisesti ja laadukkaasti. 3. Vahvistetaan ennaltaehkäiseviä palveluja, jotta asukkaiden hyvinvointi ja elämisen laatu sekä palveluiden kustannukset olisivat hyvässä suhteessa keskenään.⁵¹

Koski teki myös analyysin siitä, minkä verran kymmenellä kunnalla on vaikutusvaltaa omiin palveluihinsa. Tätä varten selvitettiin kuntien ostomenojen osuus kokonaismenoista. Sen mukaan vain Salon ja Halikon palvelujen ostomenojen osuuskunnan toimintamenoista oli alle 50 %. Kiskon ja Särkisalon kuntien osuudet olivat lähes 65 % sekä Perniön kunnalla yli 60 %.⁵² Luvut yllättävät ja osoittavat sen, kuinka kunnat ovat tulleet entistä riippuvaisemmiksi toisistaan. Luvut ja asetelma ovat yleistettävissä tänä päivänä kaikkialle maahan ja herättävät väistämättä jatkokysymyksen: onko kunnallinen itsehallinto tämän myötä kaventumassa tai ainakin muuttanut merkittävästi muotoansa?

Johtamisen ja vaikuttamisen kannalta merkittävää oli se, että uuden Salon myötä voitiin purkaa neljä kuntayhtymää,⁵³ jolloin toimintaa voitiin jatkaa kunnan omana toimintana, johon luottamushenkilöillä oli suora vaikutusvalta. Uusi Salon kaupunki on toiminut runsaat viisi vuotta. Kokemukset ja palaute palveluista on ollut pääosin positiivista. Eniten kritiikkiä on tullut odotetusti reuna-alueiden palveluista. Toinen paljon arvostelua saanut asia on ollut kunnan talous, jonka ongelmana on ollut se, että kunnan työntekijöille taattu viiden vuoden irtisanomissuoja on merkinnyt käytännössä sitä, ettei toimintarakenteita ole kyetty juurikaan muuttamaan. Niinpä viiden vuoden suoja-ajan päätyttyä vuoden 2014 alussa Salon kaupunki on ollut pakotettu rankkoihin säästötoimiin ja henkilöstön vähennyksiin.⁵⁴

3.6 Asian valmistelu ja päätöksenteko kunnassa

3.6.1 Yksinkertaistetaan, selkeytetään ja nopeutetaan

Vuoden 2009 lain yksi keskeisimmistä tavoitteista on tukea paremmin muutosprosesseja. Valmisteluun ja päätöksentekoon liittyviä hallinnollisia menettelyjä

⁵¹ Koski 2008a, s. 38–40.

⁵² Koski 2008a, s. 50.

⁵³ Nämä kuntayhtymät olivat Salon seudun kansanterveystyön kuntayhtymä, Salon seudun kehittämiskeskus, Hintan vanhainkodin kuntayhtymä (Suomusjärvi, Kiikala ja Kisko) sekä Kajalakodin kuntayhtymä (Pertteli, Kuusjoki ja Muurla).

⁵⁴ Tiedotusvälineet ovat seuranneet aktiivisesti uuden Salon toiminnan käynnistymistä. Esimerkiksi television useissa uutisissa ja ajankohtaisohjelmissä on toistuvasti tullut esiin reuna-alueiden asukkaiden kritiikki palveluistaan. Myös Salon kaupungin talouden kriisiytymistä on saatu seurata tiedotusvälineistä.

nopeutetaan, yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Tavoitteena on parantaa eri tavoin kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, jossa keskeisinä keinoina ovat kuuleminen ennen valtuuston päätöksentekoa sekä muutoksenhakuoikeus valtuustopäätöksestä.⁵⁵

Valmistelua ja päätöksentekoa koskevat säännökset vuoden 1997 laissa olivat vuosien aikana osoittautuneet kuntajaon muutosprosesseissa vaikeasti sovellettaviksi ja jäykeiksi. Yksi keskeinen syy tähän oli se, että aikaisempaa lakia valmisteltaessa kuntajaon muutospäätöstä pidettiin normipäätöksenä. Menettelysäännöksiä oli tämän vuoksi tarpeen monilta osin muuttaa hallintopäätöksiä koskevien säännösten suuntaan. Kuntajaon muutoksissa ja ennen kaikkea kokonaisliitoksissa kuntien rooli on viime vuosien aikana ollut tosiasiallisesti ratkaiseva. Valtioneuvoston ja ministeriön tehtäväksi oli jäänyt edellytysten arviointi yleisemmällä tasolla ja suhteessa kuntarakenteen kehittämiseen koko valtakunnassa. Sen vuoksi kunnan valmistelun ja päätöksenteon oli välttämätöntä täyttää asian vaatimat korkeat edellytykset.

Kuntajakolain valmistelua koskevissa säännöksissä on selkeytetty jakoa kuntien yhdistymisiin ja osittaisliitoksiin. Kuntien yhdistymistä koskeva kuntien yhteinen esitys tulee uuden lain mukaan valmistella kunnissa niin huolellisesti ja yksityiskohtaisesti, että valtioneuvosto voi sen perusteella tehdä päätöksen kuntajaon muutoksesta ilman aikaisemman lain mukaista lisävalmistelua.⁵⁶ Esitykseen on liitettävä kuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset kuntien yhdistymisestä ja niihin liittyvät asiakirjat sekä 8 §:n mukainen kuntien tekemä yhdistymissopimus.

Mikäli muutoksessa on kysymys kunnan jakamisesta, tulee 6 §:n 3 momentin mukaan esitykseen liittää kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunto. Tämä menettely yksinkertaistaa ja nopeuttaa asian käsittelyä ministeriössä ja valtioneuvostossa.

Yhdistymisesityksen valmisteluun kunnassa kuntajakolaki toi muutoksen, jolla valtioneuvoston päätöksen valmisteluvaiheessa tapahtuneesta kuulemisesta luovuttiin, ja vastaava kuuleminen tulee lain 7 §:n 2 momentin mukaan suorittaa esityksestä ennen valtuuston päätöstä. Vanhan lain mukainen kuuleminen valtioneuvoston päätöksen valmisteluvaiheessa ei käytännössä juurikaan tuonut esille sellaista uutta tietoa, jolla olisi ollut merkitystä valtioneuvoston päätöksenteossa. Sen sijaan on tärkeätä, että nuo näkökohdat otetaan huomioon silloin, kun kunnassa tehdään kuntajaon muutosesitys.

Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet määräytyvät 7 §:n 1 momentin mukaisesti. Lainkohdassa viitataan kuntalain (365/1995) 4 lu-

⁵⁵ HE 125/2009 vp, s. 1.

⁵⁶ HE 125/2009 vp, s. 53.

kuun ja hallintolain (434/2003) 41 §:ään. Kuntalain 27 §:ssä säädetään, että valtuuston tehtävänä on huolehtia, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Esimerkkeinä pykälässä todetaan muun muassa kuulemistilaisuudet ja kunnalliset kansanäänestykset. Kuulemistilaisuuksien järjestäminen onkin yleisesti käytetty osallisuusmuoto kuntajakomuutosten yhteydessä. Kuntalain 30 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan kunnallinen kansanäänestys. 2 momentin mukaisesti kansanäänestyksen tulos ei ole valtuustoa sitova. Kunnallisia kansanäänestyksiä on järjestetty kunnan päätöksen perusteella 61 kertaa, joista peräti 54 on koskenut kuntaliitoksia. Valtuusto on päättänyt 12 kertaa liitoksesta äänestystuloksen vastaisesti.⁵⁷ Pakkoliitoksissa kunnallinen kansanäänestys on järjestetty Kajaanin maalaiskunnassa, jossa liitosta kannatti asukkaiden enemmistö.⁵⁸

Kunnan asukkaiden osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet ovat edellä olevan perusteella lainsäädännöllisesti sillä tasolla, että täydellä syyllä voidaan puhua järjestelmän tasolla, että perustuslain vaatima kunnan asukkaiden itsehallinto toteutuu. Tarkemmin on kuitenkin tarkasteltava sitä, kuinka kunnan asukkaiden itsehallinto toteutuu tilanteessa, jossa valtuusto vastustaa kuntajakomuutosta. Selvittäjähän voi tällöin esittää kunnallista kansanäänestystä, ja asukkaiden enemmistön ollessa kuntajakomuutoksen kannalla valtioneuvosto voi päättää lain 18 §:n 2 momentin nojalla muutoksesta. Kuntajakolain ja myös sen muuttamiseksi säädetyn kuntarakennelain ajatus on se, että kunnallisen kansanäänestyksen osoittama asukkaiden tahto menee valtuuston tahdon edelle. Kunnallisten kansanäänestysten järjestämisessä suurin problematiikka liittyy kysymykseen siitä, onko kysyttävä asia riittävän yksiselitteinen. Kuntaliitos lienee tässä suhteessa mitä yksiselitteisin kysymys. Näin ollen on katsottava, että edellä kerrotussa tilanteessa järjestetyllä kansanäänestyksellä on kiistatta legitimi merkitys.

3.6.2 *Yhdistymissopimus*

Lain merkittävin uudistus toteutettiin lain 8 ja 9 §:ssä, joissa säädettiin varsin yksityiskohtaisesti yhdistymissopimuksesta. Lain 8 §:n mukaan yhdistymissopimuksessa tuli sopia muun muassa yhdistymisen toteuttamistavasta ja ajankohdasta, uuden kunnan hallinnon järjestämisestä, uuden kunnan nimestä, yhdistymishallituksen kokoonpanosta ja toimivallasta, yhdistyvien kuntien palvelujär-

⁵⁷ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle kuntarakennelain muuttamiseksi 17.1.2014, s. 26.

⁵⁸ Kajaanin maalaiskunnan pakkoliitosta Kajaanin kaupunkiin vuoden 1977 alusta käsitellään pakkoliitosta käsittelevän VI luvun kohdassa 4.1.

jestelmän periaatteista, uuden kunnan taloudenhoidon periaatteista sekä yhdistyvien kuntien kunnanjohtajien asemasta uudessa kunnassa. Lain 9 §:n mukaan yhdistymissopimusta tuli noudattaa kolme vuotta, jollei sopimuksessa ollut sovittulyhyemmästä ajasta tai sopimuksen jonkin määräyksen noudattaminen olisi tullut tätä ennen mahdottomaksi.

Hallituksen esityksessä perusteltiin yhdistymissopimuksen edellä mainittuja pykälää seuraavasti: ”Yhdistymissopimuksen muutosprosessia ohjaavaa vaikutusta vahvistettaisiin täsmentämällä sopimuksen sisältöä ja sitovuutta ennen kuin valtioneuvosto päättää kuntien yhdistämisestä. Tämä mahdollistaisi muutosprosessia koskevien ja yhdistyviä kuntia oikeudellisesti sitovien ratkaisujen tekemisen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Säännösten tarkoituksena olisi muun ohella hillitä menoja lisäävien päätösten tekoa yhdistyvissä kunnissa ennen kuntien yhdistymisen voimaantuloa.” Sääntelyllä pyritään ratkaisemaan päätösvaltaongelmat, joita on ollut ajanjaksolla valtuustojen yhdistämispäätöksistä yhdistymisen voimaantuloon. Sen ohella tavoitellaan vahvempaa muutosprosessin ohjausta ja kustannusten hillintää. Kaikki kolme tavoitetta ovat keskeisiä kysymyksiä yhdistymistilanteissa.

Päätösvaltaongelmat poistuvat pitkälti uuden lain myötä. Yhdistymishallitus toimii 10 §:n nojalla muutosprosessin keskeisenä ohjaajana. Sen toimikausi alkaa, kun valtuustot ovat yhdistymisesitystä koskevan päätöksen jälkeen valinneet sen jäsenet ja päättyy, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu. Monikuntaliitoksissa toimikausi saattaa olla pitkä. Esimerkiksi uuden Oulun yhdistymishallituksen toimikausi alkoi elokuussa 2010 ja päättyi vuoden 2013 alussa. Toimikausi oli kaksi ja puoli vuotta.

Toteutuuko keskeinen tavoite, kustannusten hillintä? Se riippuu yhdistymishallituksen päätöksistä ja toimenpiteistä. Lain 8 §:n 1 momentin 8. ja 9. kohdassa säädettiin, että yhdistymissopimuksessa on sovittava ainakin yhdistyvien kuntien palvelujärjestelmien yhteensovittamisen periaatteista sekä uuden kunnan talouden yleisistä periaatteista. Kohdat eivät sisältäneet mitään tavoitteita, toisin kuin vuosien 2005 ja 2007 lait, joissa yhdistyvät kunnat veloitettiin laatimaan suunnitelma siitä, miten palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. On syytä epäillä, onnistuuko kustannusten hillintä, kun tiedetään, että kunnan työntekijät, kunnan työtehtävistä eläkkeellä olevat sekä heidän lähisukulaisensa ovat monesti yliedustettuina yhdistymishallituksissa. Aiheen problematiikkaan paneudutaan kohdassa 5.2. Palvelujen kustannustehokkuudesta.⁵⁹

⁵⁹ Esimerkiksi uuden Oulun yhdistymishallituksessa oli vahva edustus kunnan työntekijöitä, kunnan työtehtävistä eläkkeellä olevia sekä sen lisäksi kaksi henkilöstön edustajaa puhe- ja läsnäolo-oikeudella. 20 jäsenestä yksi oli yksityisen sektorin työntekijä ja vain yksi oli yrittäjä.

Aikaisemman lain 28 §:n 3 momentin mukaan ministeriö päätti kunnan nimestä, jolleivät kunnat voineet siitä sopia. Nyt lain 8 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kuntien tulee sopia uuden kunnan nimestä; se on lain velvoite. Tämä onkin perusteltua. Elleivät kunnat kykene sopimaan uuden kunnan nimestä, varsin heikoilla yhteistyöedellytyksillä ne yhteistä tulevaisuuttaan suunnittelevat.⁶⁰

Yhdistymissopimuksen voimassaoloa ja sitovuutta koskevat säännökset olivat 9 §:ssä siinä muodossa, että ne lähestyvät sopimusoikeuden yleisiä periaatteita. Yhdistymissopimus sitoo yhdistyviä kuntia heti sopimuksen hyväksymisestä alkaen. Sopimusta tulee noudattaa kolme vuotta, jollei ole sovittu lyhyemmästä ajasta tai jollei jonkin sopimusmääräyksen noudattaminen tule aikaisemmin mahdolltomaksi. Lain 9 §:n 2 momentissa mahdollistettiin yhdistymissopimuksen muuttaminen muuttuneiden olosuhteiden perusteella, mutta sille oli korkea kynnyks.

Kuntajaon muutosesitys on kuntajakolainsäädännön voimassaolon ajan ollut valtuuston päätösvaltaan kuuluva asia. Päätökseen riittää valtuuston yksinkertainen enemmistö. Määräenemmistösäännökset eivät ole koskaan koskeneet kuntajaon muutosesityksiä. Kuntajakolain tavoite joustavoittaa kuntajakoprosessia on valtiovarainministeriön arvion mukaan yleisesti ottaen onnistunut.⁶¹

3.7 Valmistelu ja päätöksenteko valtioneuvostossa

3.7.1 Valmistelu valtiovarainministeriön kuntaosastossa

Kuntajakolain keskeinen tavoite oli saada aikaan käytäntö, jossa kuntajaon muutosesitykset ovat hyvin valmisteltuja. Tähän tavoitteeseen tähtäävät monet menettelyjä koskevat aikaisemmin selostetut uudistukset. Aikaisemman lain mukaisesta kuulemisesta valtioneuvoston päätöksen valmisteluvaiheessa on nyt luovuttu, koska se ei juuri tuonut uutta tietoa päätöksentekoa varten.

Valtioneuvostolle päätökseen menevän kuntajakoasian valmistelusta huolehtii nykyisin kunta-asioista vastaavan valtiovarainministeriön kuntaosasto. Aikaisemmin valmisteluvastuu oli sisäasiainministeriön kuntaosastolla.⁶² Ensimmäinen toimenpide valmistelussa on sen selvittäminen, onko asia saatettu vireille ja valmisteltu kunnassa niin kuin kuntajakolaki edellyttää. Tämän jälkeen on tutkit-

⁶⁰ Hallituksen esitys perusteli asiaa kuitenkin siten, että ”kyseessä on paikalliseen identiteettiin kytkeytyvä asia, jossa ministeriön päätösvalta ei ole perusteltu”.

⁶¹ Ylitarkastaja Anu Hernesmaa haastattelussa 15.10.2010.

⁶² Muutos tapahtui vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen, kun pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus aloitti toimintansa. Tuolloin kunta-asiat siirrettiin sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön.

tava ja ratkaistava kysymys, onko asia valtioneuvoston päätösvaltaan vai ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia.

Kuntajakolain 21 §:n 2 momentin mukaan ministeriö voi päättää kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei ole sitä vastustanut, tai hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto sitä vastustanut. Ministeriö voi 21 §:n 3 momentin nojalla heti hylätä esityksen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan, jos se katsoo, ettei kuntajaon muuttamiselle ole selvästikään riittäviä edellytyksiä. Muutoin ministeriö määrää esityksen valmistelevasta käsittelystä 14 §:n mukaisesti. Tällöin ministeriön on hankittava asianomaisen kiinteistörekisterin pitäjän ja maistraatin lausunto. Lisäksi ministeriön tulee määrätä, että muutoksen kohteena olevat kunnat varaavat asukkailleen mahdollisuuden tehdä huomautuksensa muutosesityksestä 30 päivän kuluessa siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan.

Seuraava vaihe valmistelussa on sen selvittäminen, täyttääkö kuntajaon muutosesitys kuntajakolain 2 ja 4 §:n edellytykset. Lain 2 ja 4 § kuuluvat seuraavasti:

2 § Kuntajaon kehittämisen tavoitteet

Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

4 § Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Kuntajakoa voidaan muuttaa, jos muutos parantaa: 1) kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä; 2) alueen asukkaiden palveluja ja elinolosuhteita; 3) alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia; tai 4) alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta.

Kunnan on muodostuttava yhdestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jollei valtioneuvosto alueellisen eheyden osalta 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen perusteella toisin päätä. Erityisellä kuntajakoselvityksellä pyritään siihen, että kunta muodostuisi yhdestä alueesta.

Edellä 1 momentissa alueella tarkoitetaan yhden tai useamman kunnan tai niiden osan muodostamaa aluetta, johon kuntajaon muutos vaikuttaa. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä arvioidaan myös alueen tulevan kehityksen kannalta.

Kuntajakoa muutettaessa on huolehdittava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja

kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella.

3.7.2 Päätöksenteko valtioneuvostossa ja valtiovarainministeriössä

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen vaikutuksesta sekä monikuntaliitosten valmisteluista saatujen kokemusten pohjalta uuteen lakiin säädettiin valtioneuvostolle 4 §:n 2 momentin nojalla mahdollisuus poiketa alueellisen eheyden vaatimuksesta erityisen kuntajakoselvityksen perusteella. Valtioneuvosto voi siten tapauskohtaisesti harkita kuntajakoselvityksen pohjalta, onko riittävä toiminnallinen yhteys olemassa, jotta ilman maarajaa oleva kunta voidaan yhdistää toiseen tai toisiin kuntiin. Lainkohdan tulkinnassa on oltava tiukka tulkintalinja. Rajanvedosta on uuden lain voimassaolon aikana ehtinyt syntyä vasta yksi tulkinta, kun valtioneuvosto päätti 14.6.2012 Vaasan kaupungin ja Vähänkyrön kunnan yhdistymisestä ilman maarajaa.⁶³ Kyseinen päätös tuskin jää ainoaksi lähivuosien aikana, koska monilla kaupunkiseuduilla on vastaavantyyppisiä tilanteita.

Kuntien yhteinen esitys kuntien yhdistymisestä on 18 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston hyväksyttävä, ja esitys voidaan hylätä vain, jos kuntajaon muutos olisi ilmeisesti vastoin 2 §:n kehittämisen tavoitteita tai 4 §:n muuttamisen edellytyksiä. Kynnys hylkäämiseen on erittäin korkea, ja hylkäyspäätöksessään valtioneuvoston tulee uskottavasti kyetä perustelemaan, miltä osin ja millä perusteilla laissa mainitut tavoitteet tai edellytykset eivät täyty.

Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 momentin nojalla myös valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä. Tämän lainkohdan tarkoitus on, yhdessä 4 luvun erityistä kuntajakoselvitystä koskevien säännösten kanssa, tarjota kunnan asukkaille vaikutusmahdollisuus ja valtioneuvostolle liikkumavaraa tilanteessa, jossa muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot tai jokin niistä vastustaa muutosta, mutta huomattava osa kuntien asukkaista kannattaa kuntien yhdistymistä.⁶⁴ Kuten aikaisemmin on todettu, tämä sääntely on perusteltu, ja sillä on legitiimi tausta.

Ministeriö voisi edellä mainitussa tilanteessa määrätä 15 §:n nojalla toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen ministeriön omasta aloitteesta, kunnan esityksestä tai kuntien yhdistymistä haluavien, vähintään 20 % äänioikeutetusta

⁶³ Tarkasteltu tämän luvun kohdassa 2.4.

⁶⁴ HE 125/2009 vp, s. 69. Maamme kuntahistoriassa on järjestetty yhteensä 54 kuntaliitosta koskevaa kansanäänestystä. (Luonnos hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamiseksi 17.1.2014, s. 26.)

väestöstä edustavien kunnan asukkaiden esityksestä. Kuntajakoselvittäjän ehdottaessa kunnallista kansanäänestystä kuntien yhdistymistä koskevasta esityksestään ministeriö voi 16 §:n 5 momentin nojalla harkintansa mukaan määrätä sen järjestettäväksi.

Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus saa äänestyksessä enemmistön kannatuksen siinä tai niissä kunnissa, joiden valtuustot ottivat kielteisen kannan kuntajakoselvittäjän ehdotukseen. Vanhan kuntajakolain ollessa voimassa vastaavia säännöksiä ei ollut sovellettu yhtäkään ainoata kertaa,⁶⁵ kuten ei myöskään vuoden 2007 kuntajakolain aikana.

Päätöksenteosta siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan säättää 19 § seuraavaa:

19 § Päätöksenteon edellytykset siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan

Kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan voidaan päättää, jos minkään muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei vastusta muutosta.

Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää valtuuston vastuksesta huolimatta, jos: 1) muutos on muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin. 2) 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Vanhassa lainsäädännössä oli osaliitoksia koskien kunnan vastustaessa prosenttirajat kunnan asukasmäärälle (5) ja maapinta-alalle (10). Niiden ylittyessä osaliitos oli mahdollinen vain erityisen painavilla syillä. Tällaiset kaavamaiset prosenttirajat eivät enää olleet käytännössä kovin relevantteja luovuttavan kunnan kannalta. Toisaalta prosenttirajan asettaminen suhteessa alueen vastaanottavaan kuntaan nähtiin yleisesti säännöksen tarkoituksen kannalta tarpeettomana.

Kuntajakolain vastaava kohta oli kirjoitettu joustavan oikeusnormin muotoon, ja se vastasi lähinnä aikaisemman lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan säännöstä.⁶⁶ Hallituksen esitys antaa vain yleisesti johtoa kyseisen lainkohdan tulkinnalle: ”Siirtyvän alueen asukasluvun tai maapinta-alan lisäksi arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon kunnalliset palvelut, talous, elinkeinotoiminta, yhdyskuntarakenteen kehitys tai muita niihin verrattavia seikkoja, kuten esimerkiksi alueeseen

⁶⁵ HE 125/2009 vp, s. 69.

⁶⁶ On kyseessä joustava oikeusnormi ja sen soveltamisessa noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Ks. Mäenpää 2008a, s. 67–77.

liittyviä erityisiä tekijöitä kuten luontoarvoja tai alueen taloudellista merkitystä matkailulle.”⁶⁷

Myöhemmin VI luvussa käsiteltävä Sipoon osan siirtäminen Helsingin kaupunkiin tuo problematiikan esiin. Nykylain valossa Sipoon osan siirtäminen olisi ollut mahdollista mutta harkintavallan ylärajoilla olisi liikuttu. Sipoolle tärkeän Söderkullan teollisuusalueen mukanaolo siirrettävällä alueella olisi varmuudella tehnyt siirtämisen mahdottomaksi. Vaikka Sipoon osan siirtäminen Helsinkiin tapahtui vanhan lain säännösten nojalla, korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 2008:1) linjaa osaliitoksen mahdollisuutta myös tulevaisuutta silmällä pitäen. Tämä johtuu myös siitä, että KHO:n päätöksiä on kuntajakasioissa erittäin vähän.

Ennen kuin kuntajaon muuttamisesta päätetään, ministeriön on 20 §:n mukaan selvitettävä, miten muutos vaikuttaa valtion alue- ja paikallishallintoon sekä Euroopan unionin aluejakoihin. Päätös muutoksesta on tehtävä 22 §:n 1 momentin mukaan ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua.

Kuntajakopäätöksiin ei ole 35 vuoteen, Sipoon osan siirtämistä Helsinkiin lukuun ottamatta, liittynyt isompia poliittisia kiistoja, vaan ne ovat olleet tavanomaisia hallintoasioita. Toisin oli 1960- ja 1970-luvulla, kun lainsäädäntö mahdollisti pakkoliitokset, ja valtioneuvosto vaihtelevasti sitä mahdollisuutta käytti. Ei ole sattuma, että juridisesti kyseenalaisin pakkoliitos eli Kajaanin maalaiskunnan liittäminen Kajaanin kaupunkiin vuoden 1977 alusta, oli pääministeri Keijo Liinamaan virkamieshallituksen päättämä. Poliittinen enemmistöhallitus ei olisi kyennyt kyseistä päätöstä noissa olosuhteissa ilmeisestikään tekemään.

3.8 Kuntajaon muutoksen toimeenpano

3.8.1 Yhdistymishallituksella keskeinen rooli

Keskeinen rooli kuntajaon muutoksen toimeenpanossa on yhdistymishallituksella, josta tulee sopia yhdistyvien kuntien kesken 8 §:n 1 momentin 4. kohdan mukaisesti. Tällöin kunnat sopivat yhdistymishallituksen jäsenten ja varajäsenten määrästä, paikkojen jakautumisesta kuntien kesken sekä niiden alueella valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kesken. Aikaisemmassa laissa vastaava rooli oli järjestelytoimikunnalla. Lain 10 §:n 4 momentin mukaan yhdistymishallituksesta on muuten soveltuvien osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta on säädetty. Näin ollen muun muassa tasa-arvolakia on noudatettava valintoja tehtäessä.

⁶⁷ HE 125/2009 vp, 70.

Ongelma yhdistymishallitusten toiminnassa on varsinkin monikuntaliitoksissa niiden laaja kokoonpano. Usean kunnan ja monen valintatekijän huomioonottaminen johtaa jopa noin 20 henkilön yhdistymishallitukseen.⁶⁸ Kun yhdistymishallituksessa on säännöllisesti läsnä myös joukko johtavia virkamiehiä, on koolla hallintoneuvostoa muistuttava määrä osallistujia, joiden työskentelyn kehittäminen hallitustyyppiseksi eli päättäväksi, ohjaavaksi, valvovaksi ja kehittäväksi työskentelyksi on vaikeaa. Yhdistymishallituksen toimikausi alkaa heti sen jälkeen, kun kuntien valtuustot ovat tehneet yhdistymisesitystä koskevat päätökset sekä valinneet yhdistymishallituksen jäsenet. Toimikausi päättyy, kun uuden kunnan kunnanhallitus on valittu. Mikäli kuntajaon muutoksesta on päätetty valtioneuvostossa 18 §:n 2 momentin perusteella kunnalliseen kansanäänestykseen nojautuen, kuntien valtuustojen tulee valita yhdistymishallituksen jäsenet viipymättä valtioneuvoston päätöksen jälkeen.

Yhdistymishallituksen toimivalta ulottuu kuntien yhdistymisessä 23 §:n 2 momentin mukaan myös äänestysaluejaosta päättämiseen sekä keskusvaalilautakunnan, vaalilautakuntien ja vaalitoimikuntien asettamiseen. Tämä on tarkoituksenmukaista, ja korostaa yhdistymishallituksen legitiimiä asemaa kuntajaon muutostilanteessa.

Yhdistymissopimuksessa tulee 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan sopia yhdistymishallituksen toimivallasta ja 6 kohdan mukaan yhdistymishallituksen yhteistyöstä yhdistyvien kuntien viranomaisten kanssa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä. Aiemmassa laissa edellytetyn järjestelytoimikunnan toimivalta suhteessa vanhojen kuntien toimielimiin aiheutti lukuisia tulkintatilanteita. Uusien säännösten myötä valtaosa ongelmista poistuu. Tämän edellytyksenä on, että yhdistyvät kunnat antavat yhdistymissopimuksessa riittävästi toimivaltaa yhdistymishallitukselle.

3.8.2 Kunnanvaltuuston asettaminen

Kuntajakolain kunnanvaltuuston asettamista koskevat säännökset olivat yksi lain tärkeimmistä asiakokonaisuuksista. Lain 23 §:n mukaan: ”Jos kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan kunnallisvaalit, ne on toimitettava muutoksen kohteena olevissa kunnissa uutta kuntajakoa noudattaen.” Jos kuntienyhdistyminen tulee voimaan kesken kunnallisen vaalikauden, on lain 24 §:n mukaan olemassa kolme vaihtoehtoista mallia muodostaa uuden kunnan valtuusto. Pääsääntö on kunnallisvaalien toimittaminen muutoksen kohteena ole-

⁶⁸ Esimerkiksi uuden Oulun yhdistymishallituksessa oli 20 jäsentä sekä kaksi henkilöstön edustajaa puhe- ja läsnäolo-oikeudella.

vissa kunnissa muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna. Kunnallisvaalit voidaan toimittaa tällöin aikaisemminkin kuin lokakuun neljäntenä sunnuntaina, mikäli kunnat ovat yhdistymissopimuksessa näin sopineet. Vaaleja ei kuitenkaan voida toimittaa ennen kuin valtioneuvosto on päättänyt kuntien yhdistymisestä.

Yhdistyvät kunnat voivat 24 §:n 2 momentin mukaan sopia yhdistymissopimuksessa, että valtuustot yhdistetään uuden kunnan valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun asti kestäväksi toimikaudeksi. Tätä mahdollisuutta on käytetty varsin usein johtuen siitä, että vaihtoehto on poliittisesti helppo, koska kukaan vaaleilla valittu päättäjät ei menetä paikkaansa. Vaihtoehto myös sitouttaa suuremman päättäjäjoukon muutoksen tekemiseen. Mutta ongelmallinen vaihtoehto on silloin, kun se vääristää poliittisia voimasuhteita. Tämä on mahdollista silloin, kun iso tasapainokunta yhdistyy sellaisen pienen kunnan kanssa, jossa yhdellä puolueella on yksin enemmistö. Valtuuston kokoonpano vääristyy alueellisesti, koska pienestä kunnasta on suhteettoman paljon valtuutettuja. Tällaisia asetelmia on viime vuosien aikana syntynyt monin paikoin eri puolilla maata.

Lain 24 §:n 3 momentin mukaan kunnat voivat myös sopia yhdistymissopimuksessa, että niiden valtuustot yhdistyvät osittain valtuustoksi kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Tällöin valtuustot päättävät, montako valtuustopaikkaa kustakin kunnasta tulee uuden kunnan valtuustoon, kuitenkin aina vähintään neljäsosa kunkin yhdistyvän kunnan valtuutetuista. Nämä valtuutetut tulevat uuden kunnan valtuustoon edellisten kunnallisvaalien vertauslukujen mukaisessa järjestyksessä. Tämä vaihtoehto on teoriassa oivallinen, mutta käytännön kuntaelämässä varsin problemaattinen. Vaaleilla valittujen valtuutettujen jakaminen yhdistymistilanteessa tointaan jatkaviin ja toimensa menettäviin, joista osa kuitenkin olisi varavaltuutettuja, on käytännössä vaikea tehtävä. Tästä johtuu se, että vuoden 2007 jälkeen vuoteen 2012 mennessä vain Kuopion kaupunginvaltuusto ja Akaan kaupunginvaltuusto on muodostettu tämän vaihtoehtoon mukaisesti. Molemmat kaupunginvaltuustot aloittivat toimintansa vuoden 2011 alusta. Edellä olevan pohjalta on helppo ennustaa, että osayhteisvaltuusto tulee olemaan vähän käytetty vaihtoehto, ja perusteet tämän vaihtoehtoon poistamiseksi ovat varsin vahvat.

Yhdistyvät kunnat voivat 25 §:n mukaan sopia yhdistymissopimuksessa, että valtuutettuja valitaan uudessa kunnassa enemmän kuin kuntalain 10 §:ssä säädetään. Sopimus voi tällöin koskea vain ensimmäistä kokonaista kunnallisvaalikautta. Aikaisemmassa laissa kunnilla oli mahdollisuus esittää ministeriölle, että valtuutettuja valitaan enemmän kuin kuntalain 10 § säättää jopa kahdeksi kunnallisvaalikaudeksi, ja ministeriö käytännössä määräsi aina kuntien esitysten mukaisesti. Nykyään ministeriön päätöstä ei vaadita, ja siirtymäaika voi olla vain yksi kunnallisvaalikausi. Nämä ovat perusteltuja muutoksia.

Uuden yhdistyneen kunnan valtuuston valitseminen on yksi kuntajakolain keskeisistä kysymyksistä. Valtuusto on kansanvallan tae ja keskeinen orgaani

käytännön kuntatoiminnassa. Tämänhetkiset säännökset sisältävät monia vaihtoehtoja, mutta sääntely ei ole tyydyttävä. Viimeinen näyttö tuli syyskuussa 2010, kun uuden Lahden synty jäi toteutumatta sen vuoksi, että pienemmät kaupungit ja kunnat pelkäsivät vaikutusvallan menettämistä.⁶⁹ Kuntajakoselvittäjänä toiminut VTL Osmo Soininvaara ehdottikin välittömästi kuntajakolain muuttamista siten, että kuntaliitosten yhteydessä mahdollistettaisiin kunnanosalvaukset riittävällä päätösvalalla alueensa asioihin.⁷⁰

3.8.3 Henkilöstön asema

Henkilöstön asemaa koskeva 29 § oli yhdenmukainen kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain (169/2007) kanssa ja siinä säädettiin, että työntekijöille ja viranhaltijoille tuli viiden vuoden irtisanomissuoja kuntajaon muutostilanteessa. Aikaisemman lain 13 §:n 2 ja 3 momentti vastasivat sisällöltään nyt säädettyä. Pykälän 1 momentin mukaan kuntajaon muutos, joka johtaa henkilöstön työnantajan vaihtumiseen, katsotaan liikkeenluovutukseksi. Momentti koskee kaikkia lain voimassaoloaikana tapahtuvia kuntajaon muutostilanteita. Sen sijaan 2 momentin säännöksiä viiden vuoden irtisanomissuojasta sovelletaan ainoastaan 2008–2013 alusta voimaan tulleissa ja voimaan tulevissa kuntajaon muutoksissa. Säännökset koskevat aikaisemman lain tapaan sekä kuntien yhdistymisiä että kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan.

Henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja oli kunta- ja palvelurakennemuutuksen loppuvaiheen kompromissi, jolla sosiaalidemokraatit tulivat uudistuksen taakse. Viiden vuoden suoja merkitsee kuitenkin sitä, että välttämättömätkin rakennemuutokset vaikeutuvat olennaisesti. Kuntien henkilöstön eläköitymisalalta seuraavan kymmenen vuoden aikana helpottaa tilannetta jonkin verran. Kohtuullinen ja oikeudenmukainen ratkaisu olisi kuitenkin ollut kahden tai kolmen vuoden irtisanomissuoja. Se olisi riittävästi turvannut henkilöstön aseman eikä olisi ollut niin jyrkässä ristiriidassa muun yhteiskunnan käytäntöjen kanssa. Nyt valtiollinen päättäjä on nostanut kuntien työntekijät erityisen turvattuun asemaan yhteiskunnassamme.

Maan suurimman puolueen, kokoomuksen, puoluekokous päätti kesäkuussa 2012 kantanaan, että henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta tulee luopua. Tämä päätös toivottavasti aiheuttaa laajemmankin uudelleenarvioinnin asiassa.

⁶⁹ Uuden Lahden perustaminen tyrehtyi selvin numeroin Asikkalan, Hartolan, Heinolan, Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölan, Nastolan ja Padasjoen valtuustoissa 13.9.2010.

⁷⁰ Osmo Soininvaaran mielipidekirjoitus HS 15.9.2010.

3.8.4 Muut säännökset

Lain 31 §:n mukaan ”kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen yhdistyvän kunnan viranomainen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kunta sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen vastaista. Yhdistyvän kunnan viranomainen saa kuitenkin päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden takia lykätä.” Säännöksen tarkoitus oli rajoittaa yhdistyvän kunnan toimivaltaa ennen kaikkea periaatteellisissa ja laajakantoisissa asioissa, joista päättäminen kuuluisi uuden kunnan valtuustolle. Tällaisia ovat ennen kaikkea päätökset, joilla on pitkäaikainen vaikutus kunnan talouteen. Lain 31 §:n sekä 8 §:n tarkoituksena oli hillitä menoja lisäävien päätösten tekoa yhdistyvissä kunnissa ennen kuin yhdistyminen tulee voimaan.

Yhdistymissopimuksessa tulee sopia taloudenhoidon yleisistä periaatteista. Tällöin siihen voitaisiin ottaa määräykset muun muassa siitä, minkä tyyppisiä eri asiaryhmiin kuuluvia ratkaisuja yhdistyvissä kunnissa voidaan tehdä vielä ennen yhdistymisen voimaantuloa. Henkilöstöasioiden osalta voitaisiin esimerkiksi linjata, voisiko yhdistyvä kunta perustaa uusia virkoja vai vain päättää virkojen täyttämisestä joko toistaiseksi tai määräajaksi.

Yhdistymissopimukseen tulisi ottaa myös määräykset menettelyistä, joiden mukaan toimitaan, jos toimivallan jaosta tulee yhdistymissopimuksen linjauksista huolimatta epäselvyyttä. Näitä tilanteita varten voidaan sopia esimerkiksi siitä, että yhdistyvän kunnan viranomaisen tulee pyytää lausunto asiasta yhdistymishallitukselta.⁷¹ Tätä tavoitetta palvelee myös joissakin yhdistymistapauksissa omaksuttu käytäntö, että yhdistymishallitus nimeää puhe- ja läsnäolo-oikeutetut edustajansa yhdistyvien kuntien kunnanhallituksiin.⁷²

Uuden kunnan aloittaessa on tärkeää, että kuntalaiset ovat yhdenvertaisia. Kunnalliset maksut tulee yhtenäistää muutoksen voimaantulosta lukien, jollei ole lakiin perustuvaa syytä tästä poiketa. Tällainen lakiin perustuva syy voisi olla esimerkiksi se, että molemmilla yhdistyvillä kunnilla on ollut oma vesilaitos, ja vedestä perittävät maksut määräytyvät vesilain (264/1961) mukaisesti aiheutuneiden kustannusten mukaan. Maksujen nopea yhtenäistäminen kaikilta osin on kuitenkin välttämätöntä, jotta asukkaat kokevat yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuuta.

Lain 33 §:n 2 momentin mukaan ”lain nojalla annetut kunnalliset säännöt on tarkistettava uutta kuntajakoa vastaaviksi viipymättä, kuitenkin viimeistään vuoden kuluttua kuntajaon muutoksen voimaantulosta. Ennen tarkistamista säännöt

⁷¹ HE 125/2009 vp, s. 77 ja 78.

⁷² Näin muun muassa meneteltiin vuoden 2013 alusta aloittaneessa uudessa Oulussa.

ovat soveltuvien osin voimassa vanhan kuntajaon mukaisina.” Tällaiset määräykset pysyisivät kuntajaon muututtua soveltuvien osin voimassa alueella, jota ne ovat koskeneet. On kuitenkin kansalaisten yhdenvertaisuuden vuoksi välttämätöntä, että ne muutetaan viipymättä uutta kuntajakoa vastaaviksi.

Yhdistymishallituksella on otto-oikeus⁷³ sen päätöksen alaisiin ja toimivaltaan kuuluviin asioihin. Sen sijaan sillä ei ole otto-oikeutta muihin yhdistyvien kuntien viranomaisien päätöksiin.

Yhteisöjen ja säätiöiden kotipaikat muuttuvat 34 §:n mukaisesti uuteen kuntaan. Muutos aikaisempaan lakiin on siinä, että yhtiöiden, yhdistysten, osuuskuntien ja muiden yhteisöjen sekä säätiöiden lisäksi myös toiminimien kotipaikat määräytyvät nyt tämän mukaisesti. Jos kunta jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken, yhteisön tai säätiön kotipaikaksi tulee se kunta, johon yhdistetään lakkaavan kunnan hallintokeskus. Uudesta kotipaikasta, joka määräytyy edellä olevan mukaisesti, tehdään viran puolesta merkintä rekisteriin.

Yhdistymisen seurauksena lakkaavan kunnan omaisuus, luvat, velat ja velvoitteet siirtyvät uudelle kunnalle. Tätä siirtymistä voidaan luonnehtia yleis-seuraannoksi.⁷⁴ Lain 36 §:ssä tarkoitetut erilaiset oikeudet ja luvat voivat olla joko hallinnollisia tai yksityisoikeudellisia. Koulutuksen järjestämisluvut ja elinkeinotoimintaan liittyvät luvat sekä näihin liittyvät velvoitteet siirtyvät uudelle kunnalle. Kunnan oikeus rekisterinpitäjänä siirtyy uudelle kunnalle. Samoin erilaiset sopimukset siirtyvät uudelle kunnalle eikä muutos vapauta kuntaa tai kunnan sopimuskumppania sopimuksesta. Sopimuksen sisältöä voidaan joutua tarkistamaan uutta tilannetta vastaavaksi. Jos sopimus on luonteeltaan sellainen, ettei uusi kunta voisi olla siinä sopijapuolena, tulee tällöin tarvittaessa tehdä kokonaan uusi sopimus.⁷⁵

Yhdistymisavustusten tarkoitus on alun perin ollut tukea muutoksia erityisesti kuntajaotukseltaan rikkonaisilla ja hyvin pienistä kunnista muodostuvilla alueilla. Ennen vuoden 1997 lain voimaantuloa avustusta myönnettiin vain niille muutoksille, joissa yhdistettiin kokonaisia kuntia yhdeksi kunnaksi. Vuoden 1997 laki laajensi avustusten käyttöalaa koskemaan kaikki kuntajaon muutokset, joissa kuntien määrä vähenee. Avustusta myönnetään myös sellaiselle muutokselle, jossa kunta jaetaan.

Avustusten määrät olivat suurimmillaan vuoden 2005 lain muutoksen jälkeen vuoden 2007 lain tarkistukseen saakka. Tällöin myönnettiin yhdistymisavustusta, investointi- ja kehittämishankkeiden tukea sekä valtionosuuden vähenemisen kompensatiota. 7 000 asukkaan kunnan yhdistyessä 2 000 asukkaan kunnan

⁷³ Otto-oikeudesta ks. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 309–316.

⁷⁴ Yleisseuraannosta ks. Saarnilehto – Hemmo – Kartio 2001, s. 739.

⁷⁵ HE 125/2009 vp, s. 79 ja 80.

kanssa vuoden 2007 alusta avustus oli sen hetkisten perusteiden mukaan noin 4,8 miljoonaa euroa sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tukea myönnettiin 800 000 euroa.⁷⁶

Kuntajakolain 41 §:n mukaan kuntien yhdistyessä uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta ja 44 §:n mukaan valtionosuuden vähenemisen korvausta. Avustukset olivat määräaikaaisesti voimassa vain muutoksissa, jotka toteutuivat vuosien 2008–2013 alusta. Vuonna 2014 toteutettavaan kuntajaon muutokseen ei ollut tarkoitus enää myöntää avustusta. Tarkoitus on kannustaa monikuntaliitoksiin. Avustus koostuu asukasmäärän mukaan määräytyvästä perusosasta ja mukana olevien kuntien lukumäärän mukaan määräytyvästä lisäosasta. Perusosa on 42 §:n mukaisesti 2–4 miljoonaa euroa ja lisäosa 43 §:n nojalla 0,7 miljoonaa euroa silloin, kun kuntien määrä vähenee kahdella. Lisäosa kasvaa 0,7 miljoonalla eurolla jokaista kuntien määrää tämän lisäksi vähentävää kuntaa kohden. Yhdistymisavustus maksetaan 1,4-kertaisena, jos kuntajaon muutos on tullut voimaan vuoden 2010 tai 2011 alusta, ja 1,8-kertaisena, jos muutos on tullut voimaan vuoden 2008 tai 2009 alusta.⁷⁷

Valtionosuuden vähenemisen korvaus korvaa 44 §:n mukaan täysimääräisesti valtionosuusmenetykset viiden vuoden ajalta. Vertailussa otetaan huomioon yleinen valtionosuus, verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseaus sekä tehtäväkohtaiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannusten valtionosuudet. Useimmissa tapauksissa valtionosuuskompensatio on tärkeämpi tukimuoto kuin varsinainen yhdistymisavustus. Ennen vuotta 2007 valtionosuuksia ei korvattu täysimääräisesti vaan siten, että ensimmäisenä vuonna korvaus oli täysimääräinen (100 %), toisena vuonna 80, kolmantena 60, neljäntenä 40 ja viidentenä 20 %. Tämä korvaus koettiin niin vähäiseksi, että se esti käytännössä monet kuntaliitokset, varsinkin Pohjois- ja Itä-Suomen tulopohjaltaan heikoissa kunnissa, jotka olivat ja ovat edelleen pitkälti valtionosuuksista riippuvaisia.⁷⁸

Kiinteistörekisterin tulee vastata kuntajakoa. Tämän vuoksi kiinteistörekisterin pitäjän on huolehdittava 45 §:n mukaisesti muutosten tekemisestä kiinteistörekisteriin silloin, kun kuntajakoa on muutettu tai kuntien välisen rajan sijainnista on tehty uusi päätös. Kiinteistötoimituksen toimitusmiehet voivat päätöksellään yhtenäistää lain 46 §:n nojalla kuntajaon ja kameraalisen jaon. Tämä on

⁷⁶ Iin ja Kuivaniemen kunnat yhdistyivät uudeksi Iin kunnaksi vuoden 2007 alusta. Vnp 514/2006.

⁷⁷ Iin ja Kuivaniemen yhdistyminen olisi saanut vuonna 2008 tai 2009 toteutettuna 3,6 miljoonaa yhdistymisavustusta. Mikäli se olisi toteutettu joko vuonna 2010 tai 2011, avustus olisi ollut 2,8 miljoonaa euroa ja vuosina 2012 tai 2013 toteutettuna enää vain 2 miljoonaa euroa.

⁷⁸ Näin oli muun muassa Koillismaalla, jossa Kuusamon kaupungin sekä Posion ja Taivalkosken kuntien yhdistyminen kaatui valtionosuuskysymykseen vuonna 2006. (Samuli Pohjamo haastattelussa 30.5.2014.)

mahdollista silloin, kun kunnasta yhteen tai useampaan kuntaan samassa maanmittaustoimituksessa siirtyvien alueiden pinta-ala on enintään 50 hehtaaria, ja siirtävällä alueella ei ole muita rakennuslupaa edellyttäviä rakennuksia kuin asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevia yksittäisiä loma-asuntoja tai maa- ja metsätalouden talousrakennuksia.

Vesijätön lunastukset, yhteisen alueen lunastukset, tilusvaihdot ja tilusjärjestelyt vaativat joskus toimitusmiesten harkintaa, onko syytä muuttaa jaotusten yhtenäistämiseksi kuntarajaa vai kameraalista jaotusta. Lain 46 §:n 1 momentti antaa tuolloin toimitusmiehille toimivallan, joka on luonteeltaan kuitenkin teknistä eikä yhteiskunnallista harkintaa vaativaa. Sen vuoksi päätösvalta voi perustellusti olla toimitusmiehillä. Toimitusmiesten kuntarajan muuttamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta rekisteriyksikköön kuuluvan alueen omistaja ja kunta, jota muutos koskee. Muutosta haetaan maa- ja metsäministeriön muutoslain (554/1995) mukaisesti.

Kuntajakolain 47 § antaa puolestaan kiinteistörekisterin pitäjälle toimivallan kuntajaon ja kameraalisen jaon yhtenäistämiseen, silloin kun jaotukset ovat tulleet poikkeaviksi ennen vuoden 2010 alkua, taikka jos kuntajaon ja kameraalisen jaon yhtenäistämistä ei ole lain voimaantulon jälkeen tehty kiinteistötoimituksessa. Tällöin kiinteistörekisterin pitäjä voi päättää kameraalisen jaotuksen muuttamisesta 1 momentin 1 kohdan kuntajaon mukaiseksi. Momentin 2 kohdan mukaan muutos voidaan suorittaa myös toisin päin kuitenkin samoilla edellytyksillä kuin 46 §:ssä. Kiinteistörekisterin pitäjän edellä mainittuun päätökseen saa hakea muutosta rekisteriyksikköön kuuluvan alueen omistaja ja kunta, jota muutos koskee. Muutosta haetaan maa- ja metsäministeriön muutoslaissa on säädetty.

Maa- ja metsäministeriön päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta oikeudelta.

Jos kameraalisen jaotuksen muuttamista ei olisi pidettävä tarkoituksenmukaisena ja edellä mainitut hallinnollisen kuntajaotuksen muuttamisen edellytykset eivät täyty, kiinteistörekisterin pitäjän tulee tehdä esitys valtiovarainministeriölle kuntajaon muuttamisesta. Edellä kerrotuilla säännöksillä on vahva tavoite saada hallinnollinen ja kameraalinen jaotus yhteneväiseksi, ja ellei se sitä ole, saavuttaa tämä tavoite nopealla, yksinkertaisella ja oikeusvarmalla tavalla.

Kuntarajan käyminen on tarpeen silloin, kun kuntien välinen raja on määriteltävä. Monesti kuntarajan paikka on tullut epäselväksi rajan umpeen kasvamisen tai muun sellaisen syyn vuoksi. Näissä tapauksissa suoritetaan kuntarajan käyminen kuntajakolain 50 §:n mukaisesti.

3.9 Oikeusturva

3.9.1 Muutoksenhaku kunnan päätökseen

Kuntajakopäätös ja erityisesti kuntien yhdistymispäätös on kunnallisessa päätöksenteossa merkittävimpiä päätöksiä. Sen vuoksi on välttämätöntä, että kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäksi myös oikeusturvakeinot ovat riittävän laajat ja huolella punnitut. Aika valtuustojen yhdistämispäätöksestä kuntajaon voimaantumiseen on useimmiten varsin lyhyt, noin 8–9 kuukautta, minkä vuoksi valitusviranomaisten on käsiteltävä muutoksenhakemukset nopeasti.

Aikaisemmassa laissa haettiin muutosta kahdessa eri vaiheessa. Kunnan jäsen saattoi hakea muutosta hallinto-oikeudelta päätökseen, jolla valtuusto oli päättänyt esittää valtioneuvostolle kuntajakoa muutettavaksi. Sen ohella kunta tai kunnan jäsen saattoi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ministeriön tai valtioneuvoston päätökseen. Valitus kuntajaon muutosesitystä koskevasta valtuuston päätöksestä voitiin tehdä kuntalain 90 §:n mukaisesti vain laillisuusperusteella. Käytännössä valitus voitiin tehdä vain sillä perusteella, että päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Hallinto-oikeus ei voinut kumota valtuuston päätöstä sillä perusteella, että päätös olisi ollut kuntajakolaissa säädettyjen edellytysten vastainen. Kuntajaon muutosedellytysten arviointi kuului valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Aikaisemman kuntajakolain aikana vallitsi tilanne, jossa kansalaiset eivät riittävästi mieltäneet sitä, että kunnan päätöksestä valitettaessa hallinto-oikeuteen voitiin valittaa vain laillisuusperusteella. Toisaalta haettaessa muutosta valtioneuvoston tekemään kuntajakopäätökseen valitusperusteena käytettiin usein sitä, että valtuuston päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä, vaikka korkein hallinto-oikeus ei tältä osin voinutkaan tutkia valitusta. Tämänlaatuinen epäpäteisyys oli kansalaisten oikeusturvan kannalta niin merkittävä, että uudessa laissa siihen tehtiin muutos.

Vuoden 2009 lain muutoksenhakua koskevat säännökset lähtevät siitä, että kuntien yhdistymistä koskevissa tilanteissa muutosta koskeva ratkaiseva tahdonmuodostus tapahtuu, kun valtuustot päättävät yhdistymisestä. On tärkeätä, että kunnan jäsen voi tuolloin valittaa valtuuston päätöstä mahdollisesti rasittavista virheistä. Koska tämä vaihe on käytännössä ratkaiseva vaihe kuntajakopäätöksen synnylle, johdonmukaista on, että hallinto-oikeus valitusta tutkiessaan voi tutkia myös sen, ovatko kuntajaon muutokselle vaaditut edellytykset olemassa.

Lain 52 § kuuluu seuraavasti:

52 § Muutoksenhaku valtuuston päätökseen kuntajaon muutosesityksestä

Valtuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajakoa muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla. Jos valitus koskee 4 §:ssä

säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä, päätös voidaan kumota vain, jos kuntajaon muutos olisi ilmeisesti vastoin mainittuja edellytyksiä. Valitus käsitellään hallintotuomioistuimessa kiireellisenä.

Valtuuston esitys kuntajaon muuttamisesta voidaan panna täytäntöön ennen kuin sitä koskeva päätös on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.

Täytäntöönpanokiellon aikana ministeriö ja valtioneuvosto eivät voi päättää kuntajaon muuttamisesta.

Valtuuston päätöksestä voidaan valittaa kuntalain 90 §:n mukaisesti. Valitusoikeus on kunnan jäsenellä. Kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomais on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Jos valitus koskee lain 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä, hallintotuomioistuin voi kumota valtuuston päätöksen, jos siinä esitetty kuntajaonmuutos olisi ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädetyt edellytyksiä. Sanalla ”ilmeisesti” tarkoitetaan sitä, että kumoamiselle on korkea kynnys. Hallintotuomioistuimen toimivalta ei tältä osin voi olla ainakaan valtioneuvostolle kuntajakolain 18 §:ssä säädettyä toimivaltaa laajempi.⁷⁹ Hallinto-tuomioistuimelta edellytetään kiireellistä käsittelyä.

Lain 52 §:n 2 momentin säännös siitä, että valtuuston esitys kuntajaon muuttamisesta voidaan panna täytäntöön ennen kuin sitä koskeva päätös on saanut lainvoiman, on kuntajakolaissa uusi. Säännös vastaa kuntalain 98 §:n vakiintunutta tulkintaa valtuuston tekemän esityksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon. Tämä sääntely selkeyttää menettelytapoja, ja kunnanhallitukselle se antaa mahdollisuuden toimittaa valtuuston esitys valtiovarainministeriölle, vaikka valtuuston päätöksestä mahdollisesti tehtyjä valituksia ei vielä ole ratkaistu. Säännös antaa myös valtuudet ryhtyä toimenpiteisiin yhdistymishallituksen valitsemiseksi. Hallintotuomioistuintoimivallan laajennus edellä mainitulla tavalla voi periaatteessa johtaa siihen, että hallintotuomioistuin katsoo, etteivät 4 §:n edellytykset täyty, kun taas samaan aikaan valtioneuvosto katsoo, että esitys täyttää 4 §:n vaatimukset. Hallinto-oikeus voisi kuitenkin halutessaan kieltää valtuuston päätöksen täytäntöönpanon ja siten välttää tämänkaltaisen ristiriitatilanteen. Hallintokäytännössä oli menetelty jo aikaisemman lain aikana siten, että jos hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen, valtioneuvosto teki kuitenkin

⁷⁹ HE 125/2009 vp, s. 89. Kunnallisvalitusjärjestelmästä ks. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 538–553. Kunnan jäsenen valitusoikeudesta ks. Mäenpää 2007, s. 294–297.

kin kuntajakopäätöksen odottamatta mahdollista jatkovalitusta ja sen käsitte-
lyä.⁸⁰

Erityinen valitusoikeus kunnan viranomaisen päätöksestä tarkoittaa 54 §:n mukaan sitä, että kunnan päätöksistä, jotka on tehty valtioneuvoston tai ministeriön kuntajakopäätöksen tekemisen jälkeen, mutta ennen muutoksen voimaantu-
loa, saa valittaa myös sillä perusteella, että päätös on kuntajaon muuttamista koskevien perusteiden tai lain 31 §:n taikka 32 §:n vastainen. Tällöin valitusoi-
keus on myös yhdistymishallituksella. Sääntelyllä tavoitellaan sitä, etteivät ns.
vanhan kunnan viranomaiset tee päätöksiä, jotka sitovat uutta kuntaa ja ovat yh-
distymissopimuksen vastaisia.

3.9.2 Muutoksenhaku valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen

Muutoksenhausta kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministe-
riön päätökseen säädetään 53 ja 55 §:ssä seuraavaa:

53 § Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai
ministeriön päätökseen

Valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymistä koskevan esityksen hyl-
käämisestä saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva kunta,
sen jäsen tai 10 §:ssä tarkoitettu yhdistymishallitus.

Jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 momentin nojal-
la, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla muutoksen kohteena oleva
kunta tai sen jäsen.

Valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen kunnan osan siirtämisestä toi-
seen kuntaan saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva kun-
ta tai sen jäsen ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen
esityksen tekijä.

Valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa
siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu Suomen sää-
döskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on
saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallin-
to-oikeudessa kiireellisenä.

Kuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston tai ministeriön päätös
voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpa-
non ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöön-
panon.

⁸⁰ Hannes Manninen haastattelussa 28.11.2011.

55 § Muutoksenhakukiellot

Kuntien yhteisen esityksen mukaiseen valtioneuvoston päätökseen kuntien yhdistymisestä ei saa hakea muutosta.

Edellä 15 §:ssä tarkoitettuun ministeriön päätökseen, joka koskee erityisen kuntajakoselvityksen määräämistä, ei saa erikseen hakea muutosta.

Pykälät ovat uutta lainsäädäntöä. Enää ei ole valitusoikeutta kuntien yhdistymistä koskevaan valtioneuvoston päätökseen, joka on tehty kuntien valtuustojen esitysten mukaisesti. Yhdistymishallitukselle on toisaalta säädetty valitusoikeus, kun valtioneuvosto on hylännyt kuntien yhdistymistä koskevan esityksen.

Oikeusturvan kannalta suuri muutos on valitusoikeuden poistaminen valtioneuvoston kuntien yhdistymistä koskevista päätöksistä, vaikkakin vain silloin, kun ne tapahtuvat kuntien esitysten mukaisesti. Sitä arvioitaessa on nähtävä se, että muutos on osa kokonaisuudistusta, jossa kansalaisten osallisuus- ja oikeusturvakeinot on nyt luotu sinne, missä niillä on todellista vaikuttavuutta eli vaiheeseen, jossa kunnat tekevät yhdistymispäätöksen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että 52–54 §:n säännökset takaavat kuntalaisten muutoksenhakumahdollisuudet perustuslain 21 §:n vaatimukset täyttävällä tavalla. Vaikka 55 §:n 1 momentin mukaisesti muutosta ei saa hakea kuntien yhteisen esityksen mukaiseen valtioneuvoston päätökseen, se ei ole perustuslain näkökulmasta ongelmallista, koska kunnan jäsenellä on 52 §:n nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus.⁸¹

Yhdistymishallituksella on valitusoikeus kuntien yhdistymisestä koskevasta hylkäävästä päätöksestä. Onko taustalla tavoite legitimoida yhdistymishallitus ikään kuin uuden kunnan edustajaksi, vaikka uutta kuntaahan ei ole vielä edes olemassa? Valmisteluasiakirjoista ei löydy juurikaan perusteluja tälle sääntelylle. Koska valitusoikeus on kunnalla ja kunnan jäsenellä, on vaikea nähdä, mitä oikeussuojan parannusta sääntely palvelee. Näyttää siltä, että sääntelyllä on tarkoitus legitimoida yhdistymishallituksen asemaa. Muutoksenhakuoikeus on kuitenkin siihen huonosti harkittu keino.

Silloin kun valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 momentin nojalla, muutosta päätökseen voivat hakea muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa jonkin yhdistyvän kunnan valtuusto on vastustanut yhdistymistä, mutta kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen kyseisessä kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön päätökseen kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan saa valittamalla hakea muutosta muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen ja hylkäävästä päätöksestä esityksen tekijä. Kunnan osan siirtämisessä toiseen kuntaan valtioneuvoston harkintavalta on laajempi kuin kun-

⁸¹ PeVL 33/2009 vp, s. 2.

tien yhdistymistä koskevissa kuntajaon muutoksissa. Sen ohella esityksen kunnan osan siirtämisestä voi tehdä kuntien ohella myös kunnan jäsen. Kunnan osan siirtäminen voi myös vaikuttaa kuntien yhdistymistä suoremmin yksittäisen kuntalaisen oikeuksiin ja velvoitteisiin. Edellä olevan pohjalta on vahvat perustelut tälle, että kunnan jäsenellä on muutoksenhakuoikeus samoin kuin esityksen tekijällä silloin, kun esitys on hylätty.

Valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön kuntajaon muutospäätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää sen. Tämä säännös on laissa uusi ja selkeyttää kuntajakopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Säännös vastaa olemassa olevaa käytäntöä. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 31 §:ssä, jonka mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevanakin, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

3.9.3 Ylimpien laillisuusvalvojien rooli

Suomen hallinnon ylimmät laillisuusvalvojat ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Perustuslain 69 §:n mukaan ”valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä laintuntijoita”. Perustuslain 38 §:n mukaan ”eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita”. Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta voidaan säätää lailla.

Oikeuskanslerin tehtävistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 2 ja 3 §:ssä. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) säätää 2, 3 ja 5 §:ssä, että oikeusasiamiehen pääasialliset toimintakeinot ovat kantelujen tutkiminen ja tarkastusten suorittaminen. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävät ovat edellä olevien säännösten perusteella karkeasti ottaen määriteltävissä niin, että oikeuskanslerin valvonta toteutuu pääosin valtioneuvoston ja ministeriöiden valmistelu- ja päätöksentekovaiheessa, minkä ohella oikeuskansleri valvoo viranomaistoimintaa kanteluja tutkimalla ja niitä ratkaisemalla. Eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta on sen sijaan yleistä viranomaistoiminnan laillisuuden valvontaa. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on myös läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnossa ja presidentin esittelyssä. Tämä mahdollistaa oikeusasiamiehelle mahdollisuuden osallistua valtioneuvoston toi-

minnan laillisuusvalvontaan,⁸² mutta käytännössä tätä ei juurikaan tapahdu, koska oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on monipuolista ja näin ollen kattavaa.

Oikeuskanslerin valvonta valtioneuvoston päätöksentekoon tapahtuu kolmessa eri vaiheessa. Ensimmäinen ja tärkein vaihe on se, kun valtioneuvostolle päätöksentekoon menevien esitysten esittelylistat toimitetaan ennakkoon valtioneuvoston oikeuskanslerille. Tällöin oikeuskanslerilla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, ja mikäli näin tapahtuu, esittelevä virkamies korjaa esitystään.

Toinen vaihe on valtioneuvoston yleisistunto, jossa oikeuskansleri on pääsääntöisesti läsnä. Kuntajakoasiat ovat ennen valtioneuvoston yleisistuntoa käyneet läpi pitkän ja monipuolisen valmisteluprosessin, jossa asian oikeudelliset näkökohdat yleensä on huolella otettu huomioon, minkä vuoksi valtioneuvoston yleisistunnossa tulee äärimmäisen harvoin mitään oikeudellisessa mielessä uutta esille.

Kolmas vaihe oikeuskanslerin valvonnassa tapahtuu valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 40 §:n mukaisesti: ”Oikeuskanslerin tarkastettaviksi on jokaiselta kuukaudelta kahden seuraavan kuukauden kuluessa toimitettava tasavallan presidentin esittelyjen ja valtioneuvoston yleisistuntojen pöytäkirjat.” Tällä tavalla oikeuskansleri voi vielä jälkikäteen tarkastaa ja varmistua, että valtioneuvoston kuntajakopäätös on oikeudellisesti moitteeton.

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta toteutuu pitkälti kansalaisten ja yhteisöjen suorittamien kanteluiden pohjalta. Kantelujen kokonaismäärä on viime vuosina ollut kasvussa,⁸³ mutta lisäys ei ole koskenut kuntajakoasioita. On huomattava, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu kaikkeen viranomaistoimintaan. Valtioneuvoston osalta oikeuskanslerin valvonta on kattava ja aukoton, ja oikeusasiamiehen valvonnalla on käytännössä merkitystä lähinnä siinä, että sen avulla kuntatason viranomaisten toiminta tulee valvonnan alaiseksi. Viime vuosilta ei löydy tapauksia, joihin oikeusasiamies olisi kuntajakoasioissa joutunut puuttumaan.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ylimpien laillisuusvalvojien valvonta on Suomessa korkealla tasolla. Oikeuskansleri valvoo eri tavoin valtioneuvoston ja ministeriön valmistelua sekä päätöksentekoa. Oikeusasiamies voi sen ohella ryhtyä toimiin, mikäli aihetta ilmaantuu. Tämä kaikki on tärkeää yleisestävyyden kannalta.

⁸² Kuusikko 2011, s. 170.

⁸³ Kuusikko 2011, s. 422–426.

4 VUODEN 2009 KUNTAJAKOLAIN MUKAAN TEHDYT KUNTAJAKOPÄÄTÖKSET

4.1 Siirtymäsäännöksen seurauksena vain kaksi päätöstä uuden lain nojalla vuonna 2010

Vuoden 2009 kuntajakolaki tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Lain 60 §:n 1 momentin mukaan vanhaa lakia voitiin soveltaa muutosesityksiin, jotka oli toimitettu ministeriölle vuoden 2010 maaliskuun loppuun mennessä. Säännöksen nojalla tehtiin neljä liitospäätöstä, jotka tulivat voimaan vuoden 2011 alusta: 1) Artjärven kunnan liittäminen Orimattilan kaupunkiin,⁸⁴ 2) Kuhmalahden kunnan liittäminen Kangasalan kuntaan,⁸⁵ 3) Varpaisjärven kunnan liittäminen Lapinlahden kuntaan,⁸⁶ ja 4) Vöyri-Maksamaan ja Oravaisten kunnat uudeksi Vöyrin kunnaksi.⁸⁷

Edellä mainitun seurauksena vuonna 2010 vuoden 2009 kuntajakolain nojalla tehtiin vain kaksi yhdistämispäätöstä: 1. Vnp 27.5.2010/465: Kylmäkosken kunnan liittäminen Akaan kaupunkiin vuoden 2011 alusta sekä 2. Vnp 7.10.2010/866: Oulun kaupungin sekä Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntien yhdistyminen uudeksi Oulun kaupungiksi vuoden 2013 alusta.

Vuonna 2011 kuntien yhdistämispäätöksiä ei tehty ainoatakaan.

4.2 Kylmäkosken kunnan liittäminen Akaan kaupunkiin 2011

Toijalan kaupunki ja Viialan kunta yhdistyivät vuoden 2007 alusta ja ottivat uudenkaupungin nimeksi Akaa. Vuoden 2007 lopussa Akaan väkiluku oli 14 109. Vuoden 2010 alussa Akaassa oli 14 246 asukasta ja Kylmäkosken kunnassa 2 612. Akaan ja Kylmäkosken valtuustot tekivät 10.3.2010 päätökset Kylmäkosken kunnan liittämisestä Akaan kaupunkiin vuoden 2011 alusta sekä päättivät ottaa uuden kaupungin nimeksi Akaa. Yhdistymisesityksessä oli perusteltu kuntajaon muuttamisen tarve ja selvitetty, miten lain 4 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyivät.

Yhdistymissopimuksessa kunnat olivat lain 24 §:n 3 momentin nojalla sopineet, että koska kuntien yhdistyminen tulee voimaan kesken vaalikauden, järjestetään uuden kunnan hallinto yhdistämällä kuntien valtuustot osittain kunnallisvaalikauden 2009–2012 loppuun kestäväksi toimikaudeksi. Kylmäkosken val-

⁸⁴ Vnp 17.6.2010/593.

⁸⁵ Vnp 10.6.2010/555.

⁸⁶ Vnp 10.6.2010/553.

⁸⁷ Vnp 10.6.2010/554.

tuustossa oli 21 valtuutettua ja Akaan valtuustossa 35. Yhdistymissopimuksessa sovittiin, että Kyläkosken valtuustosta valitaan uuteen valtuustoon kahdeksan edustajaa, ja Akaan valtuuston kaikki 35 valtuutettua jatkavat laajentuneen Akaan valtuustossa vaalikauden loppuun.

Yhdistymishallituksesta sovittiin, että siihen tulee sellaisenaan Akaan kaupunginhallitus (9 jäsentä) ja Kyläkosken kunnanhallitus (9) eli yhteensä 18 jäsentä sekä esittelijänä Akaan kaupunginjohtaja. Yhdistymishallituksen asemasta ja tehtävistä sovittiin seuraavaa: ”Yhdistymishallitus vastaa yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. Asiat, joilla voidaan nähdä olevan vaikutuksia uuden kunnan toimintaan ja talouteen, tulee saattaa myös yhdistymishallituksen käsiteltäväksi. Kyseisillä asioilla tarkoitettiin muun muassa yhdistyvien kuntien mahdollisia talousarvionmuutoksia, jotka koskivat yhdistymistä edeltävää vuotta 2010. Siihen saakka, kunnes uusi kunta aloittaa toimintansa, eli vuoden 2010 loppuun, toimivat lisäksi Akaan kaupunginhallitus ja Kyläkosken kunnanhallitus käyttäen sitä päätösvaltaa, joka kunnanhallituksille kuntalain mukaan kuuluu.”⁸⁸

Kunnat olivat siis sopineet vain sen, minkä niiden tulee vähintäänkin lain 8 ja 10 §:n mukaan sopia. Tällainen menettely käy ymmärrettäväksi silloin, kun yhdistymishallituksen toimiaika jää lyhyeksi, ja keskinäinen luottamus on riittävän hyvä. Eteen väistämättä tulevat tulkintatilanteet voidaan tällöin kohtuudella ratkaista. Yhdistymishallituksen toimiaika jäi kyseessä olevassa yhdistymisessä varsin lyhyeksi, runsaaksi puoleksi vuodeksi. Asiakirja-aineisto ja ennen kaikkea yhdistymishallituksen paikkajakautuma viittasivat kuitenkin siihen, että keskinäinen luottamus oli vasta rakennusvaiheessa. Näin ollen oli todennäköistä, että yhdistymishallituksen ja vanhojen kuntien toimielimien välisiä toimivaltakysymyksiä jouduttiin väistämättä ratkaisemaan tämän tästä.

Yhdistymissopimuksen mukaan lähtökohtana oli taitava ja strateginen yhdistyminen, jonka keskeisenä tavoitteena oli toimivien peruspalvelujen turvaaminen ja kehittäminen uuden kunnan alueella. Palvelujärjestelmien yhteensovittamista ohjasivat seuraavat keskeiset periaatteet:⁸⁹ hallinnon päällekkäisyyksien purkaminen ja resurssien kohdentaminen palvelutuotantoon; hyvien käytäntöjen hyödyntäminen; palveluiden haavoittuvuuden vähentäminen henkilöstöresurssien ja osaamisen onnistuneella yhdistämisellä sekä henkilöstön liikkuvuudella ja sijaistamiskäytäntöjen kehittämisellä.

Arvioitaessa palvelujärjestelmän kehittämistavoitteita on huomattava se, että kyse oli liitoksesta, jossa pieni kunta liitettiin suurempaan kuntaan. Tämä mer-

⁸⁸ Akaan kaupungin ja Kyläkosken kunnan yhdistymissopimus 12.1.2010, s. 4.

⁸⁹ Akaan kaupungin ja Kyläkosken kunnan yhdistymissopimus 12.1.2010, s. 5.

kitsi lähtökohtaisesti sitä, että suuremman kunnan toimintarakenne oli perusta, jolle laajentunut kunta rakennettiin. Tästä huolimatta olisi odottanut, että liitosprosessia olisi käytetty hyväksi ja tarvittaviin toimintarakenteiden uudistusprosesseihin olisi ryhdytty. Keväällä 2010 hyväksytty yhdistymissopimus ei anna kuitenkaan tästä pienintäkään viitettä. Näin ollen on kysyttävä, oliko kyseessä strateginen ja taitava yhdistyminen? Ehkä osasyynä tähän menettelyyn oli se, että Toijalan kaupunki ja Viialan kunta yhdistyivät vuoden 2007 alusta Akaan kaupungiksi eikä merkittäviin ja työläisiin uudelleenjärjestelyihin haluttu ryhtyä muutaman vuoden kuluttua uudelleen.

Yhdistymissopimus oli säilyttävä ja turvasi lyhyellä aikavälillä peruspalvelut. Mutta turvattiinko peruspalvelut myös pitemmällä tähtäimellä? Sitä on syytä epäillä.

Lain 29 §:n mukaisesti Kylmäkosken vakinaiset viranhaltijat ja työntekijät siirtyivät Akaan kaupungin palvelukseen heille soveltuviin tehtäviin viiden vuoden suojalla. Kylmäkosken kunnanjohtaja siirtyi Akaan apulaiskaupunginjohtajaksi. Taloudesta kunnat sopivat, että ne tulevat hoitamaan talouttaan vastuullisesti, huolellisesti ja hyvän taloudenhoidon periaatteiden mukaisesti ennen muutoksen voimaantuloa. Avoimien virkojen ja toimien osalta tuli neuvotella yhdistymishallituksessa.

Kunnallisveroprosentista kunnat sopivat, että sen ”määrittelemine etukäteen sitovalla tavalla on mahdotonta sen muodostumiseen vaikuttavien lukuisten tekijöiden vuoksi. Tavoitteena kuitenkin on, että uusi kunta täyttää terveen talouden kriteerit lähivuosina.” Valtion yhdistymisavustuksen (2,8 miljoonaa euroa) käytöstä sovittiin, että se käytetään pääasiassa uuden kunnan toiminnan kehittämiseen ja talouden tasapainon vahvistamiseen ja että avustuksen käyttöä ei rajata ajallisesti tällä sopimuksella.⁹⁰ Yhdistymisavustuksen määräys on ympäröity ilman tavoitteita.

Valtioneuvosto teki päätöksen liitoksesta toukokuussa 2010. Kokonaisarviointina voidaan todeta, että liitos oli tyyppitapaus rutiiniyhdistymisestä, joita takavuosina oli kuntaliitoksista valtaosa. Rutiiniyhdistyminen tarkoittaa sitä, että kunnat kyllä sulautuivat, mutta rakenteet ja toimintakäytännöt säilyivät. Kun henkilöstöllä oli lain mukainen viiden vuoden irtisanomissuoja, oli suuri todellinen vaara, että liitos todellisuudessa merkisi menojen paisumista, ja että kunta-liitos näin ollen toimi päinvastoin kuin mitä alun perin ajateltiin.

⁹⁰ Akaan kaupungin ja Kylmäkosken kunnan yhdistymissopimus 12.1.2010, s. 7–9.

4.3 Oulun kaupungin sekä Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntien yhdistyminen 2013

Oulun seudun kuntien pitkään lukkiutuneessa tilanteessa⁹¹ ollut asetelma liikahti, kun valtiovarainministeriö päätti 19.5.2009 Oulun kaupungin sekä Haukiputaan, Kiimingin, Muhoksen, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntien yhteisestä esityksestä määrätä toimitettavaksi erityinen selvitys kuntajaon muuttamiseksi siten, että mainitut kunnat yhdistetään. Kuuden kunnan yhteinen asukasmäärä oli 191 384. Oulun näkökulmasta asukasluku oli varsin oleellinen, koska yhdistymisellä tavoiteltiin Oulun aseman vahvistamista Pohjois-Suomen ja Pohjoiskalotin keskuksena sekä Oulun aseman parantamista maan valtakunnanosakeskusten välisessä arvoasteikossa.⁹²

Toinen merkittävä näkökohta oli, että kuusi kuntaa olivat yhteistä työssäkäyntialuetta, ja sen ohella Kiiminki ja Oulunsalo olivat asutukseltaan ja aluerakenteeltaan liimautuneet Oulun kylkeen. Maaseutumainen noin 9 000 asukkaan Muhos, lähes 19 000 asukkaan vahvan yrityskentän Haukipudas ja runsaan 2 000 asukkaan noin 60 kilometrin etäisyydellä Oulusta oleva Yli-Ii sen sijaan olivat lähtökohtaisesti kuntia, joilla oli olemassa myös vaihtoehtoisia tulevaisuuksia.

Kuntajakoselvittäjäksi määrätty FT Arto Koski teki 18.2.2010 kuudelle kunnalle seuraavan ehdotuksen: ”Kuntajakoa on aiheellista muuttaa siten, että kaikki kuusi kuntaa lakkaavat 31.12.2012, ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta 1.1.2013. Tämän uuden kunnan nimi on Oulu, se käyttää kaupunki-nimitystä, ja se ottaa vaakunakseen Oulun kaupungin vaakunan.” Haukiputaan kunnanvaltuusto (25–18), Kiimingin kunnanvaltuusto (24–11), Oulun kaupunginvaltuusto (63–2, 2 tyhjää), Oulunsalon kunnanvaltuusto (18–17) ja Yli-Iin kunnanvaltuusto (yksimielisesti) hyväksyivät yhdistymisen, mutta Muhoksen kunnanvaltuusto hylkäsi ehdotuksen (15–20).

Selvitystä jatkettiin viiden kunnan kesken, joiden yhteinen asukasluku oli vuoden 2009 lopussa 182 528. Kosken selvitys valmistui 5.5.2010. Kosken mukaan viiden kunnan liitos olisi tähän mennessä valtakunnallisesti merkittävin kuntarakenteen uudistamishanke. Se rakentuisi vahvasti strategisen kehittävän

⁹¹ Mäntysalo – Peltonen – Kanninen – Niemi – Hytönen – Simanainen 2010, s. 138–140, 205 ja 209. Tutkijoiden mielestä kuntien kilpailu kaupan suuryksiköistä oli suurin yhteistyötä nakertanut tekijä. Näkemystä voidaan pitää oikeaan osuneena, sillä niin Kiimingin Ideapark-hanke kuin Kempeleen Zateelliitti-hanke olivat vuosikausia erimielisyyksien kohteena seudulla. Tuolloin alueelliseen ja valtakunnalliseen keskusteluun tuotiin Oulun taholta käsite ”peltomarketti”, jolla tarkoitettiin Oulun naapurikunnan kauppapaikkahanketta, mutta ei vastaavannlaisella sijainnilla olevaa Oulun Ritaportti-hanketta. Naapurikunnissa myös koettiin, että Oulun kaupunki käynnisti Parashankkeen yhteistyöneuvottelut sanelumentaliteetilla.

⁹² Ks. Oulun kaupunginhallitus 15.6.2010 § 354, jossa kuntayhdistymistä arvioidaan keskeisesti tästä näkökulmasta.

yhdistymisen toimintaperiaatteelle. Sen tavoitteena olisi toimintakykyinen ja elinvoimainen verkosto-Oulu, joka kykenisi huolehtimaan 2010- ja 2020-luvun tulevaisuuksissa kuntajakolain 4 §:n mukaisesti kunnan toiminnasta ja taloudesta, asukkaiden palveluista ja elinolosuhteista, elinkeinojen toimintamahdollisuuksista ja alueen yhdyskuntarakenteen toimivuudesta paremmin kuin viisi kuntaa erillään toimien.⁹³

Oulun kaupunginvaltuusto (yksimielisesti) sekä Haukiputaan (26–17), Kii-
mingin (24–11), Oulunsalon (19–16) ja Yli-Iin (yksimielisesti) kunnanvaltuustot
päättivät 28.6.2010 hyväksyä kuntien yhdistymisen. Valtioneuvosto päätti yhdis-
tymisestä 7.10.2010, ja viisi kuntaa lakkasivat vuoden 2012 lopussa ja vuoden
2013 alusta perustettiin uusi kunta, joka otti käyttöönsä Oulu-nimen ja kaupun-
ki-nimityksen. Yhdistymissopimuksessa kunnat totesivat kuntaliitoksen olevan
luonteeltaan strateginen, ja keskeiset arvot olivat vastuullisuus, kumppanuus,
yhdenvertaisuus, luottamus ja rohkeus. Uuden rajattoman verkosto-Oulun visio
kiteytettiin seuraavasti: Uusi Oulu on pohjoisen kumppanuusverkoston menesty-
vä keskus. Se on elinvoimaltaan ja toimintakyvyltään vahva sekä alueeltaan
moni-ilmeinen, viihtyisä ja houkutteleva kestävän kehityksen verkostokaupunki.

Yhdistymisen tavoitteet olivat: 1) Elinvoima ja toimintakyky, jossa keskeistä
oli nuorten työllisyyden⁹⁴ parantaminen elinkeinoelämää ja yrittäjyyttä edistä-
mällä; 2) vahvan verkosto-Oulun rakentaminen; 3) kuntarakenteen, palvelura-
kenteen ja palveluiden kehittäminen; 4) erityishuomio henkilöstöhallintoon ja 5)
yhdistymisen hyvä toteuttaminen ja arviointi, joka toteutettaisiin noin puolen
vuoden välein ulkoisena reaaliaikaisena arviointina.⁹⁵ Mainitut viisi tavoitetta
ovat arviointia lukuun ottamatta erittäin yleisluontoisia.

Ilmeisesti katsottiin, että yhdistymishallitus ja toimikunnat jatkotyöstävät ta-
voitteita pitemmälle. Käytännössä ongelma oli siinä, että yhdistymishallitukseen
valittiin suhteettoman paljon kunnan työntekijätaustaisia henkilöitä. Tällöin uh-
kana oli se, että yhdistymistä valmistellaan painottaen liikaa työntekijöiden nä-
kökulmaa, eivätkä kuntalaisten näkökulma ja tarpeet tule riittävästi huomioiduk-
si.⁹⁶

⁹³ Oulun erityinen kuntajakoselvitys, selvitysosana täydennys 5.5.2010, s. 14.

⁹⁴ Nuorisotyöttömyys on ollut 2000-luvulla seudulla erittäin korkea. Vuonna 2010 oli Oulussa yli 5000 (18–29 v.) työttömää. (Projektipäällikkö Timo Nousiainen haastattelussa 20.12.2010.)

⁹⁵ Oulun erityinen kuntajakoselvitys, yhdistymissopimus 5.5.2010, s. 6. Ks. Uuden Oulun kuntien yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen arviointi. Kolmannen vaiheen arviointiraportti 1.1.2012–30.6.2012. Siinä on Kuntaliiton ja Lapin yliopiston voimin arvioitu yhdistymisen valmistelua ja toteutusta.

⁹⁶ Yhdistymishallituksessa oli kolme kunnan palveluksessa olevaa, kuusi kunnan tehtävistä eläkkeellä olevaa, kolme valtion palveluksessa olevaa, kaksi ay-tehtävistä eläkkeellä olevaa, yksi ay-toimihenkilö, yksi yrittäjä, yksi yksityisen sektorin työntekijä, sekä kolme henkilöä, joita ei voitu

Yhdistymishallituksen toimivallasta sovittiin muun muassa, että yhdistymishallitus vastasi lain 10 §:n mukaisesti yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehti uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta sekä kunnan toiminnan käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes yhteiset kuntavaalit oli käyty syksyllä 2012 ja kunnanhallitus oli valittu. Lisäksi sovittiin, että vanhojen kuntien valtuustot ja hallitukset keskittyvät vuosina 2010–2012 kuntiensä hoitamiseen ja noudattavat yhdistymissopimusta. Yhdistymishallituksen toimivalta ja tehtävät oli muotoiltu siten, että siinä oli vain se, mitä lain 8 ja 10 § minimissään vaativat. Muun muassa Akaan-Kylmäkosken yhdistymissopimus oli näiltä osin jopa hieman konkreettisempi.

Uuden Oulun yhdistymishallitukseen valittiin yhdistymissopimuksen mukaan 20 jäsentä ja heille varajäsenet tasa-arvolain kiintiösäännöksiä noudattaen. Oululle tuli yhdeksän paikkaa, Haukiputaalle neljä, Kiimingille kolme, Oulunsalolle kolme ja Yli-Iille yksi paikka. Lisäksi kahdelle henkilöstön edustajalle tuli läsnäolo- ja puheoikeus yhdistymishallituksen kokouksiin. Puoluepoliittisesti paikat jakautuivat siten, että keskusta sai viisi, kokoomus neljä, vasemmistoliitto kolme, vihreät kolme, sosiaalidemokraatit kolme, perussuomalaiset yhden ja kristilliset yhden paikan. Jäsenmäärien jakaminen yhtäältä kuntien kesken ja toisaalta puolueiden kesken sekä tasa-arvon toteuttaminen tapahtuivat ilman suurempia ongelmia. Ainoan särön prosessiin aiheutti eräiden oululaisten ja haukiputaalaisten poliitikkojen yritys estää Haukiputaan kunnanhallituksen puheenjohtajan pääsy (ainoa yrittäjä) yhdistymishallitukseen, mikä toiminta ei kuitenkaan tuottanut tulosta.

Silmiinpistävää yhdistymishallituksessa oli kunnantyöntekijätaustaisten henkilöiden (9) sekä eläkeläisten suuri määrä (8). Lisäksi kunnan työntekijöillä oli kaksi edustajaa puhe- ja läsnäolo-oikeudella. Yksityisen sektorin työntekijöitä oli vain yksi henkilö, samoin yrittäjiä oli vain yksi. Tällainen tilanne ei ole mitenkään harvinaista muissakaan Suomen kunnissa ja johtunee siitä, että yksityisen sektorin työntekijöiden ja yrittäjien osallistumiselle kunnalliseen luottamushenkilötoimintaan ei ole olemassa riittäviä mahdollisuuksia ajankäyttöön ja taloudellisiin mahdollisuuksiin liittyvistä syistä. Kansanvallan toteutumisen kannalta tämä on ongelmallista ja näyttää siltä, että poliittiset puolueet ovat passiivisia tämän ilmielvän ongelman ratkaisemisessa.

Yhdistymissopimuksen mukaan elinvoiman säilymistä tuettiin muun muassa siten, että asuntotuotantoa ohjataan vastaisuudessa ensisijaisesti uuden kunnan asemakaava-alueille ja toissijaisesti yleiskaavan osoittamille kyläalueille. Yh-

luokitella mihinkään edellä mainituista ryhmistä. Lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus oli kahdella henkilöstön edustajalla (apulaisrehtori ja pääluottamusmies).

dyskuntarakenteen haitalliselta hajautumiselta aiotaan välttyä.⁹⁷ Verkosto-Oulun toimintaperiaate tarkoitti sekä ulkoista että sisäistä verkottumista. Tämä oli luonnollista, koska keskeinen tavoite oli vahvistaa Oulun asemaa Pohjois-Suomen veturina ja valtakunnanosakesuksena. Keskeinen tavoite oli myös palveluprosessien uudistaminen kuntalais- ja asiakaslähtöisiksi.

Ikääntyvien osallistumista varten valittiin edustajisto, jonka työskentelyä vahvisti ikäihmisistä koottu vaikuttajaryhmä, jossa jokaiselta suuralueelta oli vähintään yksi edustaja. Jokaisella suuralueella toimii alueellinen nuorten vaikuttajaryhmä. Joka vuosi järjestetään nuorten kaupunkikokous ja valitaan vaaleilla kaksivuosisikauksittain 20–30 jäsentä nuorten edustajistoon, joka toimii kiinteässä yhteistyössä kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen kanssa.

Kaupunginvaltuustoon tulee 67 jäsentä eikä erityisiin järjestelyihin sen suhteen ryhdytty. Sen sijaan kaupunginhallitukseen valitaan 17 jäsentä vuosiksi 2013–2016, jolloin edustus tulee jokaisesta yhdistyvästä kunnasta. Kaupunginhallituksen kokouksessa onkin tällöin läsnä 23–25 jäsentä, ja on erittäin vaikeaa saada sen työskentely hallitusluontoiseksi, kuten aikaisemmin on jo todettu.

Lain 29 §:n mukaisesti sovittiin, että vakinaisilla viranhaltijoilla sekä niillä työntekijöillä, joilla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, on taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin liittyvä viiden vuoden irtisanomissuoja. Suoja koskee myös sitä henkilöstöä, joka siirtyy uuden kunnan tytäryhtiöiden palvelukseen. Palkkojen harmonisointi toteutettiin vuoden 2013 loppuun mennessä. Henkilöstön sijoittelussa lähtökohtana oli, että työntekijä jatkoi lähtökohtaisesti entisessä tehtävässään.

Taloutta koskevassa osassa kunnat sitoutuivat hoitamaan talouttaan vastuullisesti ennen yhdistymistä ja noudattavat tällöin lain 31 §:n määräystä siitä, että yhdistyvän kunnan viranomainen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen vastaista.

Edelleen kunnat sitoutuivat noudattamaan 31 §:n rajoitusta myös niinä kausina, jolloin valtuustot ovat tehneet yhdistymispäätökset, mutta valtioneuvosto ei ollut vielä tehnyt kuntajakopäätöstä.⁹⁸ Käytännössä tämä tarkoitti aikaa 28.6.–7.10.2010. Kunnat myös sopivat, että mikäli vuoden 2010 aikana ilmenee pakottava tarve talousarviosta poikkeamiseen käyttömenojen tai investointien osalta, asia käsitellään yhdistymishallituksessa. Yhdistymishallitus päätti myös yhdistyvien kuntien taloudenhoidon periaatteet vuosille 2011 ja 2012. Taloudenhoidon keskitetty valvonta on monikuntaliitoksessa välttämätöntä, joskin se tuo paljon lisätyötä ja byrokratiaa.

⁹⁷ Oulun erityinen kuntajakoselvitys, yhdistymissopimus 5.5.2010, s. 9 ja 10.

⁹⁸ Oulun erityinen kuntajakoselvitys, yhdistymissopimus 5.5.2010, s. 17.

Yhdistymissopimuksessa todettiin, ettei ole juridisesti mahdollista sopia vuoden 2013 tuloveroprosentista. Samassa yhteydessä todettiin, että suunnittelun lähtökohtana on se, että uusi kunta kerää ensimmäisenä ja toisena vuonna verovarvoja saman verran kuin mitä viisi kuntaa keräisi yhteensä erillään toimien ja kolmannelta vuodelta lähtien verovarvojen keräämistarve olisi pienempi kuin mitä erillään toimien. Tavoite oli erittäin kunnianhimoinen ja edellytti yhdistymishallitukselta ja uuden kunnan toimijoilta vahvaa ja määrätietoista otetta.

Uusi Oulu sai yhdistymisavustusta 6,1 miljoonaa euroa. Valtionosuuden vähenemisen korvaus oli huomattavasti suurempi summa, viiden vuoden aikana yhteensä noin 38 miljoonaa euroa. Yhdistymisavustus oli kunnan koko huomioon ottaen pieni, ja se käytettiin yhdistymisen valmistelusta ja toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kuten tietoverkot, palveluprosessien kehittäminen, henkilöstön yhdistäminen, verkosto-Oulun kehittäminen ja markkinointi sekä yhdistymishallituksen toiminta.⁹⁹ Kahden tai kolmen kunnan liitoksessa oli takavuosina monesti tapana sopia, että yhdistymisavustus käytetään investointien rahoittamiseen. Näillä investoinneilla monet pienet epäröivät kunnat saatiin taivuteltua kuntaliitoksen taakse.

Kokonaisarviointina yhdistymissopimuksesta voidaan todeta, että se on rakennettu hyvin pitkälle Oulun näkökulmasta lähestulkoon kuin neljä naapurikuntaa vain liittyisi Oulun kaupunkiin. Yhtäläisyydet Akaan ja Kylmäkosken yhdistymissopimuksen kanssa ovat yllättävän suuret. On suuri vaara, että strategisena markkinoitu yhdistyminen käytännössä muotoutuu rutiiniluontoiseksi yhdistymiseksi. Tätä haastetta ei yhtään vähennä se, että yhdistymishallituksen kokoonpano ei ammatillisesti eikä taustoiltaan alkuunkaan vastaa yhteiskunnallista todellisuutta ja asettaa valmisteleville virkamiehille suuren eettisen vastuun asioiden tasapuolisesta ja luovasta valmistelusta.

Kuntayhdistymisen keskeinen tavoite oli luoda Oulusta vahva Pohjoiskalotin keskus sekä entistä vahvempi valtakunnanosakeskus Suomessa. Yhdistymissopimus palveli monin eri tavoin tätä tavoitetta. Myös monet muut toimenpiteet valtioneuvoston yhdistämispäätöksen jälkeen ovat toimineet tähän suuntaan. Tavoitteen onnistuminen tuo positiivisia vaikutuksia kaikkialle Pohjois-Suomeen.

Mutta ongelmiaakin on. Nokian henkilöstövähennykset ovat viimeisten vuosien aikana koskettaneet myös Oulua ja ICT-työpaikkojen määrä on vähentynyt seudulla yli 2 000. Oulun työttömyysaste oli elokuussa 2012 13,4 %, mutta muutamaa kuukautta aikaisemmin lähes 15 %.¹⁰⁰ Ennen kaikkea korkea nuorisotyöt-

⁹⁹ Oulun erityinen kuntajakoselvitys, yhdistymissopimus 5.5.2010, s. 18.

¹⁰⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö. Työssäkäyntitilastot 2012.

tömyys nähdään kaupungissa suureksi ongelmaksi.¹⁰¹ Myös talous on nopeasti heikentynyt.¹⁰²

Yhdistymispäätösten jälkeen kunnat toteuttivat epäröimättä investoinnit, joita ne olivat vuosia suunnitelleet. Oulu näytti esimerkkiä tekemällä Kallioparkki-päätöksen muita kuulematta, ja pienemmät kunnat toimivat vastaavalla tavalla. Uusi Oulu aloitti toimintansa vuoden 2013 alussa huonommista lähtökohdista kuin oli suunniteltu. Toimintarakenteisiin on vaikea puuttua, koska käytössä on viiden vuoden irtisanomissuojat.¹⁰³

4.4 Vuoden 2013 alusta toteutuneet kuntaliitokset

Vuoden 2013 alusta toteutui uuden Oulun lisäksi seuraavat liitokset:

1. Karjalohjan kunta yhdistyi Lohjan kaupunkiin. Vnp 28.5.2009/390. Päätös tehtiin vanhan lain nojalla. Karjalohjan kunnan asukasmäärä vuoden 2008 lopussa oli 1 481 ja Lohjan kaupungin 39 134. Myös Nummi-Pusulan kunta (6 125) yhdistyi Lohjan kuntaan vuoden 2013 alusta. Tästä päätti valtioneuvosto 20.6.2012/323. Yhdistymisavustusta myönnettiin 4,3 milj. euroa.
2. Töysän kunta (3 156) yhdistyi Alavuden kaupunkiin (9 229). Vnp 7.6.2012/300. Yhdistymisavustusta myönnettiin 2 milj. euroa.
3. Kesälahden kunta (2 362) yhdistyi Kiteen kaupunkiin (9 153). Vnp 14.6.2012/304. Yhdistymisavustusta 2 milj. euroa.
4. Nilsian kaupunki (6 521) yhdistyi Kuopion kaupunkiin (92 626). Vnp 14.6.2012/301. Myös Maaningan kunta on ollut mukana selvityksissä, ja niiden pohjalta Kuopion ja Maaningan valtuustot hyväksyivät kuntaliitoksen marraskuussa 2012. Päätösten mukaan Maaningan kunta yhdistyy Kuopion kaupunkiin vuoden 2015 alusta.¹⁰⁴ Karttulan kunta liitettiin Kuopion kaupunkiin vuoden 2011 alusta, jolloin yhdistymisavustusta myönnettiin 4,48 milj. euroa. Mikäli Karttulan kunnan sekä Nilsian ja Kuopion kaupunkien yhdistyminen olisi toteutunut vuonna 2011, olisi yhdistymisavustus ollut 6,58 milj. euroa. Näin ollen nyt päätetty yhdistyminen toi yhdistymisavustusta edellä mainittujen summien erotuksen eli 2,1 milj. euroa.¹⁰⁵

¹⁰¹ Projektipäällikkö Timo Nousiainen haastattelussa 20.12.2010. Nuorisotyöttömyyden taso on pysynyt korkeana myös sen jälkeen ja on tasoa 5 000–6 000 (18–29 v.).

¹⁰² Vuosikatteen kehitys kuvaa tilanteen muutosta: Vuonna 2010 vuosikate oli runsaat 23 miljoonaa euroa (372 euroa/asukas), vuonna 2011 runsaat 11 miljoonaa euroa (186 euroa/asukas), mutta vanhan Oulun viimeisenä vuonna 2012 vuosikate oli negatiivinen –1,25 miljoonaa euroa eli –21 euroa/asukas sekä tulos 14,8 miljoonaa alijäämäinen. (Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto 5.12.2013. Kuntien tilinpäätökset 2010–2012.)

¹⁰³ Samuli Pohjamo haastattelussa 13.4.2014.

¹⁰⁴ Koski – Kyösti – Halonen 2013, s. 27.

¹⁰⁵ Valtioneuvoston esittelymuistio 14.6.2012, Suvi Savolainen, s. 5.

5. Ristiinan kunta (4 938) ja Suomenniemen kunta (809) yhdistyivät Mikkelin kaupunkiin (48 907). Vnp 20.6.2012/324. Yhdistymisavustusta 4,3 milj. euroa.

6. Vihannin kunta (3 059) yhdistyi Raahen kaupunkiin (22 593). Vnp 20.6.2012/322. Vihannin kunta oli peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaisessa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyssä. Tällöin arviointiryhmä esitti, että Vihannin kunnan tulisi käynnistää yhdistymisneuvottelut ainakin Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymään kuuluvien kuntien kanssa. Pian tämän jälkeen Vihannin kunta ja Raahen kaupunki käynnistivät yhdistymistä koskevan selvitystyön sekä yhdistymisneuvottelut, jotka johtivat yhdistymiseen. Yhdistymisavustusta valtioneuvosto myönsi 3,2 milj. euroa.

7. Kiikoisten kunta (1 265) yhdistyi Sastamalan kaupunkiin (24 298). Vnp 28.6.2012/404. Kiikoisten kunnassa suoritettiin mielipidekysely, johon osallistui 785 kuntalaista 1023 äänioikeutetusta, jolloin 433 vastusti liitosta, 314 kannatti ja 36 oli ilman mielipidettä. Kiikoisten kunnalle jätettiin 53 huomautusta ja Sastamalan kaupungille yksi huomautus. Kiikoisten kunnanvaltuuston yhdistämispäätöksestä seurasi jatkovalituksia Turun hallinto-oikeuteen ja Kiikoisten kunnanvaltuuston seitsemän jäsentä on tehnyt Kiikoisten kunnanvaltuustolle esityksen yhdistämispäätöksen uudesta käsittelystä, mutta valitukset ja esitykset eivät ole johtaneet päätöksien muutoksiin.¹⁰⁶ Yhdistymisavustusta myönnettiin 3,2 milj. euroa.

8. Kerimäen kunta (5 658) ja Punkaharjun kunta (3 804) yhdistyivät Savonlinnan kaupunkiin (27 585). Vnp 14.6.2012/302. Myös Puumalan kunta oli alun perin mukana yhdistymisselvitystyössä, mutta se vetäytyi hankkeesta. Yhdistymisavustusta myönnettiin 4,3 milj. euroa.

9. Vähäkyrön kunta (4 775) yhdistyi Vaasan kaupunkiin (60 398). Vnp 14.6.2012/303. Vaasan kaupungin maapinta-ala oli vain 188,8 km² ja Mustasaaren kunta lähes ympäröi Vaasan kaupungin, ja asetelma on ollut vuosikausia polttavin kehyskuntapariongelmia Suomessa.¹⁰⁷ Vaasan seudulla on viime vuosien aikana toteutettu useita kuntarakennetta koskevia selvityksiä. Yksi näistä oli vuosina 2008–2009 toteutettu 11 kunnan Vaasan seudun kunta- ja palvelurakenne 2025 -selvitys (Siv Sandberg ja Anita Niemi-Ilahti), jossa esitettiin kolme erilaista kuntaliitosten tai kuntien välisen yhteistyön toimintamallia. Vaasa ja Vähäkyrö pitivät parhaana kuntaliitoksia koskeneita vaihtoehtoja, mutta niiden välissä sijaitseva Mustasaari kannatti kunnallista yhteistyötä. Tähän pohjautuen Vaasan kaupunki ja Vähäkyrön kunta tekivät yhteisen

¹⁰⁶ Turun hallinto-oikeuden päätös 14.12.2012 (12/0378/1) sekä Tapio Rautava haastattelussa 29.8.2012.

¹⁰⁷ Mäntyselä – Peltonen – Kanninen – Niemi – Hytönen – Simanainen 2010, s. 202, jonka mukaan Vaasan ja Mustasaaren keskinäinen sijainti muodostaa lähes ”reikäleipäkunta”-tyyppisen tilanteen: Mustasaari ympäröi Vaasaa tärkeimmiltä kasvusuunnilta, ja merkittävimmät maaliikenneväylät kulkevat Vaasaan Mustasaaren kautta. Lisäksi Mustasaaren keskusta, Sepänkylän alue on kasvanut kiinni Vaasan taajama-alueeseen.

yhdistymisselvityksen vuosina 2010–2011, ja kuntien valtuustot hyväksyivät 27.6.2011 yhdistymissopimuksen ja totesivat, että lain 4 §:n 1–4 kohtien edellytykset täyttyivät.¹⁰⁸ Koska Vaasan kaupungilta ja Vähänkyrön kunnalta puuttui yhteinen maaraja, päättivät valtuustot esittää 27.6.2011 ministeriölle, että ministeriö määräisi toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen lain 4 §:n mukaisessa tarkoituksessa. Ministeriö määräsi kuntajakoselvittäjäksi VTM Harry Bondaksen, jonka selvitys päättyi seuraaviin päätelmiin:

- 1) Vaasan kaupungin, Mustasaaren kunnan ja Vähänkyrön kunnan liitos ei ollut mahdollista Mustasaaren kunnan kielteisen kannan vuoksi;
- 2) Mustasaaren kunnan osaliitos Vaasan kaupunkiin ja Vähänkyrön kuntaan oli myös poissuljettu, koska Mustasaaren kunta vastusti osaliitoksia eivätkä myöskään lain 19 §:n 2 momentin edellytykset täyttyneet;
- 3) Yhdistymisselvityksen perusteilla Vaasan ja Vähänkyrön yhdistyminen on perusteltua ja maarajan puuttumisesta huolimatta yhdistyminen täyttää kuntajaon muuttamisen edellytykset.¹⁰⁹ Vähänkyrön kunnan maapinta-ala oli 175,67 km². Yhdistymisen myötä Vaasan kaupungin maapinta-ala näin ollen kaksinkertaistuu. Valtioneuvosto katsoi, että kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyivät maarajan puuttumisesta huolimatta. Ratkaisua on pidettävä oikeana, koska Vaasan kaupunki ja Vähänkyrön kunta ovat olleet toiminnallisesti tiiviissä yhteistyössä sekä muodostavat yhdyskuntarakenteellisesti yhteisen alueen. Yhdistymisavustusta myönnettiin 3,2 milj. euroa. Avustuksesta kohdennettiin merkittävä osa Vähänkyrön alueen investointeihin ja liitoksen yhteydessä on toteutettu omaisuusjärjestelyjä, jotka tulevat Vähänkyrön alueen hyväksi.¹¹⁰

5 VUODEN 2013 KUNTARAKENNELAKI JA KUNTAUUDISTUS

5.1 Kuntauudistuksen valmistelu

Kesäkuussa 2011 muodostetun pääministeri Jyrki Kataisen kuuden puolueen hallituksen (Kok., SDP, Vas., Vihr., RKP ja KD) ohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee

¹⁰⁸ Valtioneuvoston esittelymuistio 14.6.2012, Suvi Savolainen, s. 1, 2 ja 9.

¹⁰⁹ Tämän luvun kohdassa 2.4 on maarajakysymystä käsitelty tarkemmin.

¹¹⁰ Jouni Haapaniemi haastattelussa 28.8.2012.

tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen. Hallitusohjelman mukaan selvitetään tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille sekä Kainuun maakunnan mahdollisuudet muusta maasta poikkeavaan hallintoon ratkaistaan erikseen. Vahvojen peruskuntien ulkopuolisilla syrjäisillä alueilla tukeuduttaisiin vastuukuntamalliin. Poikkeustapauksissa vahvan peruskunnan vaihtoehtona on mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen väestöpohjaltaan riittävän suurille alueille.¹¹¹

Uudistuksen ideologisena perustana oli helmikuun alussa 2012 julkistettu kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys,¹¹² jonka keskeinen sisältö oli seuraava:

1. Kuntauudistuksen lähtökohtana oli sellaisen elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostaminen, joka nykyistä paremmin turvaisi peruspalvelujen järjestämisen ja vastaisi ihmisten arjen muotoutumista ja elinpiiriä.
2. Työryhmän esittämällä kuntarakenteen muutoksella pyrittiin myös vahvistamaan kuntien taloutta ja taloudellista liikkumavaraa. Esityksen perusteluissa korostuivat valtaosassa maata väestökehitys- ja kuntataloustekijät.
3. Suurilla kaupunkiseuduilla ehdotetut ratkaisut pohjautuivat pitkälti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista koskeviin yhdyskuntarakennetekijöihin sekä kuntatalouden näkökohtiin.
4. Uudistuksen toteuttamiseksi työryhmä esitti käynnistettäväksi erityiset kuntajakoselvitykset 66–70 alueella. Selvitys sisälsi ehdotuksen selvitysalueista keskuspaikkoineen (kuntakartta).
5. Kuntauudistusesitys muodosti pohjan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamiselle, mutta lisäksi tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneselvitys.

Työryhmän esitys (kuntakartta) olisi merkinnyt sitä, että esimerkiksi Pohjois-Karjalan maakuntaan olisi jäänyt kolme kuntaa (Joensuun, Kiteen ja Lieksan kaupungit) sekä Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan alueelle myös vain kolme kuntaa (Kotkan, Kouvolan ja Lappeenrannan kaupungit). Esityksessä oli muutamia pinta-alaltaan laajoja ja vaikeasti hallittavia kuntia. Uusi Oulun kaupunki olisi tullut koostumaan 15 nykyisestä kunnasta, joiden joukossa oli muun muassa Pudasjärven kaupunki, jonka etäisimmästä perukasta tulee matkaa Oulun kaupungin keskusta peräti 190 kilometriä. Uuteen Kuopion kaupunkiin kaavailtiin

¹¹¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi.

¹¹² Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriö 5a/2012.

vähintään 11:tä nykyistä kuntaa, ja uusi Kokkolan kaupunki olisi ulottunut kaapeana kiilana kauas sisämaahan.

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys oli hengeltään päätepieste siinä noin 20 vuotta jatkuneessa kehityksessä, jossa Suomessa on vähitellen siirrytty näkemään kunnallinen toiminta ei paikallisista tarpeista vaan ylhäältä päin lähtevänä toimintana, joka korostaa tehokkuutta ja mittakaavaetuja. Näyttääkin siltä, että selvitys oli tehty pitkälti keskuskaupunkien¹¹³ ja valtion keskushallinnon näkökulmasta. Sen johtopäätösten perusteluissa toistui alinomaa suuren kunnan parempi kyky järjestää palvelut sekä se, että suurempien kuntien myötä voidaan purkaa valtuustojen ja kansanvallan ulottumattomissa olevia yhteistoimintajärjestelyjä. Selvityksessä ei ollenkaan analysoitu eri palvelujen kustannustehokkuutta eikä myöskään erikokoisten kuntien järjestämistehokkuutta. Pidettiin itsestään selvänä, että suuri kunta on kustannustehokas, vaikka näin ei ole. Suuret kaupungit pärjäävät talousvertailuissa kustannustehottomuudestaan huolimatta, koska niillä on hyvin tuottavia liikelaitoksia (esimerkiksi Helsingin Energia ja Oulun Energia), sekä siksi, että kansalaiset käyttävät suurissa kaupungeissa yksityistä yhä enemmän terveydenhuoltoa, jonka kustannusrasitus tulee kansalaisille ja valtiolle, mutta ei kunnalle.

Selvityksessä ei myöskään tarkasteltu kunnan kehittäjäroolia analyttisesti, vaan pidettiin itsestäänselvyys, että suuri kunta on myös tässä suhteessa parempi. Selvityksestä puuttui analyysi kunnan tehtävästä yhteiskuntakasvatuksessa ja yhteiskuntaan kiinnittymisessä. Selvityksen mukaisten uusien kuntien muodostaminen olisi monien kaupunkien osalta merkinnyt sitä, että kuntien paikallinen luonne olisi hävinnyt (muun muassa Oulu), joten näiltä osin esitys koeteli jopa perustuslaillisia rajoja.¹¹⁴ Edellä mainittujen seikkojen johdosta onkin kysyttävä, oliko uudistuksen todellinen tarkoitus sittenkin aluerakenteellinen: korvata maakunnat keskuskaupungeilla? Tämä ei sinänsä olisi ollut mikään uniikki tavoite: Tanskan uudistus vuonna 2007 oli ideologialtaan juuri tämänsuuntainen. Toisaalta selvitys sisälsi useita perusteltuja kokonaisuuksia, joiden toteuttaminen olisi ollut järkevää.

Asian valmistelu jatkui tämän jälkeen siten, että hallituksen iltakoulu sekä hallituksen hallinnon ja aluekehittämisen ministerityöryhmä linjasivat uudistuk-

¹¹³ Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen totesi 13.12.2011 Kuntaliiton seminaarissa, että kun tähän saakka kuntaliitosten liikkeellepanevana voimana on ollut heikompien kuntien liittäminen vahvempiin, nyt hallitus katsoo kuntauudistusta vahvempien kaupunkien näkökulmasta. Selvityksen työssäkäynti- ja asiointiosassa (s. 149–157) on käytetty työssäkäyntialueen rajana Tilastokeskuksen 10 %:n raja-arvoa, mikä on aivan liian alhainen luku osoittamaan merkittävää pende-
löintiä. Oikeampana rajana on pidettävä 25:tä tai 30:tä %.

¹¹⁴ Näin on tulkittava muun muassa PeVL 20/2013 vp lausunnon pohjalta.

sen kriteerit kesäkuussa 2012. Niissä keskeistä oli se, että kuntaliitosselvitys tuli ulottaa kuntiin, jotka eivät täytä seuraavia ehtoja:

1. Väestöpohja. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen näkökulmasta vaaditaan vähintään 20 000 asukasta ja perusopetuksen järjestämisen näkökulmasta vähintään 50 lasta/ikäluokka.
2. Työpaikkaomavaraisuus ja pendelöinti. Työpaikkaomavaraisuuden tulee olla vähintään 80 % ja 35 %:n pendelöinti kunnasta Tampereen, Turun, Oulun, Lahden, Jyväskylän ja Kuopion seudulla sekä muilla seuduilla 25 %:n pendelöinti kunnasta tuo liitosselvityksen.
3. Metropolialueelle omat edellytykset.
4. Taloudelliselta asemaltaan heikoille kunnille omat perusteet.

Työpaikkaomavaraisuuden kriteeri oli erittäin vaativa. Sen perusteella oli syytä arvioida, että hallitus aikoi tosissaan ratkaista kaupunkiseutujen kuntajakokysymykset. Eri vaiheiden¹¹⁵ jälkeen hallitus antoi eduskunnalle esityksen laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta 4. päivänä huhtikuuta 2013.¹¹⁶

5.2 Kuntarakennelain sisältö

Hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) mukaisesti kuntajakolain nimike muutettiin kuntarakennelaiksi. Nimikemuutos ei ole onnistunut.¹¹⁷ Lakiesityksen nopeasta valmistelusta johtuen siihen jäi monia lakitekniisiä puutteita. Erikoista oli myös se, että eduskuntakäsittelyn ollessa jo käynnissä hallitus täsmensi 23. päivänä toukokuuta 2013 esitystään koskien sosiaali- ja terveydenhuollon linjauksia ja niiden perustuslainmukaisuutta.¹¹⁸

Kuntarakennelakiesityksen yleisperustelujen mukaan ”kuntarakenneuudistuksen tavoitteena on erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista

¹¹⁵ Hallituksen kesäkuun 2012 linjauksista annettiin yhteensä noin 400 lausuntoa. Noin viidennes kaikista kunnista kannatti selkeästi selvitysvelvollisuutta. Selvitysvelvollisuuteen myönteisesti suhtautuvissa kunnissa asuu lähes puolet maamme väestöstä. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntajaon muuttamisesta vastoin kunnan tahtoa pidettiin melko yleisesti hyväksyttävänä. Monet kunnat katsoivat, että lausunnon antaminen kuntarakenteesta oli vaikeaa, koska sosiaali- ja terveydenhuollon linjaukset olivat tuolloin kesken. (HE 31/2013 vp, s. 64.)

¹¹⁶ HE 31/2013 vp.

¹¹⁷ Ks. muun muassa Niemivuon kritiikki lausunnossa perustuslakivaliokunnalle 14.5.2013.

¹¹⁸ HE 53/2013 vp.

itsehallintoa. Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää merkkinöitä.” Lakiesityksen mukaan kunnan tulisi selvittää yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä, jos yksikin seuraavista laissa säädettyistä selvityspärusteista osoittaa selvityksen tarvetta: 1) palveluiden edellyttämä väestöpohja¹¹⁹; 2) työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne; tai 3) kunnan taloudellinen tilanne. Kunnan tulisi osallistua yhdistymisselvitykseen, jollei alueella muutoin olisi saavutettavissa selvityspärusteet täyttävää, laissa edellytettyä toiminnallista kokonaisuutta.¹²⁰

Kunnat voivat hakea poikkeusta selvitysalueesta. Laissa säädetään poikkeuspärusteista ja -menettelystä.¹²¹ Menettelyllä tähdätään suuriin kuntiin, joilla on edellytykset riittävään omaan palvelutuotantoon. Tämä on todettu lain 2 §:ssä: ”Kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnanasukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.” Uudistuksen tavoitteita sääntelevä 4 a § toteaa: ”Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinöitä.” Omaa palvelutuotantoa perustellaan useissa lakiesityksen perustelukohdissa.¹²² Myös hallituksen alun perin kaavailema sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tähtäsi vastuukuntamallin avulla samaan päämäärään.¹²³

Lain 4 f §:n mukaan kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä talousperusteella, jos kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut täyttävät vähintään yhden seuraavista edellytyksistä:

1. kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä alittuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksenä olevat raja-arvot;

¹¹⁹ Kunnalle tulee selvitysvälvollisuus, jos sillä on vähemmän kuin 20 000 asukasta. Perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta selvitysalueella tulisi olla vähintään noin 50 lasta.

¹²⁰ HE 31/2013 vp, s. 1.

¹²¹ Poikkeuspärusteista tärkein on erityisen harvan asutuksen pärusteella myönnettävä poikkeus, joka toteutuu, mikäli kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettu syrjäisyysluku on 1,00 tai sitä suurempi. Tällaisia kuntia on maassamme nykyään 30 ja niistä puolet Lapissa. Syrjäisyysluokkaan 1,50 tai suurempi kuuluivat vuodenvaihteen 2010–2011 pärusteella seuraavat kunnat: Utsjoki, Enontekiö, Savukoski, Muonio, Kolari, Salla, Pelkosenniemi, Puolanka, Ranua, Pello, Taivalkoski, Inari, Kittilä ja Ylitornio. Syrjäisyysluokkaan 1,00–1,49 kuuluivat seuraavat kunnat: Posio, Hyrynsalmi, Vaala, Pudasjärvi, Sodankylä, Pyhäntä, Kemijärvi, Suomussalmi, Ilomantsi, Kuhmo, Kinnula, Kivijärvi, Rautavaara, Siikalatva, Valtimo ja Pihtipudas. (HE 31/2013 vp, s. 77 ja 78.)

¹²² Ks. muun muassa HE 31/2013 vp, s. 67.

¹²³ Ks. HE 53/2013 vp.

2. kunnan viimeisessä hyväksytyssä ja kahdessa sitä edeltävässä tilinpäätöksessä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:n mukaisen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointinettelyn edellytyksenä olevista kuudesta raja-arvosta täytyy neljä; tai

3. kunnan viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti on vähintään 500 euroa ja kahdessa sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä on kertynyttä alijäämää.

Kuntarakennelain 18 §:ään säädettiin nyt uusi 2 momentti koskien ns. köyhiä kuntia. Momentti kuuluu seuraavasti: ”Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitettua kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetty kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.”

Vuonna 2009 pääministeri Mari Kiviniemen hallitus ei antanut eduskunnalle esitystä vastaavasta säännöksestä, vaikka täydet perusteet olisivat olleet olemassa. Lainkohdan nojalla valtioneuvosto päätti kesäkuussa 2014 pakkoliittää Lavian kunnan Porin kaupunkiin sekä Tarvasjoen kunnan Liedon kuntaan. Päätöksiä tarkastellaan VI luvun kohdissa 8.2 ja 8.3.

5.3 Arviointia

Kuntauudistuksen toteuttamiseksi säädetty kuntarakennelaki, joka lain nimikkeestä huolimatta on kuntajakolain muutos, jatkoi pitkää lakitraditiota. Merkittävien muutosten aikaisempaan lakiin oli laaja selvitysmenettelyjärjestelmä, jolla yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon alkuperäisen suunnitelman kanssa tavoiteltiin laajamittaista kuntarakenteen muutosta. Keskeinen tavoite oli muuttaa kuntajärjestelmämme keskustaajamavetoiseksi. Kansanvallan kannalta on ollut erityisen ongelmallista, että edellä mainittuihin tavoitteisiin on pyritty hallitusohjelman kirjauksen nojalla ja tarkoitushakuisella valmistelulla. Tällainen kuntajärjestelmän olennainen muutos olisi ehdottomasti tullut valmistella parlamentarisesti.¹²⁴ Oli myös ilmeistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen käyttäminen välikappaleena kuntauudistusta tavoiteltaessa oli vastoin hallinnon-tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Hanke ei kuitenkaan ole edennyt kovin monilla seuduilla. Hallituksen ja opposition maaliskuun 23. päivänä 2014 sopima ratkaisu sosiaali- ja terveydenhuol-

¹²⁴ Ks. muun muassa Niemivuon lausunto perustuslakivaliokunnalle 14.5.2013.

lon uudistuksesta¹²⁵ merkitsi faktisesti päätepestettä tälle keskuskaupunkihankkeelle.

Kuntarakennelakia leimaa historiattomuus ja sen valmisteluasiakirjoista henkii ajatus Tanskasta esikuvana, ja muun muassa lakiesityksen oikeusvertaileva jakso alkaa Tanskasta, vaikka historiallisesti maamme kuntajärjestelmä on lähempänä Ruotsia ja Norjaa.¹²⁶ Lakiesityksen nykytilan arvioinnissa taloudelliset seikat ovat hallitsevia ja lähestulkoon ainoa näkökulma. Esimerkiksi kunnallisen itsehallinnon näkökulmaa käsitellään varsin vähän esityksen lähtökohdissa ja perusteluissa.

Kuntarakennelaki ei juurikaan ota huomioon Pohjois- ja Itä-Suomen erityisolosuhteita. Kansainvälisiä malleja esimerkiksi arktisten alueiden hallintoratkaisuihin¹²⁷ löytyy, mutta kuntarakennelain valmistelussa niitä ei ole huomioitu. Kaiken kaikkiaan kuntarakennelaki ei täytä hyvälle lainvalmistelulle asetettuja vaatimuksia. On mielenkiintoista seurata, mitä tekee vuoden 2015 eduskunta-vaalien jälkeen muodostettava hallitus. Onkin hyvin todennäköistä, että kuntakentän epävarmuus ja sekavuus jatkuvat vielä vuosikausia.

Edellä mainitun ohella on kuitenkin merkittävää se, että ns. köyhien kuntien problematiikan hoidossa päästiin iso askel eteenpäin 18 §:n sääntelyn myötä. Asiaa käsitellään tarkemmin pakkoliitosta käsittelevässä VI luvussa.

6 KUNTIEN TEHTÄVISTÄ JA TILASTA NOUSEVAT KUNTAJAON KEHITTÄMISTARPEET

6.1 Kunta on yhteiskuntaan kiinnittymisen foorumi ja tärkeä kehittäjä

Kunta on paikallisyhteisö, joka rakentuu alhaalta ylöspäin. Tämä on kunnan historiallinen luonne ja siinä on myös sen vahvuus, ja sillä tavalla kansalaiset kiinnittyvät yhteiskuntaan sekä toisiinsa. Tämä merkitsee myös sitä, että kuntien erilaisuus on luonnollista, koska vaihtelevathan paikalliset olosuhteetkin varsin paljon. Ruotsin itsehallintokeskustelu käy oivallisesta esimerkistä meillemkin: pitää uskaltaa hyödyntää mahdollisuuksia moninaisuuteen.¹²⁸

Kuntien tulevaisuuden vaatimuksia puntaroitaessa on pidettävä mielessä kunnan palvelutehtävän sekä itsehallinnollisen ja kasvatustehtävän lisäksi kunnan

¹²⁵ Asiaa käsitellään myöhemmin tämän luvun kohdassa 6.3.

¹²⁶ Näin arvioi myös Niemivuo lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle 14.5.2013.

¹²⁷ Esimerkiksi Kanadan territoriot, kuten luvusta II käy ilmi.

¹²⁸ Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation 2007:11, s. 130.

kehittämis- ja edunvalvontarooli, joka usein tahtoo unohtua. Tästä on esimerkiksi nykyisen pääministerin Jyrki Kataisen puhe 19.11.2011, jossa Katainen tote- si, että ”kunnalla ei ole mitään muuta arvoa kuin se, että se järjestää palveluja kuntalaisille”.¹²⁹ Ajatus näyttää olevan varsin yleinen maassamme, ja yllättäen myös Kuntaliitossa¹³⁰ on nykyään vahvana tämä näkemys. Siitä on lyhyt matka siihen, että kunta nähdään vain laitoksena, joka järjestää palvelut eli laitostunta- na.

Pohjois- ja Itä-Suomen kunnissa suuria kaupunkeja lukuun ottamatta kehittä- mistyö on ollut ratkaisevassa roolissa kunnan ja alueen menestykselle. Muualla Suomessa vähänkin syrjäisempien kuntien osalta on sama tilanne. Jos kunnista ei löydy kehittämisenäkemyksiä ja -tahtoa, on vaikea luoda alueelle kehitysdyna- miikkaa ja työpaikkoja. Kehittämistoiminnan keskiössä on elinkeinojen kehittä- minen. Sen ohella kaavoitus sekä asuinalueiden suunnittelu ja markkinointi on tärkeää.

Kuntien elinkeinopolitiikka alkoi laajamittaisesti 1950-luvun lopulla. Merkit- tävänä sysäyksenä oli Maalaiskuntien liiton kirje kunnille vuonna 1956, jossa kehoitettiin aloittamaan teollisuustoiminta ja perustamaan teollistamislaute- kuntia. Tätä aikaisemmin tosin jo vuoden 1917 kaupunkien kunnallislaissa kunnan yhdeksi tehtäväksi oli mainittu elinkeinojen kohottaminen ja ammat- titaidon kehittäminen. Käytännössä tämä näkyi vain ammattikoulutuksen ke- hittymisenä.¹³¹

1960-luvun elinkeinopolitiikka oli pitkälti teollistamista. Kunnat ja kau- pungit rakensivat tiloja teollisuudelle. Suomen ensimmäinen kunnan rakenta- ma teollisuushalli rakennettiin 1960-luvun alussa Haapavedelle, jolloin Mis- stex Oy sai toimitilansa.¹³² Jotkut kunnat myönsivät myös lainoja yrityksille, ja muutamat kunnat jopa takasivat yritysten lainoja vaihtelevalla menestyksel- lä. Riskien toteutumisesta on näkyvimpänä esimerkkinä Karkkilan kaupunki 1990-luvun alussa, kun teollisuuskylän takaukset kaatuivat kaupungin mak- settavaksi. Karkkilan kaupunki selvisi ankarasta velka-ahdingostaan vain vuo- sien rajulla säästöohjelmalla sekä säädetyn Lex-Karkkilan avulla.¹³³

Kuntien elinkeinopolitiikka monipuolistui 1970-luvulla. Teollisuuden ohel- la haettiin työpaikkoja nyt myös matkailuun ja palveluihin. Monien vahvojen matkailukuntien perusta on luotu 1970- ja 1980-luvun kehittämistoimilla, esimerkkeinä Kittilä, Kuusamo ja Sotkamo. Kunnat perustivat ahkerasti vir- koja: palkattiin elinkeinoasiamiehiä, joiden palkkaukseen myönnettiin val- tionapua asetuksen (4.4.1975/243) nojalla, yritysasiamiehiä, elinkeinoneuvo-

¹²⁹ HS 20.11.2011.

¹³⁰ Kuntaliiton nykyinen toimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma on eri yhteyksissä todennut nykyisten sukupolvien odottavan kunnalta vain palveluja.

¹³¹ Sallinen 2007, s. 2 ja 3.

¹³² Hannes Manninen haastattelussa 28.11.2011.

¹³³ Laki kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (658/1994), joka oli voimassa vuoden 2001 loppuun.

jia, elinkeinosihteereitä, matkailuasiamiehiä, matkailusihteereitä jne. Teollisuustilarakentaminen oli vilkkainta 1970- ja 1980-luvulla. Monilla kunnilla oli oma teollisuuskylänsä.

1980-luvun kehityspiirre oli elinkeinopolitiikan entistä suurempi laaja-alaisuus ja suunnitelmallisuus. Kunnat kehittivät yrityksiä palvelevia toimintoja, kuten neuvontapalveluja ja konsultointia. Nyt nähtiin kunnan tarjoamat koulutusmahdollisuudet, päivähoito sekä asuminen potentiaaliin yrityksiin päin tärkeinä asioina. Monet kunnat aloittivat myös kuntansa markkinoinnin tavoitteena luoda mielikuva yritysyhteistyöstä ja vetovoimaisesta kunnasta. Kehittämistoimintaa alettiin hoitaa myös yhtiöiden kautta tai käynnistämällä hankkeita, joihin haettiin ulkopuolista rahoitusta. Kuntien osakkuudet yhtiöissä alkoivat yleistyä.

1990-luku ja 2000-luku ovat entisestään korostaneet elinkeinopolitiikan merkitystä kuntien ja alueiden kehityksessä. 1990-luvun lama pakotti kunnat entistä enemmän panostamaan elinkeinojen kehittämiseen. Euroopan unionin jäsenyys on antanut mahdollisuuksia vuodesta 1995 alkaen. Tampereen yliopiston tutkimus ja Kuntaliitto näkevät kuntien elinkeinopoliittiset tehtävät pitkälti samoina: neuvonta, kehittämisprojektit, markkinointi, toimitilat, avustukset, lainat, riskirahoitus, liikenneyhteyksien parantaminen sekä partnership-hankkeet.¹³⁴

Talouden kansainvälistyminen on 1990-luvulta alkaen merkinnyt sitä, että kasvu on ollut entistä enemmän osaamisvetoista, jolloin monipuoliset yliopistokaupungit Helsinki, Turku, Tampere, Jyväskylä ja Oulu ovat parhaiten pystyneet tarjoamaan houkuttelevan ja monipuolisen toimintaympäristön kansainvälistyvän talouden toimijoille. Samaan aikaan yksipuoliset teollisuusseudut sekä keskisuuret ja pienet keskukset ovat menettäneet suhteellista asemaansa.

Nykyisin kunnat harjoittavat elinkeinopolitiikkaa entistä enemmän yhtiömuodossa tai liiketoimintaan osallistumalla. Uusimpia keinoja ovat toimenpiteet, joilla pyritään yritysten osaamistason kohottamiseen, samoin toimet alueellisen riskisijoitusyhtiön alkupääoman kerryttämiseksi. Jotkut kunnat ovat myös perustaneet yritysten kanssa yhteisyrityksiä tiettyä rajattua tehtävää hoitamaan. Kuntien perustamat seudulliset kehitysyritykset ovat vaihtelevasti kyenneet kokoamaan seudun voimavarat yhteisen vaikuttavan elinkeinopolitiikan moottoriksi.¹³⁵ Liian monilla seuduilla vähäiset voimavarat menevät byrokratian pyörittämiseen.

Edunvalvonnassa kunta valvoo etunsa ja edistää asioitansa eri ministeriöissä, maakunnan liitossa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa (ely), aluehallintovirastossa (avi), sairaanhoitopiirissä sekä muissa maakunnallisissa organisaatioissa sekä ylipäänsä kaikissa niissä organisaatioissa, joissa kunnan asioita

¹³⁴ Ks. Sallinen 2007, s. 4 ja 5 sekä Suomen Kuntaliitto 2002b, s. 29.

¹³⁵ Joensuun seudun kehittämisyritys Josek Oy ja Jyväskylän seudun kehittämisyritys Jykes Oy ovat ehkä parhaiten kyenneet mobilisoimaan seudun voimavarat yhteisen elinkeinopolitiikan taakse.

on ratkaistavana. Edunvalvonnan tehtävien kirjo ja hoidon taso vaihtelee suuresti.

6.2 Palvelujen kustannustehokkuudesta

Monesti toistettu argumentti on, että kuntakoon kasvaessa palvelujen järjestäminen on kustannustehokkaampaa. Myös kunta- ja palvelurakennemuutos sekä valmistelussa oleva kuntauudistus pohjautuvat vahvasti tähän ajattelutapaan. Näkemys on kuitenkin enemmän uskomus kuin tutkittuun tietoon perustuva fakta. Viimeisten 20 vuoden aikana tehdyt tutkimukset osoittavat, että kustannustehokkuuden logiikka on eri palveluissa erilainen. Kuntakoon kasvaessa tietyn rajan yli, byrokratia syö käytännössä volyymiedun, ja monet suuret kaupungit ja kunnat ovat lähes yhtä kustannustehottomia kuin pienimmät kunnat.

Pienkuntakomitea teki selvityksen palvelujen vähimmäiskokovaatimuksista.¹³⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi vuonna 1992, että suurimmat sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaiset menot ovat alle 3 000 asukkaan ja pienimmät 10 000–30 000 asukkaan kunnissa.¹³⁷ Samansuuntainen oli samana vuonna julkistettu Liiketaloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimus. Sen mukaan terveydenhuollossa asukaskohtaiset menot laskevat kunnan koon kasvaessa aina 50 000 asukkaaseen saakka, minkä jälkeen kustannukset alkavat kasvaa. Sosiaalitoimessa aivan pienet kunnat ja kaikkein suurimmat kunnat olivat kustannustehottomimpia. Päivähoidossa pienet olivat kaikkein tehokkaimpia, koska niissä perhepäivähoitoa käytettiin eniten. Vanhustenhoidossa suuruuden ekonomia toimii parhaiten: mitä suurempi kunta, sitä alhaisemmat asukaskohtaiset menot. Perusopetuksessa asukaskohtaiset menot laskivat kunnan koon kasvaessa aina 35 000–40 000 asukkaaseen asti, mutta sitä suuremmissa kunnissa kustannukset kasvoivat kuntakoon kasvun myötä.¹³⁸

Viime vuosien aikana selvityksiä ovat tehneet muun muassa Antti Moisio ja Roope Uusitalo (2003), Heikki A. Loikkanen ja Ilkka Susiluoto (2005), Juho Aaltonen, Tanja Kirjavainen ja Antti Moisio (2005), Maria Solakivi ja Matti Viren (2006) sekä Pentti Meklin (2014). Näistä ehkä kattavin tutkimus kunnallisten palvelujen menoista ja kustannustehokkuudesta on Maria Solakiven ja Matti Virenin tutkimusjulkaisuna 57/2006 julkaistu ”Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko”.

¹³⁶ Käsitelty III luvun kohdassa 4.4.

¹³⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 14.10.1992. Kuntien lukumäärä on pienennettävissä. Ministeriö oli tehnyt laskelmat valtionosuusuudistusta varten.

¹³⁸ Liiketaloudellinen tutkimuskeskus 1992, s. 8–18.

Solakiven ja Virenin tutkimuskuntina oli 15 erikokoista eteläsuomalaista kuntaa, joista useimmat Länsi-Suomesta. Yleinen käsitys on, että kuntakoon kasvaessa saavutetaan skaalaetuja eli palveluiden yksikkökustannukset pienenevät tuotannon määrän kasvaessa. Pienissä kunnissa palvelut olisivat kalliita ja suurissa halpoja. Tuotantoteorian sääntö on, että optimaalinen tuotantoyksikön koko on kaukana minimikoosta. Kunnallisessa palvelutuotannossa on myös piirre, että huomattava osa kustannuksista on kiinteitä. Näyttäisi selvältä, että suuruuden ekonomia on tehokasta.¹³⁹ Ongelma on kuitenkin se, että kuntakoko ei ole sama asia kuin tuotantoyksikön koko. Kuntien olosuhteet vaihtelevat, ja ne voivat järjestää palvelunsa monin eri tavoin. Jokaisella palvelulla on vielä oma kustannuslogiikkansa, mistä seuraakin, ettei suuruuden ekonomia olekaan selvä asia.

Solakiven ja Virenin mukaan tuottavuus heikkenee kuntakoon kasvaessa seuraavista syistä: 1. Byrokratian kasvu alkaa jossain vaiheessa dominoida kustannusten kasvua, koska sitä on vaikeampi valvoa ja koska isoissa kunnissa kuntien työntekijöillä on enemmän vaikutusvaltaa; 2. työtehtävät lokeroituvat: pienissä kunnissa toimitaan enemmän periaatteella kaikki tekee kaikkea; 3. isoissa kunnissa laajennetaan herkemmin palvelutuotannon piiriä koskemaan esimerkiksi kaupunginorkestereita, urheilu- ja kulttuurikeskuksia; 4. isot kunnat käyttävät enemmän resursseja rahan uudelleenjakoon kuten avustuksiin; 5. isot kunnat kokevat asiakseen ”näkyminen”, minkä seurauksena matkustusmenot yms. kasvavat; 6. pienissä kunnissa on selvää, että palvelujen tuottaminen omin voimin ei ole mahdollista. Siksi on pakko vertailla ja kilpailuttaa vaihtoehtoisia tuotantotapoja; 7. pienissä kunnissa käytetään enemmän osa-aikaisia ja sivutoimisia työntekijöitä.

Moision ja Uusitalon tutkimuksen (2003) mukaan, jossa tutkittiin kuntien menot asukasta kohden vuonna 2000, voidaan päätellä seuraavaa: kuntien menot ovat pienimmillään 1 000–10 000 asukkaan kunnissa. Alle 1 000 asukkaan kunnissa menot ovat selvästi suuremmat kuin keskikokoisissa kunnissa. Yli 10 000 asukkaan kunnissa menot ovat suuremmat kuin keskikokoisissa kunnissa. Menoissa on suurta vaihtelua myös samankokoisten kuntien välillä. Asukaskohtaiset menot ovat kalleimmissa kunnissa jopa kaksinkertaiset halvimpiin kuntiin verrattuna. Menojen vaihtelua selittivät erot kuntien verotuloissa ja väestörakenteessa.¹⁴⁰ Moisio ja Uusitalo selvittivät myös kuntaliitosten vaikutusta menokehitykseen. Johtopäätös oli, että 1970-luvun liitokset pikemminkin lisäsivät kuin vähensivät menoja. Tämä lienee johtunut byrokratian lisääntymisestä. Sen sijaan

¹³⁹ Ks. Solakivi – Viren 2006, s. 30. Eri palvelujen kustannustehokkuutta olisi pitänyt ehdottomasti tarkastella kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä ja myös parhaillaan valmisteltavana olevassa kuntauudistuksessa. Näin ei ole kuitenkaan jostain syystä tähän mennessä tapahtunut.

¹⁴⁰ Moisio – Uusitalo 2003, s. 18–20.

1990-luvun liitoksilla oli voinut olla menojen kasvua hillitsevä vaikutus. Johtopäätöksen epävarmuus johtuu siitä, että 1990-luvulla liitoksia tehtiin muutama, ja satunnaistekijöillä oli tavallista suurempi vaikutus.¹⁴¹ Solakivi ja Viren arvioivat, että liitokset vähensivät hallintomenoja, mutta säästö on käytetty ainakin 1970-luvulla moninkertaisesti muihin menoihin.

Loikkasen ja Susiluodon tutkimuksen kohteena vuonna 2005 oli kustannustehokkuus 353 kunnassa ajanjaksolla 1994–2002. Tutkimuksen mukaan pienten kuntien ryhmässä tehokkuus kasvoi aina 10 000 asukkaaseen saakka, kunnes sitten kuntakoon kasvaessa tehokkuus alkoi laskea. 20 000 asukkaan rajalla ei näyttänyt olevan minkäänlaista evidenssiä. Kalleimmat kunnat olivat keskimääräistä syrjäisempiä.¹⁴² Tutkittaessa eri palvelujen tehokkuutta tulokset ovat samansuuntaiset. Esimerkkinä käy Aaltosen, Kirjavaisen ja Moisioin tutkimus vuodelta 2005 perusopetuksen kustannuksista. Sen mukaan tehokkuus kasvaa aina 37 000 asukkaaseen saakka, mutta sitä suuremmissa kunnissa tehokkuus alkaa tasaisesti heiketä.¹⁴³ Perusopetuksenhan otaksuisi olevan puhtaimmillaan ala, jossa skaalaedut toteutuvat. Lienee kuitenkin niin, että suurissa kunnissa byrokratisoitumiskehitys on syönyt skaalaedun ja jopa kääntänyt tilanteen päinvastaiseksi.

Solakivi ja Viren päätyivät seuraaviin päätelmiin: 1) luvut eivät anna yksiselitteistä tukea hypoteesille, jonka mukaan asukasta kohden lasketut menot pienensivät kuntakoon kasvun myötä. Tyypillinen tulos on, että sekä kokonaismenot että menot eri palvelutuotannon aloilla per asukas kasvavat kuntakoon kasvun myötä; 2) lukujen perusteella ei voi päätellä minkään selvän optimikoon olemassaolosta; 3) eri menoissa on melko selviä eroja. Opetusmenoissa on skaalaetuja, kun taas sosiaalimenoissa on juuri päinvastoin; 4) pienten kuntien korkeat veröyrit ovat seurausta pienestä tulopohjasta eikä niinkään palvelutuotannon tehotomuudesta; 5) henkilöstön määrä kasvaa nopeammin kuin kuntakoko; 6) pienissä kunnissa on enemmän osa-aikaisia ja sivutoimisia. Tilapäisten työntekijöiden lukumäärä on pienissä kunnissa ehkä hivenen suurempi kuin suurissa kunnissa; 7) byrokratia on lisääntynyt, varsinkin suurissa kunnissa. Henkilöstön lisäykset ovat valtaosaltaan kohdistuneet ei-suorittavaan henkilöstöön. Siinä missä Velkuan kunnassa on runsaat 50 tehtävänimikettä, Turun kaupungissa oli vastaavasti hivenen yli tuhat nimikettä; 8) isojen kuntien byrokratian lisääntymisen suurin syy lienee kunnan työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä suuri osuus valtuustoissa. Se on suurissa kunnissa noin 35–45 %:n luokkaa.¹⁴⁴

¹⁴¹ Moisio – Uusitalo 2003, s. 59 ja 60.

¹⁴² Loikkanen – Susiluoto 2005, s. 80–89.

¹⁴³ Aaltonen – Kirjavainen – Moisio 2005, s. 43 ja 44.

¹⁴⁴ Solakivi – Viren 2006, s. 47, 54 ja 61. Kunnan työntekijöiden vaalikelpoisuus valtuustoihin lienee poliittinen realiteetti ja myös osallisuuden kannalta siihen lienee olemassa kohtuullisen

Kaupunkitaloustieteen prof. Heikki A. Loikkanen mukaan 5 000–50 000 asukkaan kunnat ovat kustannustehokkaimpia. Niiden väliset erot tehokkuudessa ovat vähäiset. Alle 5 000 ja yli 50 000 asukkaan kunnissa kustannustehokkuus on alhaisempi. Helsinki, Espoo, Vantaa ja Turku kuuluvat heikoimpaan neljänneeseen koko peruspalvelutoiminnan osalta. Hän katsoo, ettei liitos tehostaisi pääkaupunkiseudun peruspalvelujen järjestämistä. Loikkanen tarjoaakin ratkaisuksi pääkaupunkiseudulle hallintoa, jolla olisi demokraattisesti valittu valtuusto, joka päättäisi seudullisesti tärkeistä maankäytön ja liikenteen ratkaisuksista sekä suuren mittakaavan terveydenhuollon, koulutuksen ja kulttuurin asioista. Pienet asiat hoidettaisiin kuntatasolla. Seudun toiminta voitaisiin rahoittaa tuloverolla ja kiinteistöverolla.¹⁴⁵

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen esityksessä kuntarakennelaiksi on analysoitu kuntien toimintakuluja vuonna 2011. Sen mukaan korkeimmat toimintakulut ovat yli 100 000 asukkaan kunnissa ja lähes yhtä suuret alle 6 000 asukkaan kunnissa. Alhaisimmat toimintakulut ovat kokoluokassa 20 000–40 000 asukasta, eikä 10 000–20 000 asukkaan kokoluokka jää siitä kovin kauas. 6 000–10 000 asukkaan kokoluokka on kustannustehokkuudeltaan samaa luokkaa kuin 40 000–100 000.¹⁴⁶

Heikki Helinin mukaan pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ajamat kunталиitokset ovat turhia, koska ne eivät tuo helpotusta kuntien taloustilanteeseen. Liitoksissa ei ole hänen mukaansa syntynyt säästöjä, vaan niitä syntyy luonnollisen kaupunkikehityksen kautta. Olennaista on Helinin mukaan hallituksen kuntapolitiikka. Hän myös arvioi Ruotsin maakuntahallinnon onnistuneeksi ratkaisuksi demokratian ja kustannusten hallinnan kannalta.¹⁴⁷

Pentti Meklin on analysoinut Pohjois-Hämeessä sijaitsevan Juupajoen kunnan taloudellista tilannetta vuosina 2009 ja 2013. Juupajoella oli asukkaita vuoden 2012 lopussa 2023. Vuoden 2009 lopussa Meklin arvioi kunnan talouden olevan juuri ja juuri tasapainossa, mutta ennakoி taloudellisen tilanteen kiristyvän. Vaikka valtionosuuksien kasvu on viime vuosina ollut varsin merkittävä, on Juupajoen kunnan talous kääntynyt alijäämäiseksi johtuen siitä, että niin sosiaali- ja terveydenhuollon kuin sivistystoimenkin menot ovat kasvaneet muuta maata nopeammin. Eli kehityssuuntana on ollut kustannustehottomuuden lisääntyminen

vahvat perusteet. Sen sijaan kunnan työntekijöiden vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tulisi poistaa tulevassa kuntalain uudistuksessa.

¹⁴⁵ Heikki A. Loikkanen, HS 6.3.2008. Nykyisen hallituksen alun perin kaavailema metropolihallinto tähtäsi pitkälti näihin tavoitteisiin. Kuitenkin huhtikuussa 2014 kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen ilmoitti, että metropolihallintohankkeesta luovutaan. Tätä ennen oli metropolihallintoa valmisteleva työryhmä ehdottanut kahta vaihtoehtoa mallia metropolihallinnoksi. (Valtiovaraministeriö 1.4.2014. Tiedote 57/2014.)

¹⁴⁶ HE 31/2013 vp, s. 27.

¹⁴⁷ Helin, Yle 30.10.2013.

nen. Meklin arvioikin, että Juupajoen kunnan edellytykset määrällisesti ja laadullisesti riittävien palvelujen järjestämiseen ovat heikentyneet vuoden 2009 jälkeen.¹⁴⁸

Meklin arvioi Juupajoen kunnan talouden tulevaisuuden huolestuttavaksi, koska ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistystoimen menoihin kohdistuu kovat kasvupaineet sekä toisaalta valmisteltavana oleva valtionosuusjärjestelmän muutos tulee merkittävästi vähentämään tuloja. Meklinin mukaan Juupajoen tilanne on samantapainen kuin monissa väestöään menettävissä maamme pienissä kunnissa.¹⁴⁹

Edellä kerrotut tutkimukset ja selvitykset osoittavat virheelliseksi käsityksen siitä, että suuri kunta olisi automaattisesti tehokkaampi. Sen sijaan voidaan osoittaa todeksi väittämät:

1. Suurimmat kaupungit ja kunnat ovat kaikkein kustannustehottomimpia, koska niissä on raskas byrokratia. Samoin ovat kustannustehottomia myös aivan pienimmät kunnat. Missä raja tässä mielessä kulkee, ei ole kiistatonta. Se oli aikaisemmin 1 000–2 000 asukasta, mutta lienee nykyisin 4 000–5 000.
2. Oma lukunsa ovat saaristokunnat sekä Ylä-Lapin saamelaiskunnat Utsjoki, Inari, Enontekiö ja Sodankylä, joissa on hyvin poikkeavat olosuhteet jopa koko Länsi-Euroopan mitassa.
3. Eri palveluilla on kaikilla oma kustannustehokkuuslogiikkansa.

Kuntarakennelain tavoitteena ovat vahvat peruskunnat, jotka pohjautuvat työssäkäyntialueisiin ja muihin toiminnallisiin kokonaisuuksiin. Työssäkäyntialueet ovat monissa osin maata luonteva pohja elinvoimaiselle kuntarakenteelle, mutta malli kohtaa suuria soveltamisongelmia laajoilla alueilla Pohjois- ja Itä-Suomessa. Tämän vuoksi onkin tarpeellista perin pohjin analysoida elinkelpoisen kunnan ja elinvoimaisen kuntarakenteen kriteerit.

Elinkelpoisuuden perusedellytys on väestökehitys. Sen ollessa negatiivinen ovat kunnan taloudelliset mahdollisuudet pitemmällä tähtäimellä rajoitetut ja on vaikeaa luoda kehitysdynamiikkaa. Tällaisissa kunnissa syntyvyys on alhainen ja vanhuksia on paljon. Syntyy negatiivinen kierre, joka vahvistaa itse itseään. Toiseksi tärkein edellytys on kunnan logistinen sijainti ja työssäolo-suuntautuminen. Tarkempi analysointi osoittaa sen, että työssäkäynnin nostaminen kuntarakenteen pääperusteeksi on yhteiskunnallinen valinta: halutaan vahvistaa keskuskaupunkeja ja jouduttaa keskittymistä. Kolmanneksi tärkein peruste on suuntautuminen yhteistyöverkostoissa, jonka merkitys perusteena on koko ajan kasva-

¹⁴⁸ Meklin 2014, s. 16–18 ja 23.

¹⁴⁹ Meklin 2014, s. 25–32.

massa. Neljäs peruste on kunnan taloudellinen asema, joka on pitkälti seurausta kolmesta edellä mainitusta perusteesta.

Kunnan elinkelpoisuuden arvioiminen on lopulta kokonaisarviointia, jossa edellä kerrotut seikat toimivat perusteina. Väestökehitys on hitaasti muuttuva tekijä, ja pitkälle tulevaisuuteen ulottuvat arviot ovat pakostakin epävarmoja, kun taas logistinen sijainti ja työssäkäyntisuuntautuminen ovat lähestulkoon pysyviä tekijöitä, jotka eivät juurikaan muutu. Muutos logistisessa asemassa voi tapahtua siten, että valtatie, lentokenttä tai suuri teollisuuslaitos tulee seudulle. Näin tapahtuu nykyään harvoin, koska infrastruktuuri on lähestulkoon valmiiksi rakennettu.¹⁵⁰ Kunnan asema yhteistyöverkostoissa on puolestaan nopeastikin muuttuva tekijä, samoin kuin kunnan taloudellinen asemakin.

6.3 Mitä tehdä terveydenhuollolle?

Viime vuosien aikana Suomen julkishallinnon ongelmallisin asia on ollut kysymys terveydenhuollon järjestämisestä. Ongelma on myös pohjoismainen, ja niinpä muun muassa Norjassa ja Tanskassa on tehty viimeisen kymmenen vuoden aikana uusia ratkaisuja terveydenhuollon järjestämisessä. Vuonna 2005 Norjassa alueiden vastuulla olevat sairaalat siirrettiin valtiolle tavoitteena kustannusten hillintä. Kustannukset ovat kuitenkin entisestään kasvaneet. Norjan järjestelmä on kuitenkin täyttänyt kohtuullisen hyvin asetetut palvelutavoitteet.¹⁵¹ Tanskan kuntauudistuksessa vuonna 2007 maakuntien tehtävät (mukaan lukien terveydenhuolto) siirrettiin muodostetuille vahvemmille kunnille. Kustannukset jatkoivat aluksi kasvuaan, mutta aivan viime aikoina kustannusten kasvua on saatu rajoitettua. Ruotsissa terveydenhuolto on ollut maakuntien tehtävänä.

Kansanterveyslaki (66/1972) tuli voimaan 1.4.1972. Sillä luotiin maan kattava terveyskeskusjärjestelmä huolehtimaan terveysneuvonnasta, sairaanhoidosta, sairaankuljetuksesta, hampaanhoidosta sekä kouluterveydenhuollosta (kansanterveyslain 14 §). Sen rinnalla ovat toimineet erityisosaamista vaativissa kysymyksissä yliopistosairaalat, keskussairaalat ja aluesairaalat. Terveyskeskusjärjestelmä merkitsi sitä, että terveyspalvelut olivat nyt kaikkien kansalaisten ulottuvilla kaikkialla maassa. 1970- ja 1980-luvulla järjestelmä toimikin vähintäänkin kohtuullisen hyvin.

Terveyskeskusjärjestelmän ongelmat alkoivat laajassa mitassa 1990-luvulla. Pieniin syrjäisiin terveyskeskuksiin oli vaikea rekrytoida ensin lääkäreitä ja myöhemmin myös muun pitkälle koulutetun henkilökunnan rekrytoimisessa oli

¹⁵⁰ Toisaalta infrastruktuuri tiestön osalta on monissa osassa maata rapautunut ja myös homekoulut ovat todellisuutta.

¹⁵¹ Hannu Leskinen haastattelussa 17.4.2014.

vaikeuksia. Julkisen talouden kriisin johdosta kunnat leikkasivat henkilöstökustannuksia ja siirsivät tarpeellisia korjausinvestointeja. Terveyskeskus ei enää ollutkaan kovin houkutteleva vaihtoehto terveydenhuollon ammattilaiselle, kun vaihtoehtoina oli myös yksityinen työnantaja tai työskentely ulkomailla. Nopeasti laajentunut työterveyshuolto otti myös kasvavan osuuden resursseista ja ammattilaisista.

2000-luvun alkuvuosina ongelmat kasvoivat. Hyvinvointivaltio käytti rahaa terveydenhuoltoon enemmän kuin koskaan, lääkäreitä oli enemmän kuin koskaan, mutta perusterveydenhuolto oli suurissa ongelmissa: lääkäripula pienissä terveyskeskuksissa ja suuri vaihtuvuus kaikkialla lääkäritehtävissä, korjaustarvetta monissa terveyskeskuksissa, jatkuvia kunnallispoliittisia kärhemiä, kun talousarviot lähestulkoon järjestään ylittyivät, elleivät perusterveydenhuollossa niin ainakin palvelujen ostoissa sairaanhoitopiireiltä.

Noin kymmenen vuotta on maassamme keskusteltu siitä, mitä asialle pitäisi tehdä. Sinä aikana on muodostettu vahvempia kuntia ja yhteistoiminta-alueita, jotka toimivat kohtuullisen hyvin. Perusongelma on kuitenkin se, että rahoitus on monikanavainen ja sitä rahoittavat kuntien lisäksi valtio, Kansaneläkelaitos, kotitaloudet, työnantajat kuin myös yksityiset vakuutusyhtiötkin. Monikanavaisuus houkuttelee osaoptimointeihin, jolloin kukin toimii vain omassa intressissään. Hoito- ja kustannusvastuuta voidaan siirrellä maksajalta toiselle eikä monista kanavista tulevan julkisen rahan vähäinen omistajaohjaus toimi kannustimena tuottaa palveluja mahdollisimman tehokkaasti.

Ajankohtaiseen kuntauudistukseen liittyen hallinnon ja aluekehittämisen ministeriryhmä päätti 27.6.2012, että kuntaliitosselvitys tulee ulottaa kuntiin, jotka eivät täytä seuraavia ehtoja: 1) Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta vaadittiin vähintään 20 000 asukasta ... Hallituksen 22.11.2012 lausuntopyynnössä kunnille kuntarakennelakiluonnoksesta oli liitteenä sosiaali- ja terveyspoliittisen ministerityöryhmän linjaus, jossa toistettiin ajatus 20 000 asukkaan väestöpohjasta vaadittavana väestöpohjana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Linjauksessa todettiin kuitenkin se, ettei tämä väestöpohja riitä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatioon.¹⁵² Hallituksen päätöksistä 27.6.2012 ja 22.11.2012 oli luettavissa kasvava neuvottomuus, miten ratkaista terveydenhuollon järjestäminen kuntauudistuksen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriön asettamispäätös 4.4.2013 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestä-

¹⁵² Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto. Lausuntopyyntö kuntarakennelakiluonnoksesta 22.11.2012. Sosiaali- ja terveyspoliittisen ministerityöryhmän esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi lausuntokierrokselle lähtevän kuntarakennelakiluonnoksen liitteeksi.

mislain valmisteluryhmästä ei myöskään tuonut selvyyttä siitä, mitä todellisuudessa tavoitellaan.¹⁵³

Tämän jälkeen pääministeri Jyrki Katainen asetti kansanedustaja Petteri Orpon johdolla toimineen koordinaatioryhmän, joka linjasi 8.5.2013 kuntauudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain seuraavasti: 1) Alle 20 000 asukkaan kunnilla ei ole oikeutta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja; 2) Kunnalla, jossa vähintään noin 20 000–50 000 asukasta, on oikeus järjestää perustason sosiaali- ja terveyspalvelut; 3) Maakunnan keskustaupunki järjestää laajan perustason sosiaali- ja terveyspalveluja ja sen on toimittava sosiaali- ja terveysalueen vastuukuntana. Kunta, jossa on vähintään noin 50 000 asukasta, voi järjestää laajan perustason sosiaali- ja terveyspalveluja edellyttäen, että sillä on laissa määritelty riittävä kantokyky.¹⁵⁴

Linjauksen pohjalta valmisteltiin uudistusta tavoitteena saada esitykset valmiiksi vuoden 2013 loppuun mennessä. Kaavailtu uudistus nojasi näkemykseen siitä, että vastuukuntamalliin pohjautuen pitkälti maakuntien keskustaupungit vastaisivat sosiaali- ja terveydenhuollosta.¹⁵⁵ Ei voi välttyä arviolta, että näin kuntauudistusta ajetaan ikään kuin kiertotietä. Eikö tällainen menettely ole hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista? Mutta vielä suurempi kysymys oli perustuslaillinen. Keskustaupungit olisivat vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollonjärjestämisestä ja päätöksenteko niissä olisi ollut yksin keskustaupungeilla. Pienet kunnat olisivat olleet maksajina ilman päätösvaltaa. Järjestely olisi ollut kiistattomasti perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon vastaista.¹⁵⁶

Poliittinen ilmapiiri uudistukselle alkoi muuttua kielteiseksi loppuvuodesta 2013 alkaen, ja lopulta maaliskuun 23. päivänä 2014 hallitus tunnusti tosiasiat ja teki poliittisen opposition kanssa sopimuksen, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutetaan siten, että viisi sote-aluetta järjestää kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut. Alueet rakentuvat nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta, ja ne tukeutuvat olemassa oleviin toimiviin rakenteisiin.¹⁵⁷ Nyt tähdätään siihen, että uusi järjestelmä olisi toiminnassa vuoden 2017 alussa. Tällä ratkaisulla kuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen välinen kytkös poistuu.

¹⁵³ Sosiaali- ja terveysministeriön asettamispäätös 4.4.2013. STM022:00/2013.

¹⁵⁴ Koordinaatioryhmän linjaus 8.5.2013.

¹⁵⁵ Koordinaatioryhmän linjaus 8.5.2013.

¹⁵⁶ Näin arvioi muun muassa Niemivuo lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle 14.5.2013. Hallitus täydensi 23.5.2013 aiempaa esitystään (HE 31/2013 vp) esityksellä (HE 53/2013 vp), jossa esitettiin perusteluja koordinaatioryhmän 8.5.2013 linjausten pohjalta sekä täydennettiin vaikutusarvioita ja perustuslakiarviointia. Täydennystenkin jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon kaavailtu organisointimalli oli kiistattomasti perustuslain 121 §:n vastainen.

¹⁵⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 15.4.2014.

Sote-alueet muodostetaan viiden kaupungin, Helsingin, Turun, Tampereen, Kuopion ja Oulun ympärille. Kunnille tulee velvollisuus kuulua sote-alueeseen. Kunnat toimivat vastaisuudessaakin palvelujen tuottajana. Sote-alueen hallinto järjestetään kuntayhtymänä. Rahoitus tulee kunnilta painotetun kapitaatioperiaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että rahoituksessa sote-alueen väestömäärä painotetaan ikärakenteella ja sairastavuudella.¹⁵⁸

Edellä kerrotut ovat uudistuksen periaatteet. Uudistus vaatii mittavan valmistelutyön seuraavan kahden vuoden aikana. Viime vuosien kokemuksista viisastuneena hallitus nojaa nyt parlamentaariseen valmisteluun, jossa kaikki eduskuntapuolueet ovat ohjausryhmän muodossa mukana. Uudistus on perinpohjainen muutos nykyjärjestelmään. Hyvin valmisteltuna ja sitoutettuna ratkaisun on mahdollista olla tämän sukupolven mittainen ratkaisu. Sitä on tervehdittävä tyytyväisyydellä monen vuoden korpivaelluksen jälkeen.

Päätetty linjaratkaisu oli mielestäni yksi kolmesta tarkoituksenmukaisesta – kaksi muuta olivat maakuntapohjainen ratkaisu sekä julkisoikeudellinen laitos (joko Kansaneläkelaitos tai uusi julkisoikeudellinen laitos). Ruotsissa landsting vastaa terveydenhuollosta varsin kohtuullisin kokemuksin. Julkisoikeudellinen laitos olisi ollut radikaali muutos nykyjärjestelmään ja olisi vaatinut 3–4 vuoden valmistelutyön, mutta sen vahvuus olisi ollut siinä, että se olisi mahdollistanut tehokkaasti vaihtoehtoisten tuotantotapojen hyödyntämisen.

¹⁵⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 15.4.2014.

V Kainuun hallintokokeilu

1 TAUSTA JA TAVOITTEET

Suomi on yksi niitä harvoja Euroopan maita, jossa on yksitasoinen kunnallinen järjestelmä. Poikkeuksena yksitasoiseen järjestelmään ovat maassamme ainoastaan alueelliset kuntayhtymät sekä Ahvenanmaan maakunta, jolle on perustustasolla ja kansainvälisillä velvoitteilla taattu itsehallinto. Keskustelua koko maan kattavasta maakuntahallinnosta on toki käyty koko itsenäisyyden ajan, mutta selvityksiä pidemmälle asiassa ei ole edetty. Vuoden 2005 alussa käynnistynyt ja vuoden 2012 loppuun saakka kestänyt Kainuun hallintokokeilu tarjoaakin tässä mielessä mielenkiintoisen esimerkin maakuntatasoisen päätösvallan toteuttamisesta Suomessa.

Kainuussa on yhdeksän kuntaa ja noin 85 000 asukasta. Väestöltään suurin kunta on noin 38 000 asukkaan Kajaanin kaupunki ja pienin noin 1 500 asukkaan Ristijärven kunta. Maakunnan läntisin kunta Vaala suuntautuu toiminnallisesti enemmän Pohjois- Pohjanmaalle ja Ouluun. Pinta-alaltaan Kainuu on laaja, ja asutus on harvaa. Kuntakeskukset sijaitsevat kymmenien kilometrien päässä toisistaan. Kainuussa on vuosikymmeniä vallinnut korkea työttömyys.

Kainuun hallintokokeilun synty on pitkälti henkilöitynyt vuosina 1995–2003 pääministerinä toimineeseen Paavo Lipposeen. Pääministeri Lipponen vieraili vuonna 2001 Kajaanissa Kainuun liiton tilaisuudessa, jossa hänen oli määrä pitää puhe maakuntapäätäjille. Tilaisuutta edeltävänä iltana Lipponen tapasi maakuntajohtaja Hannes Kemppaisen sekä muita Kainuun liiton johtohenkilöitä. Keskustelussa käytiin läpi Kainuun maakunnan tilannetta. Kainuulaiset toivat esille, että maakunta oli takavuosina voimakkaasti ajanut läänihanketta, mutta tuloksetta. Suurimpana huolenaiheena oli väestökehitys, joka oli vuosia ollut maakunnassa laskeva tasolla 0,8–1,4 %. Tämän ohella työttömyys oli ollut vuosikausia maan korkein, esimerkiksi vuonna 2000 19,4 %. Näiden syiden johdosta maakunnassa oli suuri huoli elinvoiman säilymisestä sekä palvelujen turvaamisesta pienemmissä kunnissa. Koko ajan kasvaviin ongelmiin eivät pienet kunnat eikä pirstaleinen maakunta- ja valtionhallinto kyenneet riittävän vaikuttavasti panostamaan.¹

¹ Taphtumien kuvauksen lähteenä ovat keskustelut kesä-heinäkuussa 2010 maakuntajohtaja Hannes Kemppaisen, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin johtaja Hannu Leskisen sekä Kainuun kuntayhtymän hallintojohtaja Kalevi Yliniemen kanssa.

Lipponen ja hänen mukanaan ollut sisäasiainministeriön ylijohtaja Pekka Kilpi kuuntelivat kainuulaisten huolia. Jossakin vaiheessa keskustelua Kemppainen kysyi Lipposelta, voisiko Kainuun maakunta olla uudentyyppinen kokeilualue, jossa maakunnalla olisi vastuu niin maakunnan kehittämistehtävistä kuin keskeisistä palveluistakin. Lipponen ja Kilpi puntaroivat asiaa hetken, ja Lipponen sitten innostuneena sanoi: ”Mehän pannaan maakuntakokeilu pystyyn.” Lipponen antoi Kilven tehtäväksi muokata jo valmiina ollutta puhetta siten, että maakuntakokeilu otettiin siinä pääasiaksi ja maakuntaa haastettiin itse ottamaan vastuuta kehittämisestä ja palveluista.

Pääministerin puhe yllätti läsnäolijat. Edellisenä iltana oli sovittu, että kokeilusta ei kukaan paikalla ollut hiisku sanaakaan. Innostus valtasi maakunnan keskeiset päättäjät. Tämä oli parasta, mitä maakunnalle oli pitkään aikaan tapahtunut. Tilaisuuden puheenvuoroissa kannatettiin yksimielisesti pääministerin aloitetta. Mutta Lipposen puhe oli vasta visio, jonka jatkoksi piti nopeasti määrittellä hankkeen tavoitteet ja organisointi. Piti myös nopeasti löytää henkilöt, jotka lähtivät hanketta valmistelemaan. Sisäasiainministeri Martti Korhonen määräsi pian selvitysmieheksi ministeriön eläkkeellä olevan kansliapäällikkö Juhani Perttusen, ja Kainuun maakunnan yhteyshenkilönä toimi Kemppainen. Kainuulaisten tavoitteet hankkeelle olivat alusta alkaen seuraavat: 1) päättäväisyyttä tuli saada lisää maakuntaan, 2) maakunnan elinvoiman lisäämiseksi tuli saada uusia vaikuttavia toimenpiteitä sekä 3) palvelujen turvaaminen. Ennen kaikkea tunnettiin huolta palveluista Ristijärvellä, Puolangalla, Vuolijoella ja Paltamossa.²

Ministeriön tavoitteena oli kokeilla uudentyyppistä hallintomallia maakunnassa, jossa oli vahva keskuskaupunki maakunnan maantieteellisessä keskuspaikassa. Se antoi kokeilulle lupaavat lähtökohdat. Kokeilusta annettiin laki 1.6.2003/343. Lain 1 §:ssä todetaan kokeilun tarkoitus seuraavasti: ”Tässä laissa säädetään hallintokokeilusta, jonka tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksesta Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskus hallinnon suhteeseen.”

Lain soveltamisalasta säädettiin lain 2 §:ssä, että lakia sovelletaan Kainuun maakunnassa kokeiluun Kajaanin ja Kuhmon kaupunkien sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kuntien alueella. Vaalan kunta jäi varsinaisen kokeilun ulkopuolelle ja on myöhemmin suuntautunut Pohjois-Pohjanmaalle sekä vuoden 2010 alusta järjestänyt kunta- ja palvelurakennemuutoksen edellyttämän terveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien organisoinnin Oulunkaaren seutu-

² Kalevi Yliniemi haastattelussa 10.6.2010.

kunnassa, johon kuuluvat nyttemmin Vaalan lisäksi Iin ja Utajärven kunnat sekä Pudasjärven kaupunki. Myös Simon kunta on liittynyt järjestämään terveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät Oulunkaaren puiteis-
sa. Vaala hoitaa alueidenkäytön, aluekehityksen ja hanketoimialan asiansa Kai-
nuun maakunnan kautta. Vaala sai nimetä maakuntavaltuustoon kaksi edustajaa
valtuuston jäseniksi sen käsitellessä Kainuun liiton toimialaan kuuluvia asioita
sekä rakennerahastovaroja ja niiden vastinrahoitusta koskevia asioita.³

Kokeilu oli määräaikainen ajalla 1.1.2005–31.12.2012. Hallituksen esitykses-
sä täsmennettiin päätavoitteiksi maakunnan kehittämiseen ja tulevaisuuteen kes-
keisesti vaikuttavan päätöksenteon siirtäminen keskushallinnosta maakuntata-
solle, kunnallisten peruspalvelujen tarjontaa ja tuotantoa koskevan päätöksen-
teon ja rahoituksen kokoaminen maakuntatasolla, muun maakuntatason päätök-
senteon kokoaminen yhteen päätöksentekoeleimeen ja maakunnallisen itsehallin-
non kokeileminen Kainuussa.⁴

Perustuslakivaliokunta arvioi lakiesitystä kunnan asukkaille perustuslain
121 §:ssä turvatus itsehallinnon kannalta. Koska ehdotetulle maakuntahallinnol-
le oltiin siirtämässä laajasti tehtäviä ja järjestely kiistatta kavensi kuntien asuk-
kaiden valitsemien toimielimien päätösvaltaa, valiokunta piti sääntelyä lähtö-
kohtaisesti varsin ongelmallisena. Valiokunta katsoi kuitenkin, että tehtävien
siirron taustalla oli Kainuun kuntien poikkeuksellisen vaikea taloudellinen ja
sosiaalinen tilanne, joka jatkuessaan uhkasi kokeilualueen kuntien mahdolli-
suuksia tuottaa kunnallisia peruspalveluja riittävästi. Valiokunta katsoi, että eh-
dotuksella pyritään julkiseen valtaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n
2 momentissa kohdistettujen velvoitteiden mukaisesti turvaamaan maakunnan
asukkaiden oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä oikeutta kehit-
tää itseään ja saada yhtäläisesti myös muuta kuin perusopetusta. Valiokunnan
mukaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuusperiaatteen kan-
nalta on tärkeää, että Kainuun maakunnan päätösvaltaa tulisi käyttämään maa-
kunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsema toimielin. Edellä olevien nä-
kökohtien pohjalta perustuslakivaliokunta päätyi kokonaisarvionaan esittämään,
että ehdotettu sääntely voitiin toteuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
Tätä puolsi myös perustuslain 121 §:n 4 momentissa ilmaistu mahdollisuus sää-
tää lailla itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla.⁵

Runsaat sata vuotta oli maassamme keskusteltu maakunnallisesta itsehallin-
nosta ja nyt sitä päästiin lopultakin kokeilemaan.

³ Laki 1.9.2006/764.

⁴ HE 198/2002 vp.

⁵ PeVL 65/2002 vp, s. 2 ja 3.

Perussopimuksen 1 §:n mukaan ”Kainuun maakunta toimii hallintokokeilu-laissa (343/2003) tarkoitetuissa tehtävissä maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, josta on voimassa, mitä kuntalaissa ja muussa laissa säädetään kuntayhtymästä”. Kokeilulla tavoiteltiin sitä, että päätösvallan siirrolla yhdistettynä päätösvallan koordinoitiin vaikutettaisiin niin, että kyettäisiin nopeammin ja vaikuttavammin reagoimaan maakunnan yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin. Tavoitteena oli myös helpottaa vaikuttavampien hankkeiden liikkeellelähtöä, joka tapahtuisi kokoamalla kehittämisen rahoituksen myöntäminen yhdelle päättäjälle. Palvelujen kehittämisen tavoitteena oli turvata kuntalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet saada peruspalveluja, mikä vaatisi tuottavuuden parantamista. Erityisen ongelmalliseksi arvioitiin koulutuspalvelujen tulevaisuus.

Yleisillä vaaleilla tuli valita maakuntavaltuusto ylimmäksi toimielimeksi. Siihen tuli aluksi 41 jäsentä sekä Vaalan kaksi jäsentä. Maakuntavaltuustoon tuli vähintään yksi edustaja jokaisesta kunnasta. Vaalissa käytettiin Hare-Niemayerin menetelmää.⁶ Lailla Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta (1.9.2006/764) maakuntavaltuuston vaalitapaa kuitenkin muutettiin siten, että kuntakohtaisesta ehdokasasettelusta ja kuntakohtaisista kiintiöistä luovuttiin. Uudessa järjestelmässä kokeilualue muodosti yhden vaalipiirin. Samalla valtuutettujen lukumäärä nostettiin 39:stä 59:ään.⁷ Vaalitapamuutos oli perusteltu ja muutti järjestelmän kuntayhtymätyyppisestä hallinnosta maakunnalliseksi hallinnoksi. Maakuntahallituksen puheenjohtajana toimi koko kokeiluajan maakuntajohtaja ja jäseniä siinä oli vähintään kahdeksan.

Maakuntavaltuuston alaisiksi kuntayhtymiksi tulivat Kainuun liitto, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä sekä Kainuun koulutuskuntayhtymä. Kuntayhtymät olivat lakisääteisiä, ja niistä kaksi viimeksi mainittua perustettiin kokeilulain nojalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä vastasi kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa, mielenterveyslaissa, tartuntatautilaissa, terveydensuojelulaissa, kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, lastensuojelulaissa, päihdehuoltolaissa, toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetussa laissa, elintarvikelaissa, eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikkehygieniasta annetussa laissa, kemikaalilaissa, tuoteturvallisuuslaissa, eläinlää-

⁶ Hare-Niemayer-laskentamenetelmä on ns. prosenttimenetelmä, jonka mukaan paikkajako mää-
räytyy suhteellisen jakolaskutoimituksen tuloksena.

⁷ Perustuslakivaliokunta katsoi, että uusi vaalijärjestelmä merkitsi sitä, että maakuntahallinto tu-
lisi perustumaan kokeilualueen kuntien asukkaiden itsehallinnon sijasta maakunnan asukkaiden
itsehallintoon, mikä oli ongelmallista perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.
Kun kysymys oli kuitenkin määräaikaisesta kokeilusta ja maakuntavaltuuston paikkamäärä tulisi
kasvamaan sekä rahoitusvastuuta säänneltäisiin, valiokunta katsoi, että lakiehdotus voitiin käsitel-
lä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 22/2006 vp, s. 3 ja 4.)

kintähuoltolaissa sekä eläinsuojelulaissa kunnille säädetyistä tehtävistä.⁸ Sen tuli myös huolehtia sosiaalihuoltolain mukaisesta vanhusten laitoshuollosta, kasvatus- ja perheneuvonnasta sekä lastenvalvojalle isyyslain ja sosiaalihuoltolain nojalla kuuluvista tehtävistä.⁹ Päivähoito jäi kokeilun ulkopuolelle.

Koulutuskuntayhtymä tuli ylläpitämään lukioita ja ammatillisia oppilaitoksia. Kainuun liiton tehtäväalueeseen tuli vahvistusta sen myötä, että maakuntavaltuusto ohjasi valtion viranomaisten kehittämisvarojen käyttöä maakunnassa, ja toisaalta maakuntavaltuusto tuli päättämään maakunnan elinkeinopolitiikan keskeisistä linjauksista. Lisäksi kunnat olivat erillisellä sopimuksella siirtäneet hallinnon tukipalveluiden (talous- ja tietohallinto sekä palkanlaskenta) järjestämisen maakunnalle.

2 KOKEILUN TOTEUTUS

Kokeilulain mukaisesti kokeilu käynnistyi vuoden 2005 alusta. Kokeilua valmisteltiin puolitoista vuotta ja siihen osallistui yhteensä noin 500 luottamushenkilöä ja työntekijää, yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöitä noin 150. Näin laaja prosessi oli välttämätön, jotta kaikki keskeiset päättäjät ja työntekijät sitoutuivat muutokseen. Kokeilun myötä maakunnan palvelukseen siirtyi 3 356 työntekijää, joista sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöitä 2 647, koulutustoimialalta 457 sekä muita työntekijöitä 252. Kuntien palvelukseen jäi noin 4 500 työntekijää.¹⁰ Edellä olevien lukujen pohjalta kokeilua voidaankin luonnehtia myös sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistukseksi.

Valtion talousarvioon otettiin kokeilua varten määräraha, Kainuun kehittämISRaha, työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan. Vastaavat määrärahat osoitettiin myös kullekin ministeriölle Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen vastinrahoitusta varten sekä maa- ja metsätalousministeriölle Euroopan yhteisön maa-seudun ja kalatalouden vastinrahoitusta varten.

Kokeilun ensimmäisenä toimintavuotena maakuntavaltuusto hyväksyi Kainuun maakuntasuunnitelman 2005 ja Kainuun maakuntaohjelman 2006–2010. Keskeisiä tavoitteita olivat innovaatiojärjestelmän kehittäminen ja elinkeinoelä-

⁸ Kansanterveyslaki (66/1972), erikoissairaanhoidtolaki (1062/1989), mielenterveyslaki (1116/1990), tartuntatautilaki (583/1986), terveydensuojelulaki (763/1994), kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977), lastensuojelulaki (683/1983), päihdehuoltolaki (41/1986), toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annettu laki (693/1976), elintarvikelaki (361/1995), eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annettu laki (1195/1996), kemikaalilaki (744/ 1989), tuoteturvallisuuslaki (914/1986), eläinlääkintähuoltolaki (685/1990) ja eläinsuojelulaki (247/1996).

⁹ Sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja isyyslaki (700/1975).

¹⁰ Kainuun maakunta -kuntayhtymän talousarvio vuodelle 2005, s. 10.

män edistäminen. Maakuntavaltuuston edellytettiin huolehtivan kokeilulain 9 §:n 3 momentin mukaan siitä, että kuntayhtymän palvelut ovat jokaisen kansalaisen saatavilla. Oli selvää, että tätä lain velvoitetta tultaisiin seuraamaan tarkasti jokaisessa Kainuun kunnassa.

Lukioverkko käsitti kokeilun alkaessa lukiot kaikissa kunnissa paitsi Ristijärvellä. Lukiohoulutuksen järjestämislupiin sisältyivät erityiset koulutustehtävät Kajaanissa (musiikki ja kuvataide) sekä Sotkamossa (urheilu). Hyrynsalmen, Puolangan ja Vuolijoen lukioiden oppilasmäärät olivat alhaiset, ja sen vuoksi päätettiin aloittaa ns. filiaalimallinen yhteistyö Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan ja Vuolijoen lukion kesken. Tämä Paltamo-verkosto aloittikin toimintansa elokuun alussa 2006. Tavoitteena oli yhtenäistää lukioiden keskeiset toimintakäytännöt. Kainuun ammattiopisto järjesti opetussuunnitelmaperusteista koulutusta Kajaanissa, Kuhmossa, Sotkamossa, Suomussalmella ja Vaalassa. Tavoitteeksi asetettiin, että tulevina vuosina koulutus vastaisi paremmin Kainuun olosuhteita ja tarpeita. Kainuun ammattiopiston aikuiskoulutusyksiköllä (Edukai) oli kiinteä toimipaikka Kajaanissa, Kuhmossa ja Suomussalmella.

Sosiaali- ja terveyspalvelut järjestettiin elinkaariajatteluun perustuvalla mallilla: perhepalvelut, vanhuspalvelut sekä terveyden- ja sairaanhoitopalvelut. Sen lisäksi hoidettavana oli ympäristöterveydenhuolto. Alusta lähtien otettiin käyttöön asiakkaan oikeus vapaasti valita asiointi- tai hoitopaikka maakunnan yhdeksän kunnan alueelta. Käytännössä kainuulaiset käyttivät kokeilun aikana kuitenkin hyvin harvoin tätä mahdollisuutta hyväkseen. Ympäristöterveydenhuollossa maksutaksat yhtenäistettiin, terveystarkastajien ja eläinlääkäreiden tehtäviä organisoitiin uudelleen sekä elintarvike- ja ympäristölaboratorioiden toimintaa päätettiin keskittää Kajaaniin vuoden 2006 aikana.

Terveyskeskusten vastaanotto ja sairaalatoiminta organisoitiin uudelleen, ja viisi pitkäaikaissairaiden hoitoon keskittyvää terveyskeskusten vuodeosastoa siirtyi vanhuspalveluiden vastuulle. Näin ollen neljä akuuttitoiminnan valmiuksin varustettua terveyskeskussairaala jäi toimintaan. Aikuisten mielenterveys-työ ja päihdehuolto, hammashuolto, laboratoriot, röntgenit ja välinehuollon toiminnot yhdistettiin. Perhepalveluihin keskitettiin uuden organisaation kaikki ne yksiköt, jotka pystyivät auttamaan perheiden hyvinvoinnin edistämässä. Tavoite oli saada samantasoiset palvelut kaikkialla maakunnassa. Vanhuspalveluissa keskeinen tavoite oli painopisteen siirtäminen kotona asumisen tukemiseen. Palveluseteli otettiin käyttöön kaikkialla maakunnassa kotihoitopalveluissa sekä omaishoitajien lakisääteisten vapaiden järjestämisessä. Palveluohjaus otettiin käyttöön koko maakunnan alueella ja vanhuspalveluihin nimettiin omat sosiaalityöntekijät kaikille seuduille.¹¹

¹¹ Kainuun maakunta -kuntayhtymän vuosikertomus 2005, s. 7.

Peruspääoma muodostettiin Kainuun Ammattiopisto -liikelaitoksen peruspääomasta, Kainuun sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymän peruspääomasta, Kainuun liiton peruspääomasta, toimialueen kuntien maakunnalle luovuttamien laitteiden ja kaluston tasearvosta sekä erikseen sovittavasta pääomasijoituksesta. Järjestelmän tavoitteina olivat taloudellisuus ja tehokkuus, kuitenkin kuntien kantokyvyn rajoissa. Kuntien maksuosuusprosentti oli 59,9 vuonna 2005. Toimintakulut kasvoivat 1,6 % vuonna 2005, kun aiempina vuosina kasvu oli ollut yli 6 %. Menojen kasvun leikkaus lähti lupaavasti liikkeelle. Vuoden 2005 tulos oli kuitenkin rahastosiirtojen jälkeen alijäämäinen noin 3,8 milj. euroa.

Kokeiluun lähdetessä ajateltiin, että maksuosuusprosenttia kyettäisiin seuraavina vuosina pienentämään 0,3/vuosi, mutta tähän ei pystytty. Vuonna 2010 maksuosuusprosentti oli 60,1 ja seuraavana vuonna 60,7. Vuoden 2005 tilastojen mukaan Kainuun väkiluku oli vuoden lopussa 85 290 (mukana Vaala), jossa oli vähennystä edelliseen vuoteen 675 eli 0,8 %. Työttömyys väheni hieman, ollen kuitenkin edelleen erittäin korkea eli 18,3 %.

3 KOKEILUN TULOKSET

Hallintokokeilun tuloksia voidaan periaatteessa arvioida monellakin eri tavalla. Tässä tutkimuksessa keskitytään vain niihin keskeisiin asiakokonaisuuksiin, joita varten kokeilu vuoden 2005 alussa käynnistettiin. Nämä asiakokonaisuudet olivat: 1) maakunnan elinvoiman kehittyminen, 2) kunnallisten palvelujen turvaaminen, 3) maakunnan ja kuntien talouksien kehitys ja 4) maakunnan demokratian kokeilu.

Maakunnan elinvoiman kehitystä arvioitaessa tulee analysoida väestö- ja työpaikkakehitystä. Maakunnan väkiluku oli kokeilun alkaessa 85 965 ja viisi vuotta myöhemmin 82 634 eli vähennystä 3 311, mikä merkitsi keskimäärin 0,8 %:n vähennystä vuotta kohden. Tämä oli selvästi vähemmän kuin väestökadon ankara rina vuosina 1997–2002, mutta oli edelleenkin huolestuttavalla tasolla. Suhteellisesti suurinta väestökato oli tuolloin Hyrynsalmella (11,3 %) ja Puolangalla (10 %), mutta myös Vaalan (9,4 %), Suomussalmen (8,9 %), Ristijärven (8,3 %), Kuhmon (7,8 %) ja Paltamon (7,2 %) väestön väheneminen oli huolestuttavan suurta. Kainuun kunnista vain Kajaani ja Sotkamo olivat tuolloin kyenneet säilyttämään entisen tasonsa, Kajaanin jäädessä jonkin verran väestötappion puolelle (0,3 %) ja Sotkamon kasvun ollessa viidessä vuodessa kaksi henkilöä.¹²

¹² Tilastokeskus. Väestötilastot 2005–2010.

Sotkamon muista poikkeava kehitys johtui matkailun ja tuolloin kasvussa olleen kaivosteollisuuden positiivisesta kehityksestä. Olosuhteiden vaativuudesta kertoo kuitenkin se, että näiden kahden toimialan työpaikkoja lisäävästä vaikutuksesta huolimatta Sotkamo kykeni vaivoin säilyttämään väkimääränsä.

Kajaanin kohtalona oli viime vuosikymmenen lopulla UPM:n paperitehtaan lakkautus, jolloin 535 työntekijää menetti työpaikkansa. Kainuun maakunnan ja Kajaanin kaupungin toimenpiteillä kyettiin kuitenkin löytämään valtaosalle työntekijöistä uudet työ- tai koulutuspaikat, ja vuonna 2010 oli 70 työntekijää sijoittumatta. Tilastolukuja vuoden 2012 lopun tilanteesta ei ole olemassa, mutta on otaksuttavaa, että sijoittumattomia oli tuolloin arviolta 20–40. Uusi ongelma Kajaanille tuli, kun Oulun yliopisto päätti lopettaa Kajaanin sata vuotta toimineen opettajankoulutuksen. Päätös oli musertava juuri toipumaan päässeelle Kajaanille ja koko Kainuulle: se hävitti maakunnasta ainoan yliopistotasaisen koulutusyksikön ja oli suuri identiteettitappio Kajaanin kaupungille ja koko Kainuun maakunnalle.

Seuraavan kolmen vuoden aikana (2010–2012) kehitys jatkui lähes samanlaisena. Kainuun väkiluku väheni 80 689:ään. Koko kokeiluajana väkiluvun vähennys oli siten 5 726, eli vähennys oli kahdeksan vuoden aikana 6,1 %. Tarkasteltaessa väestölukuja kuntien palvelujen järjestämisen logiikasta käsin tulevat Ristijärven Hyrynsalmen, Puolangan ja Paltamon kunnat kaikki olemaan ongelmallisia lähivuosien aikana. Kaikissa näissä kunnissa väestöpohja on pieni ja väestö vähenee ja vanhenee tasaisesti. Sama on tilanne Vaalan kunnassa, joka suuntautuu palvelujen järjestämisessä enenevässä määrin Pohjois-Pohjanmaalle.

Tilastokeskuksen työpaikkatilastojen mukaan Kainuun työpaikkamäärä romahti edellisen laman myötä. Maakunnassa oli vuonna 1989 työpaikkoja 39 086, mutta vuonna 1993 enää 29 916. Neljässä vuodessa vähennys oli 9 170 työpaikkaa eli 23,5 %. Työpaikkojen määrä pysyi tämän jälkeen suurin piirtein samalla tasolla vuoteen 2013 saakka. Kainuun maakuntajohtaja katsoi kuitenkin keväällä 2014, että Talvivaaran kaivoksen ympäristö- ja rahoitusongelmista johtuva kaivosteollisuuden työpaikkavähennys on vaikuttanut maakunnan kokonaistyytyväisyyden kääntymiseen laskuun.¹³ Vuoden 2013 lopussa koko maakunnan työttömyysaste oli 14,8.¹⁴

Tarkasteltaessa työntekijämääriä toimialoittain silmiinpistävää on julkisen sektorin laajuus Kainuussa. Kunnan ja valtion työpaikkoja oli vuonna 2007 peräti 38,7 % työpaikoista eli 11 715. Teollisuus, kauppa ja rahoitus olivat tuolloin yhteenlaskettuna samassa kokoluokassa. Maa- ja metsätalouden osuus työpaikoista on ollut viime vuosina noin 8,5 %:n luokkaa. Edellä mainituista luvuista

¹³ Pentti Malinen: Talvivaaran vaikutukset Kainuussa. Kainuun liitto 8.4.2014.

¹⁴ Valtiovarainministeriö 5/2013, s. 28.

on tehtävä myös se johtopäätös, että hallintokokeilulla otettiin vastuu erittäin suuresta julkisen sektorin työpaikkamäärästä, ja maakunnalle oli jo siitäkin syystä ensiarvoisen tärkeää, että kokeilussa onnistuttiin.

Talvivaaran kaivoksen toiminta käynnistyi vuonna 2009. Sen vaikutus aluelouteen oli suurimmillaan 2011 ja 2012. Vuonna 2012 alkoivat kaivoksessa suuret toiminnalliset ongelmat: kipsisakka-allas on vuotanut aika ajoittain ja myös muita päästöjä on päässyt ympäröivään luontoon. Ympäristöongelmien johdosta tuotantoa on jouduttu rajoittamaan ja seurauksena on ollut myös rahoitusvaikeuksia. Kaivoksen ongelmat ovat myös vaikuttaneet koko kaivosalan arvostukseen maassamme. Tuleeko kaivos korvaamaan UPM:n alasajon ja opettajakoulutuksen lakkauttamisen aikaansaamia valtavia menetyksiä on epävarmaa.

Kunnittain tarkasteltuna suurimmat työpaikkalisäykset tulivat kokeilun aikana Sotkamoon ja Kajaaniin. Negatiivisinta kehitys oli syrjäisessä Puolangan kunnassa, jossa ennen kaikkea teollisuuden ja kaupan työpaikat vähenivät.¹⁵

Tarkasteluajanjaksolla tapahtui UPM:n tehtaan alasajo, joka merkitsi sitä, että maakunnan teollisuustyöpaikoista katosi noin 15 %. Kun otetaan huomioon välilliset työpaikkavaikutukset, asian kokoluokka kasvaa valtavaksi. On aivan selvää, että tässä tilanteessa maakunnan toimenpiteillä on kyetty vain lievittämään tilannetta. Valtiontalouden tarkastusviraston arvio, että kokeilulla on ollut vain vähäinen merkitys maakunnan kehitykseen, ei ole kovin analyyttinen kokonaistilanne huomioiden. Maakunta on erittäin vaikeassa tilanteessa tehnyt mitä on kyennyt, juuri enempää siltä ei ole voitu vaatia. Mitä sitten Kajaanin maakunta saattoi tehdä Kajaanin opettajakoulutuksen suhteen? Käytännössä ei mitään. Asia oli Oulun yliopiston hallinnon käsissä. Oulun yliopiston hallituksen kokoonpano ei alun perinkään antanut juuri toiveita asian kokonaisvaltaisten koulutuspoliittisten näkökohtien tai aluepoliittisten näkökohtien huomioimisesta. Kainuun maakunta ja hallintokokeilusta vastaavat tahot saattoivat voimattomina seurata asian etenemistä.

Palveluista eniten keskustelua aiheuttivat odotetusti terveyspalvelut. Pitkien välimatkojen takia palvelurakenteen muuttaminen oli vaativa prosessi. Käytännöksi muotoutui, että jokaisessa kunnassa oli terveysasema, jossa oli vähintäänkin terveyskeskuslääkäri ja kansanterveyshoitaja. Tämä mahdollisti kroonikoiden hoidon koko maakunnan alueella, mutta merkitsi sitä, että pienemmissä kunnissa Ristijärvellä, Hyrynsalmella, ja Puolangalla akuutin sairanhoidon lopettaminen aiheutti kovaa kritiikkiä.¹⁶ Lääkärien saatavuus oli ongelmallista

¹⁵ Tilastokeskus. Työssäkäyntitilastot 2005–2010.

¹⁶ Airaksinen – Haveri – Jäntti 2010, s. 196. Väestön keskuudessa käytettiin terveydenhuollon ja vanhustenhuollon uudesta organisoinnista nimitystä maakuntamatkailu, mikä kuvasi väestön ärtymystä asiaan.

Kuhmolle, josta on matkaa Kajaaniin 110 kilometriä ja Ouluun 290 kilometriä. Vanhuspalveluissa merkittävin muutos oli toimintatapojen ja -käytäntöjen yhdenmukaistaminen, mikä oli välttämätöntä, jotta lupaus asiakkaan mahdollisuudesta valita vapaasti asiointi- tai hoitopaikka, voitiin täyttää.

Lukiokoulutuksessa ikäluokkien pieneneminen merkitsi opiskelijamäärien laskua. Ongelmallisin tilanne oli Hyrynsalmella, jossa oppilasmäärä oli ollut vuosia noin 30. Maakuntahallinto linjasi, että Hyrynsalmen lukion aloittavalla luokalla tulee olla vähintään 16 oppilasta. Lukio lopettikin toimintansa kesällä 2011. Viimeisenä keväänä lukiosta kirjoitti ylioppilaaksi kahdeksan abiturienttia. Maakunnassa nähtiin pitkien matkojen ja elinvoiman säilymisen vuoksi Puolangan ja Vaalan lukiot tärkeinä, ja ne toimivat edelleen vuonna 2014. Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen liittyen Kuusamon ammatti-instituutti liittyi Kainuun ammattiopistoon vuoden 2008 alussa. Koska ikäluokat tulevat vielä pienenemään, on lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa oltava tulevaisuudessa valmius sopeuttaviin päätöksiin.

Kokeilun alussa oli havaittavissa ilmiö, että työntekijät jossain määrin hyljekisivät naapurikunnan asukkaita, mutta muutaman vuoden päästä ongelmasta päästiin eroon.¹⁷

Kainuun kuntatalouden tilaa tarkasteltaessa on otettava huomioon kuntien ja maakunnan muodostama kokonaisuus. Maakunta ja kunnat olivat yhteydessä toisiinsa, sillä maakunnan tulot perustuivat kuntien verotuloihin ja valtionosuuksiin. Kokeilulla oli vaikutus kuntien talouteen. Kunnat paransivat vuosikatteitaan ajanjaksolla 2005–2007. Vuonna 2004 Kainuun kuntien yhteenlaskettu vuosikate oli 91 euroa/asukas, mutta vuonna 2007 jo 274 euroa/asukas. Maakunnan vuosikate oli vuonna 2005 10 euroa/asukas, vuonna 2006 –25 euroa/asukas ja vuonna 2007 –35 euroa/asukas. Vuonna 2008 kuntien vuosikate heikkeni ollen 50 euroa/asukas, mutta samaan aikaan maakunnan vuosikate parani 169 euroon asukasta kohden. Niinpä vuonna 2008 koko Kainuun yhteenlaskettu vuosikate oli ensimmäisen kerran viiteen vuoteen poistoja suurempi. Vuosi 2009 oli tarkastelujakson paras. Kuntien vuosikate oli 301 euroa asukasta kohti, ja koko Kainuun yhteenlaskettu vuosikate oli 420 euroa asukasta kohden. Tämän jälkeen talous kääntyi taantuman vuoksi huonompaan suuntaan.

Kainuun kuntien ja maakunnan yhteenlaskettu alijäämä oli vuoden 2007 lopussa yhteensä 41,6 milj. euroa (525 euroa/asukas), ja vuoden 2009 lopussa 30,2 milj. euroa (380 euroa/asukas). Kokeilun alussa asetettiin tavoitteeksi, että menojen kasvu ei saa olla tulojen kasvua suurempaa. Lisäksi ensimmäiselle valtuustokaudelle 2005–2008 asetettiin tätäkin tiukempi tavoite eli menojen kasvun puolittaminen aiempaan sosiaali- ja terveystenomenojen kasvuun verrattuna. Viitenä

¹⁷ Kalevi Yliniemi haastattelussa 10.6.2010.

ensimmäisenä vuotena menojen kasvu jäi pienemmäksi kuin toteutunut tulojen kasvu eli tämä tavoite toteutui. Sen sijaan menojen kasvun puolitus ei onnistunut, vaikka menojen kasvu alittikin valtakunnallisen kasvun. Alijäämän syntyminen kertoi enemmänkin rahoituksen riittämättömyydestä kuin menojen kasvun hallitsemattomuudesta. Yksi tapa tarkastella taloutta on verrata Kainuun maakunnan sosiaali- ja terveysmenojen kehitystä lähes vastaavaan Pohjois-Karjalan maakuntaan. Vuosina 2005–2008 Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveysmenot kasvoivat keskimäärin 7,7 % vuodessa, kun kasvu Kainuussa oli 4,7 %.

Lukion kokonaiskustannukset eivät kasvaneet tarkastelujaksolla 2005–2009. Opiskelijamäärä laski vuodesta 2005 vuoteen 2009 noin 1 900 oppilaasta hieman yli 1 600 oppilaaseen eli keskimäärin 3,4 % vuosittain. Vuotuiset kustannukset oppilasta kohden kasvoivat 6 020 eurosta 7 029 euroon. Tehokkuutta pyrittiin hakemaan luopumalla pienistä ryhmistä ja tarjoamalla opetusta vuorovuosin aikoneissa, joita opiskelijat valitsivat vähän. Ammatillisen koulutuksen rahoitus muodostui valtionosuuksien, oppisopimusrahoituksen sekä ammatillisen koulutuksen lisärahoituksen lisäksi muista tuotoista, joiden osuus kokonaisrahoituksesta oli suuri. Vuosina 2005–2009 ammatillisen koulutuksen kustannukset kasvoivat noin 33 %, kun samaan aikaan kokonaisrahoitus kasvoi noin 35 %. Kasvu johtui pääosin Kuusamon ammatti-instituutin liittymisestä Kainuun ammattiopistoon.

Kysymys kansanvallasta on myös keskeinen asia. Äänestäjät ja kunnat valitsivat maakuntavaltuustoon ja -hallitukseen maakunnan johtavat poliitikot. Keskeiset tavoitteet hyväksyttiin maakuntahallituksessa yksimielisesti. Vain Kajaanin kaupunginhallituksen puheenjohtaja ei sitoutunut päätöksiin.¹⁸ Kokeilun lopussa poliittinen koneisto alkoi oirehtia levottomuutta. Suurimpana syynä tähän lienee ollut kokeilun jatkamisesta ja kustannustenjaosta käyty keskustelu, joka johti kokeilun loppumiseen. Kokonaisarviointina päätöksenteko toimi yllättävänkin hyvin.

4 YHTEENVETO

Hallintokokeilu päättyi vuoden 2012 lopussa, koska Kainuun kuntien kesken ei löytynyt yksimielisyyttä kokeilun jatkamisesta. Viime kädessä asia kaatui siihen, ettei Puolangan kunnanvaltuusto katsonut kokeiluehtojen olevan hyväksyttävissä. Puolangan kunnan kanta kokeiluun oli muuttunut kriittiseksi vuosien myötä ja kunnassa suunniteltiin terveydenhuollon järjestämistä ostopalveluna Attendol-

¹⁸ Kalevi Yliniemi haastattelussa 10.6.2010.

ta, mikä sitten tapahtuikin. Toisaalta Kajaanin kaupungissa ja Sotkamon kunnassa esiintyi kokeilun loppuvuosina yleisenä näkemys, että kokeiluehdot olivat ylisolidaariset Puolangan kaltaisia kuntia kohtaan.¹⁹

Kokeilusta voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

1. Yleinen alueellinen kehitys maakunnassa oli kaksijakoinen. Matkailussa ja kaivostoiminnassa tapahtui vahva positiivinen kehitys, joka entisestään vahvisti Kajaanin ja Sotkamon työllisyyttä ja aluetaloutta. Maakunnan reuna-alueet eivät päässeet kasvusta osallisiksi vaan jopa taantuivat.

2. Kainuun maakunnan ja Kajaanin kaupungin aktiivisilla toimenpiteillä kyettiin osittain korvaamaan UPM:n paperitehtaan lakkauttamisen suorat ja välilliset työpaikkamenetykset.²⁰ Toimenpiteisiin panostaminen vei kuitenkin kohtuullisen paljon voimavaroja muun maakunnan kehittämiseltä.

3. Kokeilun kehittämisrahoituksella ei ollut juurikaan käytännön merkitystä, mikä lienee ollut kokeilun heikoin kohta.²¹

4. Kaikkien edellä mainittujen seikkojen ja yleisen yhteiskunnallisen kehityksen vuoksi Kainuun väestökehitys on huolestuttava, ennen kaikkea Kehys-Kainuun kunnissa.

5. Kokeilu onnistui palvelujen kokoamisessa ja kustannusten hillinnässä. Ilman riittävän vahvaa johtamista tämä tuskin olisi ollut mahdollista. Sosiaali- ja terveydenhuollon onnistumisesta oli seurauksena se, että kunnat Puolankaa lukuun ottamatta jatkoivat yhteistoimintaa kokeilun päätyttyä.²²

6. Toisen asteen koulutuksen järjestelyt toimivat kohtuullisen hyvin. Kokeilun loputtua kunnat kuitenkin palasivat aikaisempiin järjestelyihin, mikä saattaa olla pitkällä tähtäimellä epätarkoituksenmukaista.

7. Kokeilun myötä palveluverkkoa jouduttiin pienissä kunnissa jonkin verran harventamaan, mutta muutos tapahtui kutakuinkin hallitusti, ja se kohdistui pääsääntöisesti vähemmän tärkeisiin toimintoihin.

¹⁹ Hannu Leskinen haastattelussa 17.4.2014.

²⁰ Näin tapahtui lyhyellä tähtäimellä. Syyskuussa 2012 tilanne oli se, että Kajaanin entisellä tehtaalla työskenteli lähes yhtä paljon työntekijöitä kuin ennen. Tämä on ollut mahdollista sen takia, että UPM, Kajaanin kaupunki ja Kajaanin maakunta -kuntayhtymä yhdistivät voimavaransa, ja alueelle muodostui vireä yrityskylä. Työ- ja elinkeinoministeriössä katsottiinkin, että Kajaanissa onnistuttiin korjaavissa toimenpiteissä selvästi paremmin kuin vastaavissa tilanteissa Kemijärvellä, Kaskisissa, Haminassa ja Kouvolassa. Ks. Helsingin Sanomat 29.9.2012, s. 4. Kuitenkin on huomattava, että paperitehtaan lakkauttamisen välilliset vaikutukset ovat olleet suuret eikä niitä ole kyetty läheskään korvaamaan.

²¹ Näin arvioi muun muassa Hannu Leskinen haastattelussa 17.4.2014.

²² Näin muun muassa Airaksinen – Haveri – Jäntti 2010, s. 198 sekä Hannu Leskinen haastattelussa 17.4.2014.

8. Kokeilulla kyettiin merkittävästi hillitsemään kustannusten kasvua. Tämä oli välttämätöntä, koska kuntien taloudet olivat kriisiytymässä. Kokeilun loppuvuosina kustannukset alkoivat kuitenkin jälleen kasvaa.

9. Kansanvallan näkökulmasta voidaan todeta, että kokeilu oli onnistunut. Kunnat sitoutuivat johtavien päättäjiensä myötä Kajaanin lukuun ottamatta hyvin maakunnan tavoitteisiin. Maakunnan elinvoiman vahvistaminen ja palvelujen turvaaminen koettiin vahvoina yhteisinä tavoitteina.

10. Kokeilulla saattaa olla vaikutuksia, jotka tulevat näkymään vasta vuosien päästä.²³

Valtiontalouden tarkastusviraston marraskuussa 2009 julkaiseman ”Kainuun hallintokokeilun tila” -raportin mukaan kokeilulla on ollut vain vähäinen vaikutus maakunnan kehitykseen. Hallintokokeilu on kuitenkin raportin mukaan edistänyt alueellisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja lisännyt keskushallinnon kiinnostusta Kainuun asioihin. Virasto myös katsoi, että kokeilun merkittävin tulos on se, että maakunnassa on ennakkoon toteutettu kunta- ja palvelurakennemuutostuksen tavoitteita. Lisäksi viraston mukaan on saatu hillittyä kustannusten kasvua. Vaikka viraston näkemys on kriittinen, se katsoo kuitenkin, ettei paluuta aikaisempaan ole nähtävissä.²⁴

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta vuonna 2009 sivusi myös hallintokokeilua. Itse selonteon tekstissä viitattiin pariin kertaan lyhyesti kokeiluun. Hallintovaliokunta sen sijaan otti lausunnossaan selkeän kannan kokeiluun: ”Malli näyttää saadun selvityksen mukaan sopivan Kainuun kaltaisten, vanhenevan ja vähenevän väestön kanssa kamppailevien alueiden palveluiden järjestämiseen.”²⁵ Eduskunnan täysistunto yhtyi näkemykseen 4.6.2010.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuoden 2011 tutkimuksessa katsottiin, että aiemmin arviointiraporteissa Kainuun hallintokokeilun ansioksi luetut säästöt todellisuudessa vähintäänkin puolittuvat ja suurimmillaan kumoutuvat kokonaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kokeilu olisi epäonnistunut, vaan kokeilulla on saatu kiinnostavaa lisätietoa uudenlaisen toimintamallin vaikutuksista, joista kustannukset ovat yksi merkittävä tekijä.²⁶ Tampereen yliopiston tutkimusryhmä (Airaksinen – Haveri – Jäntti) piti puolestaan edellä mainittua tutkimusta vinoutuneena ja katsoo sen sisältävän monia puutteita.²⁷ Vaikka lähtökohtaisesti VATT:n tutkimuksilla on suuri luotettavuus, katson, että tässä

²³ Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 9.

²⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, s. 9.

²⁵ HaVM 8/2010 vp ja VNS 9/2009 vp.

²⁶ VATT 2011, s. 20.

²⁷ Tampereen yliopiston tutkimusryhmä 2.9.2011 (Edilex).

tapauksessa tutkimus ei anna kovin luotettavaa kuvaa kokeilusta, vaan maakunnan omat ja Tampereen yliopiston arviot ovat luotettavimmat.

Valtiovarainministeriön hallintokokeilun seurantasihteeristön loppuraportissa (2013) arvioitiin, että kokeilu onnistui hillitsemään sosiaali- ja terveydenhuollon menoja, ja sen ohella onnistuttiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiossa. Kokeilussa onnistuttiin luomaan yhteinen maakunnallinen näkemys alueen kehittämisestä. Tästä huolimatta suurta vaikutusta aluekehitykseen ei kokeilu onnistunut aikaansaamaan. Raportin mukaan oli suuri lainsäädännöllinen ja hallinnollinen virhe, että kokeilun jatkamiselle vaadittiin kuntien yksimielisyys.²⁸ Seurantasihteeristön näkemyksiin voi yhtyä kaikilta osin.

Yksi tapa arvioida kokeilua on kysyä, mikä olisi ollut vaihtoehtoinen kehitys vuosina 2005–2012, ellei hallintokokeilua olisi toteutettu? Ehdottoman varman vastauksen antaminen on mahdotonta. Voidaan vain otaksua tietty kehityslinja tapahtuneeksi, joka on sitten uskottava tai sitten ei. Käytettävissä olevan tutkimusaineiston perusteella on päädyttävä seuraavaan. Muutamien pienempien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen olisi ollut vaikeata kuluneen kahdeksan vuoden aikana. Kuntatalouksissa olisi menojen kasvu jatkunut lähes entiseen malliin ja johtanut lisääntyneeseen velkaantumiseen, minkä seurauksena panostukset kehittämiseen ja työpaikkojen luomiseen olisivat pienentyneet. Näivettymisen kierre olisi vahvistunut. Kajaanin kaupunki, Sotkamon kunta ja Suomussalmen kunta olisivat pärjänneet vahvan taloutensa vuoksi vielä muutaman vuoden, mutta kaikki muut kunnat olisivat joutuneet suuriin vaikeuksiin muutaman vuoden kuluessa.

Iso merkitys arvioitaessa kokeilua on myönteisillä kokemuksilla maakunnallisesta demokratiasta. Kunnallisen itsehallinnon on koettu kaventuneen, mutta toisaalta asukkaiden itsehallinnon on koettu jopa lisääntyneen, vaikka noin 60 % tehtävistä on siirretty maakunnan vastuulle.²⁹ Maakunnan luottamuksesta kokeiluun kertoo omalla tavallaan myös se, että maakuntahallituksessa oli vireillä suunnitelmia siivouksen, ruokahuollon, jätehuollon, pelastustoimen ja maatalouslomituksen siirtämisestä maakunnan vastuulle.³⁰

Kaiken edellä olevan perusteella olisi ollut tädet perusteet vakinaistaa hallintokokeilu säätämällä siitä erityislaki. Hallintomalli olisi hyvin sopinut väestöään menettävään ja runsaan 80 000 asukkaan maakuntaan, jolla on kiistaton keskuskaupunki. Haastatellut asiantuntijat ovat tästä myös yksimielisiä.³¹ Kysymys hallintomallin soveltuvuudesta muualle maahan on jo huomattavasti vaikeampi

²⁸ Valtiovarainministeriö 5/2013, s. 28 ja 37–39.

²⁹ Jäntti 2011, s. 340.

³⁰ Kalevi Yliniemi haastattelussa 10.6.2010.

³¹ Hannes Kempainen haastattelussa 12.7.2010, Hannu Leskinen haastatteluissa 2.6.2010 ja 17.4.2014 sekä Kalevi Yliniemi haastattelussa 10.6.2010.

kysymys. Olosuhteiltaan samanlaisia piirteitä – väestön väheneminen ja vanheneminen sekä maakunnalla on selkeä keskuskaupunki – esiintyy ainakin Etelä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa, joissa Mikkelin ja Joensuun kaupungit ovat kiistattomia keskuskaupunkeja.

Maaliskuussa 2014 on päätetty sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta, joka toteutuu vuoden 2017 alusta. Päätös asettaa maakuntasaisen päätöksenteon jälleen uudelleen puntariin. Aluekehityksen haasteet eivät tuolla päätöksellä ole kadonneet, vaan aluekehitys vaatii vaikuttavampia ratkaisuja, minkä vuoksi maakuntaitsehallinto on edelleenkin varteenotettava vaihtoehto tulevaisuudessa.

VI Kunnallinen pakkoliitos

1 KUNNALLISEN PAKKOLIITOKSEN KÄSITTEESTÄ JA HISTORIASTA

Kunnallinen pakkoliitos on ollut maamme kuntajakokeskustelun yksi polttavimmista kysymyksistä kautta historian. Se on luonnollista, koska siihen kytkeytyvät keskeiset kunnalliset kysymykset: 1) kunnan ja valtion suhde, 2) kunnallinen itsehallinto, 3) kunnan vastuu ja velvollisuus järjestää palvelut asukkailleen ja 4) kuntalaisen perusoikeudet. Eri aikakausina on painotettu eri näkökulmia. Tällä hetkellä yhteiskuntamme valtavirrassa painottuvat kuntalaisten perusoikeudet sekä kunnan vastuu ja velvollisuus järjestää palvelut, jolloin kunnallinen itsehallinto on jäänyt taka-alalle.

Säädettäessä ensimmäistä lakia kunnallisesta jaotuksesta pakkoliitospykälä nähtiin tarpeelliseksi. Laki kunnallisesta jaotuksesta (KJaoitusL) vuodelta 1925 sääti 3 §:n 1 momentissa: ”Jos kunta, jota jaotuksen muutos koskee, tätä vastustaa, pantakoon se toimeen ainoastaan, milloin muutos havaitaan tarpeelliseksi huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka milloin tärkeä yleinen etu sitä muutoin vaatii.”

Kului kuitenkin lähes 20 vuotta ennen kuin edellä mainitun pakkoliitospykälän nojalla toteutettiin ensimmäinen pakkoliitos. Tämä tapahtui, kun pääministeri Urho Castrenin (kok.) hallitus (SDP, ML, Kok., Ed., amm.) päätti syksyllä 1944 Helsingin suuresta alueliitoksesta.¹ Pakkoliitos tuli voimaan vuoden 1946 alusta.

Pakkoliitospykälä säilyi kuntajakolaissa vuonna 1992 tapahtuneeseen kuntajakolain tarkistukseen (980/1992) saakka, jolloin lakia muutettiin niin, että kunnan vastustaessa ei muutosta määrättäisi toimeenpantavaksi. Lain muutoksen 2 a § kuului seuraavasti: ”Milloin kuntien valtuustot yhdessä esittävät kuntiensä 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.”

¹ Vnp 5.10.1944.

Pakkoliitosmahdollisuus oli kuntajakolaissa 67 vuotta, tosin viimeisen 15 vuoden aikana pakkoliitoksia ei kuitenkaan käytännössä tehty. Lakiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (9 §) otettiin ns. köyhien kuntien osalta mahdollisuus antaa vuoden 2009 alussa hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voisi arviointiryhmän tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muutoksesta. Arviointimenettely oli osoittanut, että muutamien kuntien osalta kaikki muut keinot oli jo käytetty. Hallitus ei kuitenkaan tällaista esitystä vuonna 2009 antanut. Asia ilmeisesti koettiin hallituspuolueiden keskuudessa poliittisesti niin hankalana, ettei rohkeutta esityksen antamiseen tuolloin ollut. Vuonna 2013 säädetty kuntarakennelaki sisältää pakkoliitosmahdollisuuden siten, että taloudelliselta asemaltaan heikko kunta voidaan pakkoliittää naapurikuntaan arviointiryhmän käsittelyn ja kuntajakoselvityksen jälkeen.² Kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Kuntarakennelain 18 §:n nojalla valtioneuvosto teki kesäkuussa 2014 kaksi pakkoliitospäätöstä: Lavian kunta liitettiin Porin kaupunkiin ja Tarvasjoen kunta Liedon kuntaan, molemmat vuoden 2015 alusta.

Pakkoliitoksen keskeinen tunnusmerkki on kunnan vastustus. KJaoitusL:n ja vuoden 1977 lain sanamuodoista ei käynyt selvästi ilmi, vaaditaanko erityisten edellytysten lisäksi jonkin yleisen edellytyksen olemassaolo. Oli siten haettava johtoa siitä, miten pykälät rakentuvat suhteessa toisiinsa. Tällöin havaitaan, että yleiset edellytykset vaaditaan kaikille kuntajaon muutoksille, ja tämä koskee myös pakkoliitoksia.³

Se, milloin kunnan on katsottava vastustaneen kuntajaon muutosta, ei yleensä ole aiheuttanut tulkintaongelmia. Kun kunta ei ole vastustanut kuntajaon muutosta sinänsä, vaan ainoastaan jotakin siihen liittyvää ehtoa, kuntajaon muutos on voitu toteuttaa ilman, että on vaadittu erityisten edellytysten olemassaoloa. Sen sijaan tilanne on erilainen, jos kunta on ilmoittanut vastustavansa kuntajaon muuttamista kokonaisuudessaan, ellei jotakin sen itsensä asettamaa ehtoa täytetty. Tällöin jos kunta on asettanut ehdoksi sen, että kuntaan liitetään jokin muu alue muusta kunnasta, vaaditaan erityiset edellytykset kuntajaon muuttamiseksi. Jos kyseessä on muu kuin aluekohtainen ehto, erityisiä edellytyksiä ei vaadita.⁴

Vaikka pakkoliitoksella tarkoitetaan kokonaisen kunnan liittämistä toiseen kuntaan, tutkimuksessani on perusteltua tarkastella toteutettujen varsinaisten pakkoliitosten lisäksi myös Sipoon osan siirtämistä Helsinkiin vuoden 2009 alusta. Sitä voidaan luonnehtia pakkoliitokseksi, koska siirtämisessä oli kyseessä

² Laki kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Kuntarakennelaki 478/2013.

³ Rytkölä 1957, s. 81 sekä Rytkölä 1978, s. 42.

⁴ Ks. Rytkölä 1978, s. 43 ja 44 sekä Rytkölä 1957, s. 83 ja 84.

ytäältä pääkaupunkiseudun mitassa varsin suuri alue, noin 26,5 km², ja toisaalta alueella asui noin 2 000 ihmistä.

Pakkoliitospäätökset ovat olleet kytköksissä kunkin aikakauden yhteiskunnalliseen ja poliittiseen tilanteeseen. 1940-luvulla tapahtui yksi pakkoliitos, 1950-luvulla kaksi, 1960-luvulla viisi, 1970-luvulla seitsemän ja 2010-luvulla kaksi. Pakkoliitosten keskittyminen 1960- ja 1970-luvulle ei ollut sattuma. Ruotsin kuntauudistus 1960-luvun alkuvuosina ja Suomen kuntauudistussuunnitelmat loivat maahamme yhteiskunnallisen ilmapiirin, jossa päätökset olivat mahdollisia. Viime vuosien aikana on ollut havaittavissa samanlaisen ilmapiirin muotoutumista. Missä laajuudessa tilanne johtaa pakkoliitoksien toteuttamiseen vielä tulevaisuudessa, jää nähtäväksi.

2 TÄRKEÄ YLEINEN ETU KUNTAJAKOLAINSAÄDÄNNÖSSÄ JA MUUSSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

2.1 Tärkeä yleinen etu

Vuoden 1925 KJaoitusL:n 3 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa: ”*Jos kunta, jota jaoituksen muutos koskee, tätä vastustaa, pantakoon se toimeen ainoastaan, milloin muutos havaitaan tarpeelliseksi huomattavan epäkohdan torjumiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka milloin tärkeä yleinen etu sitä muutoin vaatii.*” Vuoden 1977 lain 3 § oli asiallisesti samansisältöinen: ”*Milloin sen kunnan valtuusto, jota kuntajaon muutos koskisi, vastustaa muutosta, muutos saadaan määrätä toimeenpantavaksi vain, jos tärkein yleisen edun on katsottava sitä vaativan.*”

Mitä tarkoittaa *tärkeä yleinen etu*? Käsitettä käytetään paljon lainsäädännössä sekä oikeudellisissa ja hallinnollisissa päätöksissä ja kirjoituksissa. Tärkeä yleinen etu on keskeinen käsite ennen kaikkea rikos- ja ympäristöoikeudessa.

2.2 Tärkeä yleinen etu rikosoikeudessa

Rikoslainsäädännössä ilmaisua ”tärkeä yleinen etu” käytetään muun muassa toimenpiteistä luopumista koskevissa säännöksissä. Oikeudenkäynneistä rikosasioissa annetun lain⁵ 1 luvun 8 §:n mukaan syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta kohtuus- tai kilpailusäätelyllä, jollei erittäin tärkeä yleinen tai yksi-

⁵ ROL 11.7.1977/689.

tyinen etu muuta vaadi. Rikosoikeuden tutkijat katsovat, että käsite on avoin ja epätäsmällinen ja että sillä voidaan puolustaa jopa vastakkaisiakin näkemyksiä.⁶ He katsovat kuitenkin, että yleinen etu on olemassa ennen kaikkea seuraavissa tapauksissa: 1) rikos on törkeä tai rikollinen toiminta on laajaa, 2) rikoksenteijä on vaarallinen, 3) yhdenvertaisuus vaatii syytteen nostamista. Perusteista yhdenvertaisuus on toissijainen suhteessa rikoksen törkeyteen ja rikoksenteijän vaarallisuuteen. Sillä ei ole itsenäistä merkitystä, vaan se otetaan huomioon vasta sitten, kun punnitaan rikoksen törkeyttä tai tekijän vaarallisuutta eli sitä, täyttykö erittäin tärkeän yleisen edun vaatimus.⁷ Syyttäjän käytännön työssä ratkaisu lopulta on tehtävä kokonaisharkinnalla, jossa punnitaan eri suuntaan meneviä kriteerejä keskenään. Koska tapaukset ovat aina yksilöllisiä, ei tämän pidemmälle menevää ratkaisusuositusta ole olemassa. Lienee kuitenkin niin, että erittäin tärkeä yleinen etu tulee kysymykseen varsin harvoin.

2.3 Tärkeä yleinen etu ympäristöoikeudessa

Mielenkiintoisen ja ajankohtaisen tarkastelunäkökulman tärkeään yleiseen etuun tuo kaivoslainsäädännöstä esiin nousevat kysymykset. Eija Mäkinen on tarkastellut yleistä ja yksityistä etua kaivoslainsäädännössä vuonna 2007. Olen hänen kanssaan samaa mieltä siinä, ettei yleisiä etuja eli yleisiä intressejä voida määrittellä olosuhteista riippumatta, sillä niitä on monenlaisia, ja ne ovat aikaan ja yhteiskunnalliseen kehitykseen sidottuja. Yksityinen taloudellinen etu on ilmiselvästi yksityinen etu, mutta toisaalta edellytysten luominen taloudelliselle toimeliaisuudelle on myös yleinen, kansantalouteen viittaava etu. Yleinen etu ei myöskään määräydy yksityisten etujen suuren lukumäärän perusteella, vaan yleinen intressi voi olla yhdenmukainen yhden yksityisen intressin kanssa tai se voi olla täysin riippumaton yksityisistä intresseistä. Sen ohella yksityiset intressit kilpailevat monesti keskenään.⁸

Yleinen etu voi olla yhteiskunnan kokonaisetü, mutta ei ole ollenkaan harvinaista, että yleiset intressit kilpailevat keskenään. On varsin tavallista, että taloudelliset intressit kilpailevat ympäristöllisten intressien kanssa ja erilaiset taloudelliset tai ympäristölliset intressit kilpailevat myös keskenään. Näin on ennen kaikkea maankäytössä, johon liittyy samanaikaisesti julkisia ja yksityisiä intressejä.⁹

⁶ Näin muun muassa Lappi-Seppälä LM 1991, s. 1210–1213 sekä Rautio DL 1997, s. 4.

⁷ Ks. Rautio DL 1997, s. 4. Rautio perustaa näkemyksensä lakivaliokunnan linjanvetoihin 1970-, 1980- ja 1990-luvulla sekä Lappi-Seppälän LM 1991 kirjoituksen näkemyksiin.

⁸ Mäkinen 2007, s. 3 ja 4. Ks. myös Vihervuori 1981, s. 38.

⁹ Mäkinen 2007, s. 4. Ks. myös Vihervuori 1981, s. 41 sekä Kuusiniemi 2001, s. 63.

Mäkisen mukaan ympäristöllisessä päätöksenteossa yleiset intressit voivat olla joko käyttöintressejä tai suojeluintressejä. Käyttöintressi voi tarkoittaa esimerkiksi liikennettä, energiahuoltoa, teollista toimintaa, maanpuolustusta tai työllisyyttä. Suojeluintressi tarkoittaa esimerkiksi yleistä terveyttä, viihtyisyyttä, turvallisuutta sekä luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja. Ympäristölliset intressit kiinnittyvät usein joko maankäytön kilpaileviin vaihtoehtoihin tai lajien suojelemiseen.¹⁰

Kaivoslain (503/1965)¹¹ säätämisen aikoihin kaivannaisteollisuuden kansantaloudellinen merkitys oli huomattava. Muuhun yleisen edun näkökulmaan ei lain perusteluissa (HE 122/1962 vp) viitattu. Vajaan 50 vuoden aikana olosuhteet ovat kuitenkin olennaisesti muuttuneet. Nykyään kaivannaisteollisuus on pääosin yksityistä toimintaa, jossa ulkomaisilla yrityksillä on entistä suurempi osuus. Sen vuoksi on tarpeen arvioida uudelleen teollisuudenalaan liittyviä yleisen edun kysymyksenasetteluja.

Kaivannaisteollisuus tuottaa teollisuudelle raaka-ainetta, mikä on yleisen edun vuoksi tärkeää. Laki valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi (651/1985) korostaa mineraalien saatavuutta kansantalouden kehityksessä. Lain mukaan takuita myönnettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota raaka-aineen tuonnin tärkeyteen kansantalouden kannalta.

Kaivosten työllisyysvaikutukset ovat alueellisesti merkittäviä, koska Suomessa ne sijoittuvat pääsääntöisesti sellaisille seuduille, joilla työttömyys on korkea. Näin on esimerkiksi Kainuussa, jossa Sotkamossa sijaitseva Talvivaaran kaivos on merkittävä työllistäjä ja on myös aiheuttanut sen, että viime vuosina Sotkamo on ollut ainoa Kainuun kunta, joka on kyennyt säilyttämään väkimääränsä. Vaikka työllisyys onkin nähtävä Sotkamossa kiistattomana yleisenä intressinä, samaan aikaan punnittavana ovat myös suojeluintressit: yleinen terveys, viihtyisyys ja turvallisuus. Näyttää siltä, että kaivosyrittäjä ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota toimintansa ympäristövaikutuksiin, minkä seurauksena lähialueen asukkaat ovat kohtuuttomasti kärsineet. Jos tässä suhteessa ei tapahdu korjausta kohtuullisessa ajassa, työllisyys ei yksin riitä yleisen edun täyttymiseen.

Lapin maakuntasuunnitelmassa 2030 todetaan kaivostoiminta yhdeksi kansainvälisesti kilpailukykyiseksi toimialaksi Lapissa. Yhdessä teollisuuden ja energiatoimialan kanssa siltä odotetaan 3 000 työpaikan lisäystä vuoteen 2030 mennessä. Suunnitelman mukaan kaivosklusterin kehittymistä tuetaan kattaen infrastruktuurin, osaamisen ja koulutuksen sekä t&k-toiminnan. Kaivostoiminnalle myönteistä ilmapiiriä ja lainsäädäntöä edistetään sekä kaivoksiin varaudutaan ennakoimalla yhteen sovittaen maankäyttöön ja ympäristöön, työvoimaan

¹⁰ Mäkinen 2007, s. 4.

¹¹ Vuonna 2014 voimassa oleva kaivoslaki on vuodelta 2011 (621/2011).

sekä liikenteeseen liittyviä ratkaisuja.¹² Kaivostoiminta nähdään aluepoliittisesti hyvin merkittävänä Lapissa. Yleinen etu täyttyy kiistatta alueella, jolla on erityisen ongelmallista luoda uusia työpaikkoja.

Yhteenvetona voidaan todeta, että raaka-aineen saatavuuden on kiistattomasti katsottava täyttävän yleisen edun vaatimuksen. Tämä johtuu siitä, että kansantaloudelliset perusteet ovat vahvat. Työllisyys ja aluepolitiikka ovat myös vahvoja yleisiä etuja, mutta niitä punnittaessa ympäristön terveys-, viihtyisyys- ja turvallisuuskohdat asettavat reunaehdoja.

2.4 Tärkeä yleinen etu kuntajakolainsäädännössä

Vuoden 1925 KJaoitusL:ssa tärkeätä yleistä etua täsmennettiin esimerkkiluettelolla, mutta vuoden 1977 laki kuntajaosta ei mitenkään täsmennyttä tärkeää yleistä etua. Erosta huolimatta molemmat ilmaisut tarkoittavat samaa. Kyseessä ovat joustavat oikeusnormit, joilla lainsäätävä tietoisesti on antanut päättäjälle harkintavaltaa. Tämä on tapahtunut joko suoranaisesti (esimerkiksi latitudimääräyksellä, jolloin on määritelty vain rangaistuksen ylä- ja alaraja) tai epäsuorasti käyttämällä sellaisia käsitteitä kuin ”hyvä tapa”, ”kunnian vastaista”, ”hyväksyttävä syy”, ”epäsuhteessa”, ”kohtuullinen”. Joustavien ja tavallisten oikeusnormien välillä on vain aste-ero.¹³

Joustava oikeusnormi on kirjoitettu joko yksin tai se sisältää tyyppiluettelon. KJaoitusL:n pakkoliitospykälässä oli lyhyt tyyppiluettelo: huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi. Vuoden 1977 lain vastavassa pykälässä tyyppiluetteloa ei enää ollut. Joustavassa oikeusnormissa voidaan viitata myös tyyppiluetteloon, joka sijaitsee muualla lainsäädännössä. Oikeuskirjallisuudessa on yleisesti katsottu, että joustavat oikeusnormit eivät johda mielivaltaisiin ratkaisuihin sen useammin kuin kiinteät oikeusnormitkaan. Se, että eri aloilla on joustavia oikeusnormeja, on osoitus maamme korkeasta oikeuskulttuurista. Otto Brusiin on todennut oivallisesti: ”Tuomarien on ymmärrettävä, miten hienostunut väline heidän käteensä annetaan joustavien oikeusnormien muodossa, heidän tulee kyetä avarakatseisesti, mutta ilman mielivaltaa tuota välinettä käyttämään. Sanalla sanoen: joustavat oikeusnormit edellyttävät, että yhteiskunnan oikeuskulttuuri on korkealla tasolla, ne ovat korkean oikeuskulttuurin ilmaus.”¹⁴

Brusiinin mukaan on luonnollista, että eri oikeudenaloilla harkinta jossain määrin vaihtelee. Kauppoikeudessa tapahtuu oikeusvarmuuden ja selvyyden

¹² Lapin maakuntasuunnitelma 2030, s. 20 ja 21.

¹³ Näin muun muassa Brusiin DL 1938, s. 287.

¹⁴ Brusiin 1938, s. 289.

vuoksi sekä kansainvälisen kaupan sujumiseksi standardisoitumista. Puhutaan kansainvälisestä kauppatastavasta. Tällöin tuomari edellä mainittujen pohjalta täsmentää joustavien oikeusnormien sisällön kussakin oikeustapauksessa. Joustavan oikeusnormin soveltaminen on tyystin erilaista esimerkiksi perheoikeudessa. Vaaditaan, että herkat eettillisävyiset vivahdukset on otettava huomioon jokaisessa yksittäistapauksessa mikäli mahdollista. Tuomarin harkinta on tällöin vaativampaa ja vaikeampaa kuin kauppaoikeudessa. Sama pätee rikosoikeuteen, koska ihmiskohtaloista päätettäessä on käytettävä äärimmilleen hiottuja joustavia ajatusvälineitä, ja näitä soveltavien tulee olla avarakatseisesti elämää ja syvästi ihmisiä ymmärtäviä tuomareita. Esimerkkinä joustavista oikeusnormeista, jotka ovat aikojen kuluessa osoittaneet elinvoimansa, Brusiin mainitsee vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaren monet säännökset.¹⁵

Kaarle Makkonen käyttää nimitystä yleislausekkeet, joilla hänen mukaansa tietoisesti jätetään ratkaisijalle harkintavaltaa. Makkonen katsoo kuitenkin, että käytännössä nämä normit tuskin juurikaan tulkintatilanteessa poikkeavat muista normeista.¹⁶

Aulis Aarnion mukaan muuttuva yhteiskunta on aikaansaanut paineen luoda entistä enemmän punnintanormeja, kuten joustavat oikeusnormit, joissa oikeustositseikasto on jätetty kokonaan täsmentämättä tai on esimerkkiluettelo. Tällöin joustavat normit siirtävät painopistettä lakia soveltavan viranomaiskoneiston suuntaan. Aarnio katsoi, että tulevaisuudessa perinteinen velvollisuuksien ja oikeuksien sääntely syrjäytyy punninta-, tavoite- ja resurssinormien hyväksi.¹⁷ Aarnion näkemys (1989) oli erittäin osuva. Hän jatkoi punnintanormien analysointia vuoden 2006 teoksessaan.¹⁸

Seppo Laakso jakaa oikeusnormien tulkintatilanteet viiteen eri ryhmään: 1. säännös on yksiselitteinen, 2. säännös sisältää harkintamarginaalin, 3. säännökset ovat ristiriitaisia, 4. säännös on tulkinnanvarainen ja 5. säännös puuttuu kokonaan. Kun säännös sisältää harkintamarginaalin, voidaan puhua harkintatilanteesta, jolloin asetetaan vain harkinnan rajat tai kehykset. Harkintaa ohjaavina tekijöinä tulevat kyseeseen myös yleiset oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuus ja kohtuus. Laakso kutsuu tällaisessa tilanteessa tehtyjä ratkaisuja ns. on katsottava -ratkaisuiksi.¹⁹

¹⁵ Brusiin 1938, s. 289, 290 ja 293. Aarnio pitää vuoden 1734 oikeudenkäymiskaarta sitkeähenkisenä sen vuoksi, että sen taidokkaasti muotoillut lakitekstit ovat antaneet tilaa yhteiskunnallisen, poliittisen ja teknisen kehityksen vaatimille muutoksille. Ks. Aarnio 2006, s. 108.

¹⁶ Makkonen 1981, s. 83 ja 84.

¹⁷ Aarnio 1989, s. 77 ja 78.

¹⁸ Aarnio 2006, s. 115–117. Aarnion mukaan ei ole nähtävissä, että jäykkyyden ja jouston välinen jännite olisi häviämässä yhteiskunnasta tai että se ratkeaisi yksiselitteisesti jommankumman hyväksi, vaan jännite synnyttää kulloisenkin ajan tarpeisiin ”kolmannen tien.”

¹⁹ Laakso 1990, s. 132 ja 133.

Heikki Kulla luonnehtii joustavia oikeusnormeja kielellisesti väljäsisältöisiksi säännöiksi. Tällaisia ovat hänen mukaan muun muassa ”julkinen etu, yleinen järjestys ja turvallisuus, vilpiton mieli, ihmisarvo, lapsen etu, painavuus, tarpeellisuus, sopivuus ja kohtuullisuus”. Kulla tuo esiin saksalaisen Hedemanin kirjoituksen vuodelta 1933, jossa tämä varoitti joustavien oikeusnormien vaaroista, että ne voivat pahimmillaan johtaa totalitääriseen vallankäyttöön, ja roomalaisen oikeuden rappio alkoi Bysantissa silloin, kun oli siirrytty ankarasta lainsoveltamisesta lempeään ja pehmeään harkintaan. Kulla tuo osuvasti esiin Neuvostoliiton esimerkin joustavien oikeusnormien mielivaltaisesta soveltamisesta puolueen ja talousjärjestelmän intressien toteuttamiseksi. Kulla pitää Hedemanin näkemyksiä huomionarvoisina. Hän kuitenkin katsoo, että Suomessa joustavien oikeusnormien soveltamiseen ei kuitenkaan katsota liittyvän tuomioistuinkontrollin ulottumattomissa olevaa toimintaa.²⁰ Tämä on oleellinen ja perusteltu näkökohta.

Voimassa olevan kuntarakennelain merkittävin joustava oikeusnormi on lain 19 §:n 2 momentti. Sen mukaan vastoin kunnan valtuuston tahtoa voidaan kunnan osa siirtää, jos 1) muutos on muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin tai 2) 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Tapauskäytäntöä lainkohdan soveltamisesta on ehtinyt kertyä vuoden 2009 kuntajakolain ja sen muuttamiseksi säädetyn vuoden 2013 kuntarakennelain aikana varsin niukasti.

Kuntajakokysymykset ja varsinkin pakkoliitoskysymykset ovat sen luontoisia asioita, ettei kiinteillä oikeusnormeilla voida hallita eteen tulevia moninaisia tapauksia. Pakkoliitospäätös ei ole koskaan rutiiniratkaisu. Jotta asia voidaan oikeudellisesti ratkaista, tarvitaan välttämättä joustavaa oikeusnormistoa.

3 TÄRKEÄ YLEINEN ETU JA PAKKOLIITOS-KYSYMYKSET OIKEUSKIRJALLISUUDESSA

Pakkoliitoskysymyksiä ja sen keskeisintä kysymystä, tärkeää yleistä etua, on käsitelty verraten vähän oikeuskirjallisuudessamme. Ensimmäinen kirjoitus lie-
nee vuonna 1923 Lakimies-lehdessä julkaistu Torsten Malisen kirjoitus. Hän

²⁰ Kulla 2010, s. 1–19.

kirjoitti laista kunnallisen jaoituksen muuttamiseksi lainvalmistelukunnan ehdotuksen pohjalta. Laki toteutui pitkälti ehdotuksen mukaisena. Kirjoitus nosti esiin muutamia kysymyksiä, jotka ovat säilyneet keskeisinä periaatteina kulu-
neen runsaan 88 vuoden ajan. Ensimmäinen periaate oli se, että molemmat muu-
toksen kohteeksi joutuvat kunnat, niin luovuttava kuin vastaanottavakin kunta,
ovat oikeudellisesti samanarvoisia. Toinen periaate oli, että ”sangen laajoissa ja
monimutkaisissa” liitoskysymyksissä tuli harkita mahdollisuutta toimittaa tutki-
mus selvitysmiehen tai maaherran toimesta.²¹

K. J. Ståhlbergin artikkeli ”Kunnan itsepuolustus-oikeus toiseen kuntaan liittä-
mistä vastaan” on vuodelta 1939. Ståhlberg viittasi lainvalmistelukuntaan käsi-
tellessään KJaoitusL:n 3 §:n säännöstä: ”Sanoilla ’havaitaan tarpeelliseksi’ tar-
koitetaan, ettei jaoitusmuutosta ole tällaisessa toimeenpantava, jos muita keinoja
on käytettävissä vallitsevan epäkohdan poistamiseksi. Kuntain itsenäisyyttä ei
ole näin vakavalla toimenpiteellä loukattava, jos parannus voidaan aikaansaada
muulla sopivammalla tavalla.” Ståhlbergin esiin nostama periaate jaoitusmuutos-
ten toissijaisuudesta on ollut keskeinen periaate koko kuntajakolainsäädännön
voimassaoloajan. Hän totesi kansainvälisiin vertailuihin nojautuen, että koko-
nalisliitosta varten on vaadittava, että sillä torjuttavat epäkohdat ovat oleellisesti
suuremmat ja sitä vaativa tärkeä yleinen etu on paljon tärkeämpi kuin ne, joiden
nojalla voidaan osittaiseen liitokseen ryhtyä.²² Kokonaisliitoksessa on kysymys
kunnan olemassaolosta, minkä vuoksi siihen vaaditaan olennaisesti vahvemmat
perusteet kuin osittaisliitokseen.

Reino Kuuskoski rinnasti yleisen edun valtion etuun. Sen tuli kuitenkin olla
tärkeä, jolla tarkoitettiin huomattavasti rajoittaa yleisen edun käsitettä.²³ Viljo
Linnin mukaan laki antoi kuntajakoasioissa paljon tilaa harkinnalle. Lain sovel-
taminen riippui siitä, miten valtioneuvosto, lähinnä sisäasiainministeriö, asian
harkitsi. Kun asia oli näin harkinnanvarainen, ei voitu koskaan sanoa, että päätös
on lainvastainen. Linni teki kuitenkin selvän eron pakkoliitoksen ja muunlaisen
liitoksen välillä.²⁴

Olavi Rytkölen mukaan ilmaisu ”havaitaan tarpeelliseksi” tarkoitti sitä, ettei
jaoituksen muutosta tullut panna toimeen, jos muilla keinoilla voitiin saavuttaa
samat päämäärät. Kannanotollaan Rytkölä tuli Ståhlbergin kanssa samoille lin-
joille. Tämä oli sopusoinnussa kuntien alueellisen koskemattomuuden kanssa,
johon ei tullut hallinnollisten tai muiden epäkohtien korjaamiseksi yleensäkään
puuttua, jos korjaus voitiin saada aikaan muilla keinoilla. KHO 20.9.1955 taltio

²¹ Malinen LM 1923, s. 157 ja 162.

²² Ståhlberg LM 1939, s. 477.

²³ Kuuskoski MK 1946, s. 303.

²⁴ Linni MK 1949, s. 264 ja 265.

4314 oli Rytkölän mielestä tapaus, jossa jaotuksen muuttaminen oli ainoa keino. Alueliitos toteutettiin kulkuyhteyksien parantamiseksi, sillä muita keinoja asian hoitamiseksi ei ollut.²⁵

Rytkölän mukaan tärkeä yleinen etu ei tarkoittanut kunnan jäsenen etua tai kunnan etua yhtä vähän kuin valtionkaan etua vaan kokonaisuuden etua. Usein katsotaan, että pakko voidaan kohdistaa vain siihen kuntaan, joka on laiminlyönyt hallintonsa hoidon. Useimmiten näin olikin, mutta periaate ei ollut ehdoton. Olosuhteet saattoivat olla sellaiset, että kokonaisuus vaati hyvin asiansa hoitaneen vastustuksesta huolimatta sen liittämistä naapurikuntaan. Tällöin tuli puoltavien intressien olla suhteellisesti suurempia. Pakollista kokonaisliitosta oli aina arvosteltava ankarammin kuin pakollista osittaisliitosta. Rytkölä luonnehti pakkoliitospykälän harkintaa oikeudenetsinnäksi (Rechtsfindung) ja sen myötä oikeusharkinnaksi. Rytkölän mielestä sen kunnan esittämiin näkökohtiin, joka menettää alueitaan, oli kiinnitettävä erityistä huomiota. Samoin oli myös menettävä sen kunnan suhteen, joka joutui vastaanottamaan taloudellisesti erityisen raskaan alueen. Kuitenkin oli muistettava, että ehdottoman ja yleispätevän säännön luominen oli mahdotonta, koska ratkaisu riippui viime kädessä olosuhteista kussakin yksittäistapauksessa erikseen.²⁶

Arno Hannuksen mielestä kunnan mielipiteellä oli itseisarvonsa jopa silloin, kun sitä ei voitu pitää perusteltuna tai järkevänä.²⁷ Hannuksen kannanoton taustalla lieene ollut hänen vahva kunnallisen itsehallinnon kunnioituksensa.

Matti Niemivuo katsoi, että tärkeä yleinen etu oli määrittelemätön. Lain esitöistä ei tullut johtoa siihen, mitä tärkeä yleinen etu tarkoitti. Niemivuon mukaan se tarkoitti lähinnä valtakunnallisen kokonaisedun huomioon ottamista. Muutoksesta tuli olla etua laajemmaltikin kuin vain sitä koskeville kunnille. Mikäli muutosta perusteltiin vain kunnallisten palvelujen parantamisella, ei tärkeä yleinen etu ollut kyseessä. KHO 1980 A II 13 oli Niemivuon mielestä ratkaisu, joka on ollut omiaan hämärtämään sitä, milloin on kysymyksessä kuntajaon muutosta vaativa tärkeä yleinen etu. Siinä oli kysymys päätöksestä, jolla oli siirretty noin 60 hehtaarin suuruinen alue Huittisten kaupungista Keikyän kuntaan. Alue muodostui kahdesta tilasta ja sillä asui 13 asukasta. Huittisten kaupunki oli vastustanut muutosta ja valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO hylkäsi valituksen äänin 4–3. Niemivuo totesi vielä, että ”on sangen vaikea tässä kohdin säätää tyhjentäviä määräyksiä, samalla liiaksi rajoittamatta hallitusvallan toimintavapautta”.²⁸

²⁵ Rytkölä 1957, s. 85.

²⁶ Rytkölä 1957, s. 87–89 sekä Rytkölä 1978, s. 47 ja 48.

²⁷ Hannus 1977, s. 1260.

²⁸ Niemivuo 1983, s. 603, 604, 606, 607 ja 612 sekä Niemivuo 1991, s. 62.

Toivo Holopaisen näkemys tärkeästä yleisestä edusta oli karun arkinen. Hänen mukaansa KHO ei ole kumonnut yhtäkään valtioneuvoston päätöstä sillä perusteella, ettei edellytyksiä ole ollut olemassa. Niinkin voimakkaat vaatimukset kuin huomattava epäkohta ja tärkeä yleinen etu on aina katsottu täytetyiksi. Tämä johtui Holopaisen mukaan siitä, että jaotuksen muuttamisessa vaikuttivat monet erilaiset näkökohdat, joista jokin aina riitti täyttämään harkinnalle tilaa jättävän muutosedellytyksen. Oikeudellisen analyysin tarvetta ei Holopaisen mukaan näiden säännösten tulkinnassa juurikaan ollut.²⁹

Tärkeälle yleiselle edulle ei ole oikeuskirjallisuudestamme löydettävissä yhteistä määritelmää. Suurimman yhteisen kannatuksen on saanut näkemys, että tärkeässä yleisessä edussa on kysymys kokonaisedusta, joka on intressinä merkittävämpi kuin yhden tai useamman kunnan tai jopa merkittävämpi kuin valtion etu. Tämän näkemyksen ovat selkeimmin tuoneet esille Rytkölä ja Niemivuo.

Ajankohtaiseen kuntauudistukseen liittyen on tuotava esiin Juha Lavapuron vuoden 2013 kirjoitus, jossa hän puntaroi perusoikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon toteutumista päätettäessä kuntarakennelain 18 §:n perusteella erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan liittämistä naapurikuntaan. Lavapuro katsoo, että perustuslakivaliokunta on kuntarakennelaista antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2013 vp) linjannut asiaa tavalla, jolla tulee olemaan laajempaakin merkitystä tulevaisuudessa.³⁰ Päätöstä on tulkittava niin, että perustuslakivaliokunta katsoo kunnallisen itsehallinnon asettavan lainsäätäjän ja valtioneuvoston toimille tietyt rajat. Keskustelua asiasta tarvitaan kuitenkin lisää, ja ennen kaikkea siitä syystä, että kuntajakokysymykset tulevat olemaan ajankoh-
taisia myös tulevaisuudessa.

4 KUNTIEN PAKKOLIITOSPÄÄTÖSTEN PERUSTEINA OLLEITA SYITÄ

Suomen kuntahistoriassa on tehty yhteensä 17 pakkoliitospäätöstä, joista yksi 1940-luvulla, kaksi 1950-luvulla, viisi 1960-luvulla, seitsemän 1970-luvulla sekä kaksi 2010-luvulla. Näiden päätösten johdosta kuntamäärä on vähentynyt 23 kunnalla. Sen lisäksi on toteutettu lähes pakkoliitokseksi verrattava kuntajaon muutos, kun Sipoon kunnan osa siirrettiin Helsingin kaupunkiin vuoden 2009 alusta. Vuosien 1944–1975 pakkoliitospäätökset voidaan ryhmitellä sen mukaan, millainen on ollut se tärkeä yleinen etu, jonka perusteella päätös on tehty. Vuosien 1944–1975 päätöksistä on löydettävissä viisi eri ryhmää:

²⁹ Holopainen 1969, s. 384 ja 385.

³⁰ Lavapuro 2013, s. 181–203.

1. Valtakunnanosakeskuksen tai maakuntakeskuksen vahvistaminen.
2. Kaupungin tai kauppalan kehityksen ja kasvun turvaaminen.
3. Merkittävän teollisuuslaitoksen seurauksena tulevien infrastruktuuri- ja palveluvaatimusten turvaaminen.
4. Kunta tulossa elinkelvottomaksi ja palvelujen turvaamiseksi tarvitaan pakkoliitos naapurikuntaan.
5. Tarkoituksenmukaisten aluejärjestelyjen aikaansaaminen.

Seuraavaksi tarkastellaan ryhmittäin vuosina 1944–1975 päätetyt 15 pakkoliitosta.

Vuonna 2014 tehdyt pakkoliitospäätökset käsitellään omana kysymyksenään myöhemmin.

4.1 Valtakunnanosakeskuksen tai maakuntakeskuksen vahvistaminen

4.1.1 Helsingin suuri alueliitos 1946

Valtioneuvoston yleisistunnossaan 5.10.1944 äänin 10–6 tekemä päätös Haagan kauppalan sekä Huopalahden, Kulosaaren ja Oulunkylän kuntien liittämistä pakkoliitoksella Helsingin kaupunkiin oli ensimmäinen pakkoliitos. Päätös merkitsi sitä, että Helsingin maalaiskunta menetti siihenastisen kuntakeskuksensa Malmin ja muita alueita Helsingin kaupungille. Päätös nojautui KJaoitusL:n 2 ja 3 §:iin.

Helsingin suuren alueliitoksen pohjana oli selvitysmies Yrjö Harvian vuonna 1936 valmistunut laaja selvitys, jota Harvia täydensi lausuntojen jälkeen vuonna 1940.³¹ Sodan aikana asia oli ollut valtioneuvoston esittelyssä parikin kertaa, viimeksi syyskuun lopussa 1944, jolloin oikeusministeri Ernst von Born oli pyytänyt asiakirjat haltuunsa, ja asia oli pantu pöydälle.

Harvia oli määrätty selvitysmieheksi jo vuonna 1928, koska esikaupunkiolot olivat muodostuneet sekaviksi, ja järjestämätön esikaupunkiasutus rehotti. 1920-luvulla esikaupunkien väestö lähes kaksinkertaistui. Helsingin kaupunginvaltuusto oli asettanut vuonna 1920 esikaupunkivaltuuskunnan laajoilla toimintavaltuuksilla, mutta työ ei edennyt. Samaan aikaan oli myös pantu vireille useita esityksiä kunnallisen jaotuksen muuttamisesta. Nämä esitykset koskivat Huopalahden kunnan jakamista, Leppävaaran asemaseudun eroamista Espoon maalaiskunnasta, Malminkylän ja Tapaninkylän muodostamista kauppalaksi ja näiden kylien liittämistä kaupunkiin, Suomenlinnan muodostamista omaksi kunnaksi, Pakinkylän sekä Pukinmäen liittämistä kaupunkiin. Ratkaisuaan odottivat

³¹ Harvia, Päämietintö 1936. Erikoisselvitykset 1936. Lausunnot 1940.

myös muutamat muut kysymykset, joita ei ollut pantu vireille, mutta joiden ratkaisua yleisesti odotettiin. Tällaisia kysymyksiä olivat Herttuaniemen teollisuusalueen liittäminen kaupunkiin sekä Helsingin ja ja Espoon pitäjien uudelleenjärjestelyt.³² Selvitettävänä oli laaja asiakokonaisuus

Harvian mukaan esikaupunkien olosuhteissa arveluttavinta oli se, että niissä oli vakiintunut elin- ja asumistaso, joka oli kaupunkimaista asutusta alhaisempi ja aiheutti ennen kaikkea terveydellisiä ongelmia, tyytymättömyyttä ja alipalkkoja. Lähes kaikki esikaupunkialueet olivat muodollisesti taajaväkisiä yhdyskuntia ja vuoden 1932 alussa voimaan tulleen asemakaavalain mukaan rakennuskiellossa, ellei maaherra ollut myöntänyt poikkeuslupaa. Käytännössä esikaupunkialueet olivatkin rakennuskiellossa ja välitilassa. Vuonna 1933 asui esikaupungeissa Helsingin maalaiskunnassa 19 308 henkilöä, joista yli puolet (11 441) asui Malmi-Tapanilan alueella. Esikaupunkiväestö muodosti jo enemmistön Helsingin maalaiskunnassa. Kunnan hallinnollinen keskus oli Malmin aseman alueella, ja myös kaikki muut tärkeimmät virastot ja laitokset sijaitsivat Malmin aseman seudulla. Helsingin maalaiskunnan veroäyri oli korkea.

Harvia katsoi, että Huopalahti, Oulunkylä ja Kulosaari tulisi vetää mukaan yhteiseen kunnallishallintoon tasaamaan sitä rasitusta, jota taloudellisesti heikompien alueiden liittäminen kaupunkiin tulee aiheuttamaan. Harvian mukaan esikaupungit olivat niin kaupunkimaisia, ettei ollut tarkoituksenmukaista pitää niitä maalaiskuntina. Huopalahti ei voinut olla kauppala hajanaisuutensa vuoksi. Ei myöskään ollut tarkoituksenmukaista, että Kulosaari ja Oulunkylä olisi muutettu kauppaloiksi. Maatarvetta arvioidessaan Harvia katsoi, että kaupunki tulee rakennetuksi täyteen 15 vuodessa, minkä vuoksi tuli ryhtyä hyvissä ajoin kaupungin alueen laajentamiseen.

Harvia esitti päämietinnössään vuonna 1936 Haagan kauppalan sekä Huopalahden, Kulosaaren ja Oulunkylän maalaiskuntien liittämistä Helsingin kaupunkiin. Lisäksi hän esitti Helsingin maalaiskunnasta liitettäväksi huomattavia alueita, muun muassa Malminkylän sekä Espoon maalaiskunnasta Haglundin yksinäisen verotalon. Kaupungin pinta-ala olisi kolminkertaistunut 468,38 km²:iin, ja asukkaita olisi tullut lisää 25 655.³³

Harvia ehdotti myös uuden Tikkurilan maalaiskunnan perustamista, joka muodostuisi Helsingin maalaiskunnan Tikkurilan kylästä sekä viereisistä kylistä. Uuden Tikkurilan maalaiskunnan alueella oli asukkaita 3 258. Harvia ehdotti vielä Suur-Huopalahden kauppalan perustamista. Se tulisi muodostaa pääosin Espoon maalaiskunnasta ja vähäisiltä osin Helsingin maalaiskunnasta. Asukkaita oli tuolla alueella 4 600. Muutosten jälkeen Helsingin maalaiskunnan pinta-

³² Harvia, Päämietintö 1936, s. 239.

³³ Harvia, Päämietintö 1936, s. 269–289.

ala olisi supistunut 141,75 km²:iin, ja asukkaita olisi ollut noin 2 800. Espoon maalaiskunta olisi pienentynyt 269,65 km²:iin, ja uusi asukasmäärä olisi ollut 7 000.³⁴

Taajaväkinen yhdyskunta saattoi olla vain maalaiskunnassa. Harvian esitys merkitsi näin ollen seuraavien taajaväkisten yhdyskuntien lakkauttamista: Helsingin maalaiskunnasta Malmi-Tapanila, Pakinkylä, Pitäjänmäki, Pukinmäki, Herttuaniemi, Kulomaa, Puodinkylä ja Degerö, Espoon maalaiskunnasta Alberga, Huopalahden maalaiskunnasta Munkkiniemi ja Lauttasaari, Oulunkylän maalaiskunnasta Oulunkylä ja Kulosaaren maalaiskunnasta Kulosaaren huvilakaupunki -niminen yhdyskunta. Harvia esitti myös Tikkurilan taajaväkisen yhdyskunnan lakkauttamista.

Ehdotus oli kattavuudessaan ja yksityiskohdissaan vailla vertaa. Ehdotuksen B.5 mukaan: ”Kunnan eläke, minkä jakamaton kunta on myöntänyt eräille kansakoulun opettajille, on sen kunnan suoritettava, jolle koulu, missä opettaja virasta erotessaan toimii, luovutetaan. Kaupungin on vastattava niitten eläkkeitten suorittamisesta, mitkä kunta on myöntänyt eräälle kunnallislautakunnan entiselle esimiehelle, eräälle kunnalliskodin työnjohtajan leskelle ja eräälle palveluksesta eronneelle kättilölle.”³⁵

Harvian lopullisesta esityksestä vuonna 1940 oli jätetty pois joitakin kohtia, joita oli vastustettu lausuntokierroksella. Näitä olivat muun muassa Espoota koskevat ehdotukset sekä Tikkurilan maalaiskunnan perustaminen.

Valtioneuvoston esittelymuistiossa³⁶ perusteltiin liitosta selvityksen perusteilla. Siinä todettiin myös, että Huopalahden ja Kulosaaren maalaiskunnat vastustivat liittämistä jyrkästi. Helsingin maalaiskunta ei hyväksynyt kuntakeskuksensa Malmin liittämistä Helsinkiin. Haagan kauppala oli 1930-luvun pulavuosien seurauksena joutunut taloudelliseen ahdinkoon ja oli aikaisemmin hyväksynyt liittämisen, mutta nyt se alkoi vetää lupauksiaan takaisin, samoin kuin Oulunkylän maalaiskuntakin. Uudenmaan lääninhallitus katsoi, että pakkoliitos on Kulosaaren huvilakaupungin maalaiskunnan osalta lainvastainen. Esittelymuistiossa katsottiin, että edellytykset pakkoliitokselle olivat olemassa, ja Huopalahden, Kulosaaren ja Oulunkylän maalaiskunnat sekä Haagan kauppala tulisi liittää Helsingin kaupunkiin vuoden 1946 alusta.³⁷

Sisäasiainministeri Kaarlo Hillilä (ml.) esitti, että pakkoliitoksesta tehtäisiin päätös. Hallituksen kaikki kuusi sosiaalidemokraattista ministeriä kannattivat pakkoliitosta kuten myös edistyspuolueen Kauppi sekä maalaisliiton Luukka

³⁴ Harvia, Päämietintö 1936, s. 289–293.

³⁵ Harvia, Päämietintö 1936, s. 350.

³⁶ Esittelymuistion laati hallitusneuvos Erkki O. Mantere.

³⁷ Mennola 2010, s. 16–19.

sekä ammattiministeri Martola. Pakkoliitos sai taakseen kymmenen valtioneuvoston jäsentä. Pääministeri Urho Castren (kok.) katsoi, että ainakin Huopalahden ja Kulosaaren osalta pakkoliitoksesta oli luovuttava, koska laillisuus oli kyseenalainen. Oikeusministeri Ernst von Born (r.) vastusti pakkoliitosta vielä jyrkemmin todeten sillä olevan heikko oikeudellinen pohja. Pakkoliitosta vastustivat myös maalaisliiton Kalliokoski ja Ellilä sekä ammattiministerit Enckell ja Walden.³⁸ Äänin 10–6 valtioneuvosto päätti, että Haagan kauppala sekä Huopalahden, Kulosaaren ja Oulunkylän maalaiskunnat lakkaavat vuoden 1946 alusta, ja ne liitetään Helsingin kaupunkiin. Päätöksellä Helsingin maalaiskunta menetti kuntakeskuksensa Malmin ja muita alueita Helsingin kaupungille.

Päätös perustui huolelliseen ja laajaan selvitykseen. Tärkeä yleinen etu toteutui, koska pääkaupunkiseudun kehitykselle esikaupunkiolot muodostivat polttavan ongelman, jonka ratkaisemiseksi tarvittiin välttämättä suuri alueliitos. Sitä seikkaa, että kuusi ministeriä vastusti pakkoliitosta, ei liene nähtävä merkinä kysymyksen juridisesta ongelmallisuudesta, vaan osoituksena siitä, että ministerit arvostivat kunnallista itsehallintoa niin vahvasti, että pitivät siitä kiinni loppuun saakka. Päätöksen ajankohta ei ollut sattuma. Päätös tehtiin ajankohtana, jolloin vielä paljon isompi asia – Lapin sota – hallitsi ihmisten mieliä. Kuntaliitosten historian tarkastelu tuo esiin sen, että monet päätökset pakkoliitoksista on tehty epätavallisissa olosuhteissa: sota, virkamieshallitus, vähemmistöhallitus.

Vaikka Helsingin alueliitos toteutui huolellisen valmistelun pohjalta ja päätti vuonna 1920 esikaupunkiongelmista käynnistyneen liitosprosessin,³⁹ se oli jo muutaman vuoden kuluttua riittämätön suhteessa väestönkasvuun, liikenteen kehittymiseen sekä ydinkaupungin rakentamiseen. Espooseen alkoi kohdistua yhä enenevässä määrin kuntajakovaatimuksia, ja viimein vuonna 1963 Espoosta muodostettiin kauppalala. Helsingin maalaiskunta puolestaan oli saanut jo vuonna 1954 toiminnallisesti kuntaan liittyviä osia Keravalta ja Tuusulasta. Helsingin maalaiskunta muuttui Vantaan kauppalaksi vuoden 1972 alusta. Vuonna 1966 liitettiin Vuosaari Helsinkiin sekä vuoden 2009 alusta Sipoon osa ja pieni alue Vantaasta siirrettiin Helsinkiin.

³⁸ Valtioneuvoston käsittelystä ks. Mennola 2010, s. 18 ja 19. Mennola antaa ko. teoksessa sen kuvan, että K. J. Ståhlberg olisi ollut Helsingin suurta alueliitosta vastaan. K. J. Ståhlberg asui eläkepäivinänsä Kulosaaressa.

³⁹ Alanen 2009, s. 57 ja 58.

4.1.2 *Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan liittäminen Lappeenrannan kaupunkiin 1967*

Lappeenrannan kaupunki perustettiin vuonna 1649 ja Lauritsalan kauppala vuonna 1932. Lappeen kunta on kuitenkin näitä vanhempi, ja sen syntyä voidaan pitää Lappeen seurakunnan perustamisvuotta 1437. Lappeenrannan valtuuston tehtyä vuonna 1963 valtioneuvostolle esityksen alueiden siirtämisestä Lappeen ja Taipalsaaren kunnista Lappeenrannan kaupunkiin sisäasiainministeriö määräsi marraskuussa 1965 YTT Erkki Pystysen⁴⁰ tekemään selvityksen Lappeenrannan kaupungin, Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan yhdistämisestä. Samoihin aikoihin oli tehty neljä muutakin esitystä, jotka koskivat mainittujen kuntien ja Lauritsalan kauppalan välisiä rajajärjestelyjä.

Pystysen laaja (yli 100 sivua) selvitys (Lappeenranta-tutkimus) valmistui maaliskuussa 1966. Lappeenrannan kaupungin maapinta-ala oli tuolloin 23 km² ja asukasmäärä 24 000. Lauritsalan kauppalan maapinta-ala oli 24 km² ja asukasmäärä 12 800. Lappeen kunta oli maapinta-alaltaan laaja, 574 km², ja siellä asui 11 800 ihmistä. Pystynen katsoi, että kaikki hakemukset kytkeytyivät Lappeenrannan tilantarpeen tyydyttämiseksi valittavaan ratkaisuun. Lappeenranta-tutkimuksen johtojat oli asukaslukujen arvioiminen suhteessa pinta-aloihin. Pystynen vertasi Lappeenrannan pinta-alaa eräiden muiden Suomen, Ruotsin ja Saksan vastaavankokoisten kaupunkien pinta-aloihin ja tuli siihen johtopäätökseen, että Lappeenrannan kaupunki oli jo vuonna 1966 alueeltaan liian pieni silloiselle väestölleen. Kaupungin kokonaisrakentamisoikeuden arvioitiin tulevan käytetyksi kolmessa vuodessa⁴¹ eli kaupungin lisäalueen tarve oli huutava.

Vaikka Lappeenrannan seudun liitoksen lähtökohdat olivat alun perin paikalliset ja kunnalliset, selvityksen johtopäätökset olivat pitkälti maakunnalliset ja valtakunnalliset:

1. Maakunnan ja valtakunnan näkökulmasta on tarkoituksenmukaista kehittää Lappeenrannasta suuri, vähintään 100 000 asukkaan kaupunki.

2. Kaupungin tulee olla yksi itsehallinnollinen perusyksikkö riittävän laajoine ympäristöalueineen.

3. Kaupungilla tulee olla aluetta vähintään 2 000 neliömetriä asukasta kohden.

4. Kaupungin kokonaissuunnittelun tulee ulottua hallinnollisen alueen sisällä vähintään kymmenen vuotta edelle ja fyysisen perussuunnittelun vähintään viisi vuotta edelle suunnitteluajankohdasta, mikä on liukuva. Johtopäätökset perustuvat näkemykseen, että Helsingin ohella eri puolille maata tarvitaan suurempia

⁴⁰ Pystynen oli juuri vuonna 1965 työnsä valmiiksi saaneen pienkuntakomitean sihteeri sekä vastikään julkaissut väitöskirjansa ”Kunnan suuruus kunnallishallinnossa.”

⁴¹ Pystynen 1966, s. 25 ja 29.

keskuksia, jollaiseksi Lappeenranta olisi sovelias. Siitä tulisi kehittää portti itään, Euroopan ja muunkin maailman virkistysalueeksi soveliaan Saimaan vesistön kansainväliset vaatimukset täyttävä palvelukeskus sekä ympäröivän asutuksen toimintakeskus. Vaatimukset edellyttivät, että Lappeenrannan aluetta oli viipymättä laajennettava.⁴²

Pystynen visioinnissa oli nähtävissä aluekeskusajattelua, joka tuli aluekehittämiseen laajemmassa mitassa runsaat 30 vuotta myöhemmin, kun maahamme perustettiin aluekeskusverkosto.

Pystynen hylkäsi perustellusti kaikki alueliitosvaihtoehdot, koska ne olisivat vain muutaman vuoden tilapäisratkaisu. Pystynen piti myös Lappeen kunnan jakamista epätarkoituksenmukaisena, koska selvästi sosiologinen kaupunkiyhdyskunta jakautuisi kahdeksi hallinnolliseksi yksiköksi. Hän päätyikin ehdotukseen, että Lappeenrannan kaupunkiin tulisi liittää Lauritsalan kauppala, Lappeen ja Nuijamaan kunnat sekä osia Taipalsaaren kunnasta. Hän katsoi, että näin muodostetussa kaupungissa sekä väestön että talousvoiman kehittyminen ovat rakenteeltaan suuren alueen omaavalle suurehkolle kaupungille täysin soveliaat.⁴³

Lappeenrannan kaupunginvaltuusto kannatti selvitysmiehen ehdotusta yksimielisesti. Lauritsalan kauppalanvaltuusto vastusti kuntaliitosta jyrkästi äänin 23–6, vähemmistöön jääneiden kannattaessa ehdotusta periaatteessa, mutta pitäen sitä ennenaikaisena. Lappeen kunnanvaltuusto vastusti liitosta äänin 17–14 tehden vastaehdotuksen osaliitoksesta. Nuijamaan ja Taipalsaaren kunnanvaltuustot vastustivat liitosta yksimielisesti. Kymen lääninhallitus puolestaan esitti ratkaisun siirtämistä, ”jotta kuntien edustajille jäisi riittävä aika käsityksiensä rauhalliseen tarkistamiseen.”⁴⁴

Valtioneuvoston esittelymuistiossa katsottiin, että Lappeenrannan kaupunki tarvitsee kiireellisesti lisäalueita, ja että kuntien yhdistyminen yhdeksi suurkunnaksi on ainakin pitemmällä aikavälillä tarkoituksenmukaisin, jopa välttämätön ratkaisu. Kysymys olikin vain siitä, onko katsottava tärkeän yleisen edun vaativan, että yhdistyminen toimeenpannaan heti vai kypsyykö yhdistymishanke itsestään, omalla painollaan.⁴⁵ Esittelymuistion johtopäätöksissä oli havaittavissa epäröintiä sen suhteen, täytyivätkö 3 §:n tärkeän yleisen edun vaatimukset. Tämä lienee johtunut siitä, että Lauritsalan kauppala ja Lappeen kunta olivat elinkelpoisia kuntia ja sen ohella liitoksen perustelut olivat pitkälti maakunnalliset ja valtakunnalliset.

⁴² Pystynen 1966, s. 30, 31 ja 33.

⁴³ Pystynen 1966, s. 36 ja 49.

⁴⁴ Valtioneuvoston esittelymuistio 14.6.1966, Kaarlo Tetri, s. 1 ja 2.

⁴⁵ Valtioneuvoston esittelymuistio 14.6.1966, Kaarlo Tetri, s. 1 ja 2.

Pääministeri Rafael Paasion kansanrintamahallitus, jonka sisäasiainministerinä toimi Martti Viitanen (sd.) päätti yleisistunnossaan lain 2 ja 3 §:n nojalla äänin 10–5 liittää Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan Lappeenrannan kaupunkiin vuoden 1967 alusta.⁴⁶ Vähemmistöön jääneet viisi ministeriä olivat keskus-tapuolueesta.

Lauritsalan kauppala ja Lappeen kunta valittivat päätöksestä korkeimpaan hallinto- oikeuteen, joka hylkäsi valitukset. KHO⁴⁷ katsoi, että Lappeenrannan kaupunki turvataksaan luonnollisen ja säännöllisen laajenemisensa tarvitsi lisää aluetta asuntoja, teollisuutta, liikenne- ja muita senkaltaisia tarkoituksia varten ja sen johdosta oli tarpeen liittää riittävän suuri osa Lappeen kunnasta Lappeenrannan kaupunkiin. Edelleen KHO katsoi, että näissä oloissa, kunnallisten tehtävien suorittamisen turvaamiseksi sekä kunnallisen, yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen edistämiseksi, tärkeä yleinen etu vaati muunkin kuin mainitun osan yhdistämistä hyväksyttävää jaotusta noudattaen toiseen kuntaan, ja samoilla perusteilla sellaisen edun vaatimana voitiin pitää sitä, ettei kaupunkiasutukseen liittyvää Lauritsalan kauppalaä säilytetä erillisenä kuntana.

Lappeenrannan kaupungin lisäalueen tarve oli varmasti kiistaton. Lappeen kunnasta alueita oli saatavissa, mutta osaliitos olisi merkinnyt jäljelle jäävän osan elinkelvottomuutta. Lauritsalan kauppala ja Lappeen kunta olivat väestöpohjaltaan ja taloudeltaan elinkelpoisia kuntia. Tarvittiin vahvat perustelut, että KJaoitusL:n 3 §:ssä vaadittava tärkeä yleinen etu täyttyi. Lisäalueen tarve ei siihen yksin riittänyt. Sen ohella tarvittiin maakunnallinen ja valtakunnallinen etu. Väestömäärä 24 000 ei ollut riittävä vahvan maakuntakeskuksen kooksi, puhumattakaan valtakunnanosakeskuksesta. Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan kuntaliitos kaksinkertaisti asukasmäärän, ja Lappeenrannan kaupungista tuli vahva maakuntakeskus, mutta sen jälkeenkin valtakunnanosakeskus oli vielä kaukana. Pystysen visio portista itään tuntui vuonna 1966 kaukaiselta. Seuraavan 30 vuoden aikana perustettiin teknillinen korkeakoulu Lappeenrantaan, ja Neuvostoliitto hajosi, ja sen myötä Lappeenrannasta tuli solmukohta itään. Visio toteutui.

Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan pakkoliitos on eri intressien punninnan jälkeen katsottava oikeudellisesti rajatapaukseksi: kysymys on siitä, mitä näkökohtia korostetaan. Lyhyen tähtäimen näkökohdat tekivät päätöksestä varsin ongelmallisen, koska päätöksellä hävitettiin kaksi elinkelpoista kuntaa. Sen sijaan pitkän aikavälin näkökohdat olivat vahvat, koska päätöksellä vahvistettiin merkittävästi Etelä-Karjalan maakuntakeskusta, ja vahvistuminen koitui pitkällä tähtäimellä koko seudun hyväksi.

⁴⁶ Valtioneuvoston päätös 29.6.1966/378.

⁴⁷ KHO 1966 II A 53.

Kuntajakoa on alueella muutettu tämän jälkeen useampaankin kertaan. Nuijamaan kunta liitettiin Lappeenrannan kaupunkiin vuoden 1989 alusta. Joutsenon kaupunki liitettiin Lappeenrannan kaupunkiin vuoden 2009 alusta sekä Ylämaan kunta vuoden 2010 alusta. Lappeenrannan asukasmäärä oli vuoden 2012 lopussa 72 424.⁴⁸

4.1.3 Kajaanin maalaiskunnan liittäminen Kajaanin kaupunkiin 1977

Kajaanin maalaiskunta perustettiin vuonna 1879 erottamalla se emäpitäjä Paltamosta. Sen asukasmäärä vuonna 1974 oli 10 780 ja maapinta-ala 1 020 km². Pietari Brahe perusti Kajaanin kaupungin vuonna 1651. Kajaanin asukasmäärä vuonna 1974 oli 20 158, ja sen maapinta-ala oli noin 100 km². Kajaanin maalaiskunnasta oli siirretty maa-alueita Kajaanin kaupunkiin vuoden 1968 alussa.

Kunnallisen jaotuksen tarkoituksenmukaisuus seudulla oli ollut esillä 1930-luvun loppuvuosista lähtien. Vuonna 1950 valmistui hallitusneuvos Reino Kuuskosken selvitys ja vuonna 1966 hallitussihteeri Kaarlo Tetrin selvitys. Sisäasiainministeriö määräsi syyskuussa 1974 Suomen Kaupunkiliiton osastopäällikön Gunnar Riskulan ja Suomen Kunnallisliiton osastopäällikön Mauno Kangasniemen tekemään selvityksen Kajaanin maalaiskunnan liittämisestä Kajaanin kaupunkiin.

Riskula ja Kangasniemi totesivat selvityksessään toukokuussa 1975, että Kajaanin kaupungin ja Kajaanin maalaiskunnan yhteistyö oli edistynyt viime vuosien aikana erityisesti sen johdosta, että vuonna 1970 oli laadittu yhteinen yleiskaava. Kuitenkaan vapaaehtoista yhteistoimintaa ei ollut saatu syntymään sillä tavalla kuin yhteistä yleiskaavaa laadittaessa oli suunniteltu. Tarkoituksenmukaisen yhdyskuntakehityksen aikaansaamiseksi Riskula ja Kangasniemi esittivät, että Kajaanin kaupunki ja maalaiskunta päättäisivät Kajaanin maalaiskunnan liittämisestä Kajaanin kaupunkiin vuoden 1977 alusta. He perustelivat esitystään muun muassa seuraavasti:

1. Hallintokoneistojen yhdistämisellä saavutettaisiin tarkoituksenmukaisempi työnjako, specialisoituminen ja voimavarojen käyttö. Keskitetyt investoinnit toisivat säästöjä erityisesti vesi- ja viemärlaitoksessa sekä katujen rakentamisessa ja kaapeloinneissa. Selvitysmiehet totesivat, että vuoden 1972 vaalien perusteella uuden valtuuston kokoonpano olisi vasemmistovoittoinen.

2. Keskittämällä lukiokoulutus saataisiin säästöjä.

3. Yhden kunnan maankäytön suunnittelulla päästäisiin puuttumaan kaupunkirakenteen hajoamisen aiheuttamiin ongelmiin.

⁴⁸ Tilastokeskus. Väestötilastot.

4. Kaupunki ja maalaiskunta ovat huolehtineet palveluistaan hyvin. Kuntaliitos edistäisi kuitenkin Kajaanin kehittymistä voimakkaaksi aluekeskukseksi.

5. Liitos ei aiheuttaisi merkittävää äyrin nostopainetta viiden ensimmäisen vuoden aikana, mutta sen jälkeen valtionapujen menetykset olisivat vuositasolla noin miljoonan markan luokkaa.

6. Liitoshankkeen jatkuva vireilläolo on monin tavoin häirinnyt kunnallista toimintaa, ja ratkaisu suuntaan tai toiseen olisi ensi tilassa saatava aikaan.⁴⁹

Valtioneuvosto käsitteli selvitystä toukokuussa 1975 ja yhtyi Riskulan ja Kangasniemen esitykseen suosittaen Kajaanin kaupungille ja maalaiskunnalle, että ne päättäisivät maalaiskunnan liittymisestä kaupunkiin vuoden 1977 alusta.

Kajaanin maalaiskunnan valtuuston äänin 16–15 hyväksymän kannanoton mukaan maalaiskunnan kehittäminen ja rakentaminen ei tapahtunut maalaiskunnan lakkauttamisen avulla ja sen vuoksi maalaiskunta tuli säilyttää itsenäisenä kuntana. Vähemmistöön jääneet 15 valtuutettua katsoivat, että oli olemassa riittävät perusteet yhdistämiselle. Suoritetussa kansanäänestyksessä enemmistö maalaiskunnan asukkaista kannatti kuitenkin maalaiskunnan liittämistä kaupunkiin. Kajaanin kaupunginvaltuusto hyväksyi äänin 28–12, yksi pidättäytyi, liittämistä puoltavan kannanoton. Siltä varalta, ettei maalaiskunta suostuisi jaotuksen muutokseen vapaaehtoisesti, kaupunginvaltuusto pyysi valtioneuvostoa panemaan kuntajaon muutoksen toimeen KJaoitusL:n 3 §:n nojalla.

Oulun lääninhallituksen mukaan Kajaanin kaupunki ja maalaiskunta muodostivat alueellisen ja toiminnallisen kokonaisuuden, jota olisi tarkoituksenmukaista kehittää yhtenäisen johdon ja suunnittelun puitteissa. Lääninhallitus yhtyi selvitysmiesten näkemyksiin yhdistämisen hyödyistä kunnalliseen palvelutoimintaan. Yhtenä kuntana Kajaanin kaupungilla olisi myös paremmat mahdollisuudet kehittyä voimakkaaksi maakuntakeskukseksi. Lääninhallituksen mukaan ei ollut esteitä Kajaanin maalaiskunnan liittämiseksi Kajaanin kaupunkiin lain 3 §:n 1 momentin nojalla.⁵⁰

Valtioneuvoston esittelymuistion mukaan kuntien vapaaehtoisella yhteistyöllä, jota lisäksi häiritsi kunnallisen jaotuksen muutoshankkeiden jatkuva vireilläolo, ei tultaisi saavuttamaan alueen kokonaisuuden vaatimaa yleistä etua. Osittaisratkaisun mahdollisuuksia ei ollut vaikeuttamatta oleellisesti maalaiskunnan mahdollisuuksia selvittää tulevaisuudessa kaikista kunnallisista tehtävistään. Tämän vuoksi olisi asianmukaista muodostaa yksi kunta vuoden 1977 alusta lain 3 §:n mukaisesti.⁵¹

⁴⁹ Gunnar Riskula ja Mauno Kangasniemi 19.5.1975, Yhteenveto ja ehdotus, s. 5.

⁵⁰ Valtioneuvoston esittelymuistio 23.10.1975, Juhani Nummela, s. 1–4.

⁵¹ Valtioneuvoston esittelymuistio 23.10.1975, Juhani Nummela, s. 4 ja 5.

Pääministeri Keijo Liinamaan virkamieshallitus, jonka sisäasiainministerinä oli Heikki Koski, päätti yleisistunnossaan⁵² liittää Kajaanin maalaiskunnan Kajaanin kaupunkiin vuoden 1977 alusta. Päätös oli yksimielinen.

Kajaanin maalaiskunta valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO hylkäsi valituksen⁵³ ja katsoi, että Kainuun alueen keskuksen jakautuminen hallinnollisesti kahden kunnan kesken, seudun alueellinen tärkeys huomioon ottaen, muodosti sellaisen huomattavan epäkohdan, jonka poistamiseksi Kajaanin maalaiskunnan liittäminen Kajaanin kaupunkiin oli tarpeen. Hallinto-organisaatioiden yhdistämisellä, maankäytön suunnittelun, kunnallistekniikan ja palvelujen parantamisella sekä rinnakkaisten investointien välttämällä turvattiin kunnallisten tehtävien suorittaminen ja edistettiin kehitystä. Kun otettiin huomioon voimakkaasta aluekeskuksesta Kainuun asukkaille koituva hyöty, vaati tärkeä yleinen etu liitoksen toimeenpanemista.

Kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotus vuonna 1970 oli, että Kajaanin kaupunki ja Kajaanin maalaiskunta jäisivät ennalleen.⁵⁴ Neuvottelukunnan kanta ja valtioneuvoston päätös olivat selkeässä ristiriidassa keskenään. Tästä seuraa jatkokysymyksiä: Tapahtuiko Kajaanin kaupungin ja maalaiskunnan olosuhteissa ajanjaksolla 1970–1975 sellainen muutos, että oli tullut uudelleenarvioinnin aika? Vai oliko kysymys siitä, että Kainuun aluepoliittinen tilanne vaati välttämättä keskuskaupungin vahvistamista? Vai oliko valtioneuvoston kanta pakkoliitoksiin tuolloin myönteisin historiallisesti tarkasteltuna?

Maalaiskunnan kasvava asutus keskittyi pitkälti Teppanan alueelle, joka rajoittui kaupunkiin sen pohjoislaidalla ja sijaitsi vain noin 2–3 kilometrin etäisyydellä kaupungin keskustasta. Teppanassa sijaitsi Kajaanin kansanterveysystyön kuntainliiton hammashoitola ja Kajaanin maalaiskunnan yläaste. Maalaiskunnan kunnanvirasto sijaitsi kaupungin keskustassa sekä toinen yläaste joen yläjuoksulla. Maalaiskunnan suurin varsinainen maalaishylä oli Kuluntalahti kaupungin eteläpuolella.

Kajaanin maalaiskunnan asukasmäärä riitti hyvin palvelujen tarkoituksenmukaiseen ja jopa kohtuullisen tasokkaaseen järjestämiseen. Valtionavut olivat korkeat (kantokykyluokitusjärjestelmän 2. luokka) syrjäisyyden ja harvan asutuksen takia. Manninen arvioi vuonna 1969, ettei kaupungin ja maalaiskunnan yhdistäminen ollut taloudellisesti tarkoituksenmukaista, mutta jos lainsäädäntö muuttuisi kansakoulun valtionapujen osalta, niin yhdistäminen olisi perusteltua kokonaisvaltaisen suunnittelun ja talousresurssien tehokkaan käytön kannalta.⁵⁵ Pe-

⁵² Valtioneuvoston päätös 23.10.1975/836.

⁵³ KHO 1976 A II 20.

⁵⁴ Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970: A 13, s. 103 ja 104.

⁵⁵ Manninen 1969, s. 112 ja 113.

ruskoulu-uudistuksen myötä valtionapuperusteet muuttuivat pitkälti Mannisen ennakoimalla tavalla. Toinen merkittävä muutos oli vuonna 1973 toteutuneet jätevesilainsäädännön uudistukset,⁵⁶ jotka velvoittivat ja kannustivat yhteistyöhön jätevesikysymyksen hoitamisessa.⁵⁷

Maakunnan työllisyystilanne oli 1970-luvun puoliväliin saakka kohtuullisen hyvä. Julkisen sektorin voimakas laajeneminen oli tuonut paljon uusia työpaikkoja, ja toisaalta Kostamuksen mittava rakennustyömaa työllisti kainuulaisia. Kostamuksen rakentaminen oli kuitenkin tulossa valmiiksi muutaman vuoden päästä, ja iso joukko kainuulaisia nuoria ja keski-ikäisiä miehiä uhkasi jäädä työttömiksi. Tämä oli uhkaava näkymä. Oli siten luonnollista, että vaikeutuissa olosuhteissa haluttiin vahvistaa Kainuun keskuskaupungin kilpailukykyä ja kuntaliitos sitä epäilemättä vahvisti.⁵⁸

Kajaanin seudun yhdyskuntarakenne oli epätarkoituksenmukaisesti hajautunut. Edellä mainittujen vahvojen perusteiden ohella tosiasia oli se, että Kajaanin maalaiskunta oli taloudellisesti vahva kunta ja huolehti palveluistaan kohtuullisen hyvin. Sen veroäyri vuonna 1974 (17 p) oli jopa 0,5 p alempi kuin kaupungin. Onkin kysyttävä: muodostivatko yhdyskuntarakenteen kokonaisvaltainen kehittäminen alueella ja maakuntakeskuksen vahvistaminen sellaisen tärkeän yleisen edun, että taloudeltaan terveen ja tehtävistään kohtuullisen hyvin huolehtivan kunnan vastustuksesta huolimatta pakkoliitos voitiin tehdä? Kajaanin seudun maankäytön ongelmia ei voitu verrata Etelä-Suomen kaupunkien (esimerkiksi Lappeenranta ja Kotka) ongelmiin, koska asukasmäärät olivat Kainuussa pienemmät ja rakentaminen väljempää.

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen ei siten sovellu pakkoliitoksen perusteeksi. Maakuntakeskuksen vahvistaminen on toinen kysymys, mutta myöskään se ei edellä mainittujen perusteiden valossa täysin vakuuta. Näin ollen on vastattava epäröiden ei.

Virkamieshallitus teki vaikean päätöksen. Myöhempi kehitys alueella on osoittanut päätöksen yhteiskunnallisesti oikeaksi. Kajaanin asema maakuntakeskuksena vahvistui merkittävästi ja yhdyskuntarakenteen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen saatiin liitoksen myötä ote.⁵⁹ Vuolijoen kunta liitettiin Kajaanin kaupunkiin vuoden 2007 alusta. Kajaanin asukasmäärä oli vuoden 2012 lopussa 37 973.⁶⁰

⁵⁶ Laki yhdyskuntien vesiensuojelutoimenpiteiden avustamisesta (608/1973), asetus yhdyskuntien vesiensuojelutoimenpiteiden avustamisesta (833/1973) ja laki jätevesimaksusta (610/1973).

⁵⁷ Kalevi Yliniemi haastattelussa 10.6.2010.

⁵⁸ Kalevi Yliniemi haastattelussa 10.6.2010.

⁵⁹ Kalevi Yliniemi haastattelussa 10.6.2010.

⁶⁰ Tilastokeskus. Väestötilastot.

4.2 Kaupungin tai kauppalan kehityksen ja kasvun turvaaminen

4.2.1 Pielisensuun kunnan liittäminen Joensuun kaupunkiin 1954

Pielisensuun kunta perustettiin vuonna 1915, kun se irtautui Kontiolahden kunnasta. Pielisensuussa oli asukkaita vuonna 1952 yhteensä 12 442, ja sen maapinta-ala oli 78 km². Tuolloin se muodostui pääasiassa Joensuun ympärillä olevista pientaloalueista. Joensuun kaupunki perustettiin vuonna 1848 ja siellä oli asukkaita vuonna 1953 kaikkiaan 9 553. Joensuun kaupunki käsitti tuolloin lähinnä vain taajama-alueen keskustan, ns. ruutukaava-alueen.

Pielisensuun kunnan liittäminen oli ensimmäisen kerran esillä jo vuonna 1929, kun Joensuun kaupunginvaltuusto esitti valtioneuvostolle, että tulisi määrätä selvitysmies tekemään selvitys, miten Pielisensuun kunta ja mahdollisesti muidenkin kuntien alueita olisi liitettävä Joensuun kaupunkiin. Hovioikeudenasessori Hannes Paarman tehtyä selvityksensä Pielisensuun kunta vastusti lausunnossaan joulukuussa vuonna 1929 kunnan liittämistä Joensuun kaupunkiin lukuun ottamatta Hasaniemen palstaa. Erinäisten vaiheiden jälkeen hanke kuitenkin lopulta raukesi vuonna 1936.⁶¹

Asia tuli uudelleen ajankohtaiseksi toisen maailmansodan jälkeen. Selvitysmieheksi määrätyn Nokian kauppalanjohtajan, varatuomari Yrjö Nykäsen selvitys valmistui joulukuussa 1949. Hän perusteli esityksessään Pielisensuun kunnan liittämistä Joensuun kaupunkiin sillä, että Joensuun kaupungin omistamia ja ylläpitämiä teknillisiä laitoksia sekä sairaalaa ja synnytyslaitosta käyttivät niin Pielisensuun kunnan kuin Joensuun kaupunginkin asukkaat taloudellisen rasituksen tullessa pitkälti Joensuun kaupungin harteille. Sen ohella Pielisensuun kunta ja Joensuun kaupunki olivat kasvaneet yhdyskuntarakenteellisesti yhteen, ja Pielisensuun kunta oli menettänyt tosiasiallisesti maalaiskunnan luonteensa. Nykänen myös katsoi, että lain 3 §:n tarkoittamat edellytykset pakkoliitokselle olivat olemassa.⁶²

Pielisensuun kunnanvaltuusto vastusti lausunnossaan ankarasti kuntansa liittämistä katsoen, että kaupungin alueet tulisivat riittämään sen vastaisiksi tarpeiksi määräämättömäksi ajaksi. Sen ohella liitoksella ei katsottu saavutettavan kehitystä palveluissa ja kehittämistoimissa. Kunnanvaltuuston mukaan ei ollut yleisiä eikä muitakaan syitä liitokseen ryhtymiseksi. Varsinkin kunnan asukkaat joutuisivat liitoksen kautta kohtuuttoman verorasituksen alaiseksi. Lausunnon

⁶¹ Pielisensuun kunnanvaltuuston lausunto sisäasiainministeriölle 27.1.1950 N:o 2684.

⁶² Pielisensuun kunnanvaltuuston kirjelmä sisäasiainministeriölle 27.1.1950. N:o 2684 sekä Joensuun kaupunginhallituksen kirjelmä sisäasiainministeriölle 15.10.1952. N:o 1028.

yhteydessä luovutettiin ministeriölle 2 800 kuntalaisen adressi, jossa vastustettiin liitosta.⁶³

Joensuun kaupunginvaltuusto antoi asiasta kaksi lausuntoa. Lausunnoissa korostettiin teknillisten laitosten, sairaaloiden ja synnytyslaitosten tuomaa rasitetta kaupungin taloudelle sekä rakennustoiminnan vaikeutta kuntien raja-alueilla. Kaupunginvaltuusto katsoi, että alueliitos tulisi toteuttaa vuoden 1954 alusta.⁶⁴

Kuopion lääninhallitus totesi, että voimassa oleva jaotus on Pielisensuun kunnassa esiintyvän vilkkaan rakennustoiminnan johdosta ja muutenkin jatkuvasti aiheuttanut yhä epätydyttävämpiä oloja, ja sen vuoksi kunta tulisi liittää Joensuun kaupunkiin mahdollisimman pian.⁶⁵ Asian käsittelyn loppuvaiheessa Pielisensuun valtuusto vetosi vielä päätöksellään 2.12.1952 sisäasiainministeriöön, että liitosasia tulisi ratkaista siten, että Joensuun kaupungin omistamat kaksi tilaa Pielisensuun kunnan Pielisensuun kylässä tulisi siirtää Joensuun kaupungin hallintopiiriin.⁶⁶ Tämä oli välitysehdotus, jolla toivottiin vielä asian lykkääntymistä muutamilla vuosilla, mutta sillä ei kuitenkaan ollut vaikutusta.

Pääministeri Urho Kekkosen kolmas hallitus (ML, SPD, RKP ja Amm.), jonka sisäasiainministerinä toimi V. J. Sukselainen (ML), päätti 15. päivänä tammiukuuta 1953 liittää Pielisensuun kunnan Joensuun kaupunkiin vuoden 1954 alusta. Päätöksestä ei valitettu. Päätöksellä oli vahvat perusteet ennen kaikkea siitä syystä, että Pielisensuun kunta oli kiistatta kasvanut yhdyskuntarakenteellisesti Joensuun kaupunkiin kiinni eikä Pielisensuun kuntaa enää voitu pitää luonteeltaan maalaiskuntana. Koko kaupunkiseudun kehittäminen edellytti liitoksen toteuttamista, ja ratkaisu oli koko kaupunkiseudun asukkaiden etujen mukainen.

Kiihtelysvaaran kunta ja Tuupovaaran kunta yhdistyivät Joensuun kaupunkiin vuonna 2005. Enon kunta ja Pyhäselän kunta yhdistyivät Joensuun kaupunkiin puolestaan vuonna 2009. Joensuun asukasmäärä oli vuoden 2012 lopussa 74 168.⁶⁷

4.2.2 Seinäjoen maalaiskunnan liittäminen Seinäjoen kauppalaan 1959

Seinäjoen kunta perustettiin vuonna 1868. Seinäjoki toimi yhtenä kuntana vuoteen 1931 saakka, jolloin tehtiin jako kauppalaksi ja maalaiskunnaksi. Seinäjoen kauppalan maapinta-ala oli vuonna 1958 10 km² ja maalaiskunnan 111 km². Seinäjoen maalaiskunnan asukasmäärä vuonna 1957 oli 5 132.

⁶³ Pielisensuun kunnanvaltuuston kirjelmä sisäasiainministeriölle 27.1.1950. N:o 2684.

⁶⁴ Joensuun kaupunginvaltuuston lausunnot 20.1.1950 ja 26.6.1952.

⁶⁵ Kuopion lääninhallituksen lausunto 13.11.1951. N:o 622/A.

⁶⁶ Pielisensuun kunnanhallituksen kirjelmä sisäasiainministeriölle 8.12.1952. N:o 2339.

⁶⁷ Tilastokeskus. Väestötilastot.

Seinäjoen kauppalanhallitus esitti valtuustonsa päätöksen mukaisesti 27. päivänä tammikuuta 1956 valtioneuvostolle, että muutamat Seinäjoen maalaiskuntaan kuuluvat alueet siirrettäisiin Seinäjoen kauppalalle. Tämän jälkeen lehtori Armas Pönkä ym. esittivät valtioneuvostolle, että Seinäjoen maalaiskunta kokonaisuudessaan liitettäisiin Seinäjoen kauppalaan.

Lausunnossaan tammikuussa 1957 Seinäjoen maalaiskunnan valtuusto vastusti jyrkästi niin alueiden siirtoa kuin koko kunnankin liitosta Seinäjoen kauppalaan. Maalaiskunnan valtuusto totesi, että Seinäjoen kauppala teki jo vuonna 1949 esityksen koko maalaiskunnan liittämisestä kauppalaan. Tämän esityksen valtioneuvosto kuitenkin hylkäsi, koska maalaiskunnan alueeseen sisältyi runsaasti maatalousvaltaisista alueita. Näin oli asianlaita maalaiskunnan valtuuston käsityksen mukaan vielä tuolloinkin niin siirrettäväksi esitetyn alueen kuin koko kunnankin osalta. Muutoinkaan olosuhteet eivät olleet vuoden 1950 jälkeen sillä tavoin muuttuneet, että liitokseen olisi ollut aihetta. Maalaiskunnan valtuuston mielestä kauppalan lisäalueen tarve ei ollut niin suuri kuin kauppalan hakemuksessa väitettiin, vaan kauppalan alueella oli suuret maareservit. Valtuusto katsoi, että kuntien välinen yhteistoiminta oli parempi vaihtoehto, jos vain kauppala siihen ylemmydentunnossaan aktiivisesti ryhtyisi.⁶⁸

Pääministeri Rainer von Fieandt virkamieshallitus, jonka sisäasiainministerinä oli Urho Kiukas, päätti 20. päivänä maaliskuuta 1958 liittää Seinäjoen maalaiskunnan Seinäjoen kauppalaan vuoden 1959 alusta. Päätökseen ei haettu muutosta. Kauppalan pinta-ala oli vain 10 km² ja sen lisäalueen tarve oli polttava. Kun myös koko seudun kehittäminen vaati muutosta kunnalliseen jaotukseen, pakkoliitosta voitiin pitää perusteltuna.

Vuonna 1960 Seinäjoesta tuli kaupunki, ja asukkaita oli tuolloin 15 050. Seinäjoen kaupunki kasvoi jälleen vuonna 2005, kun Peräseinäjoen kunta tuli vapaaehtoisella liitoksella osaksi Seinäjokea. Vuoden 2009 alusta Ylistaron kunta ja Nurmon kunta sekä Seinäjoen kaupunki yhdistyivät uudeksi Seinäjoen kaupungiksi. Seinäjoella oli asukkaita vuoden 2012 lopussa 59 556.⁶⁹

4.2.3 Paraisten maalaiskunnan liittäminen Paraisten kauppalaan 1967

Paraisten kunta perustettiin noin vuonna 1500. Paraisten kauppala perustettiin vuonna 1948, jolloin se erotettiin Paraisten kunnasta. Syynä erottamiseen olivat syvät eturistiriidat keskusta-alueen (Malmen) ja kunnan muun osan välillä. Paraisten kauppalassa oli vuonna 1965 asukkaita 6 452 ja Paraisten maalaiskunnas-

⁶⁸ Seinäjoen maalaiskunnan kunnanvaltuusto 4.1.1957 § 9.

⁶⁹ Tilastokeskus. Väestötilastot.

sa 3 781. Paraisten kauppalan maapinta-ala oli tuolloin 12,1 km² ja maalaiskunnan 248,1 km².

Paraisten kauppalanvaltuutettu kauppias Anders Bäcklund teki marraskuussa 1964 esityksen valtioneuvostolle Paraisten kauppalan ja maalaiskunnan yhdistämisestä. Esityksen taustalla oli se, että jo vuodesta 1962 lähtien Paraisten kaupalalla ja maalaiskunnalla oli ollut yhteinen toimikunta, jonka tehtävänä oli selvittää kuntien yhdistämistä. Toimikunnan työ oli kuitenkin pysähdyksissä, ja kauppalanvaltuusto oli hylännyt esityksen, jossa ehdotettiin kauppalanhallitukselle ryhtymistä viipymättä toimenpiteisiin kuntien yhdistämiseksi. Kauppalanvaltuuston päätös ei tyydyttänyt Bäcklundia, ja hän teki aloitteensa.⁷⁰ Paraisten huomattavimman teollisuuslaitoksen Paraisten Kalkkivuori Oy:n toimitusjohtaja, vuorineuvos Erik Sarlin yhtyi kaksi viikkoa myöhemmin kirjeellään sisäasiainministeriölle aloitteeseen.

Paraisten maalaiskunnan valtuusto käsitteli asiaa heti marraskuussa 1964 ja totesi, että selvitys olisi kiireellisesti saatava päätökseen ja asetui periaatteessa sille kannalle, että kunnat tuli yhdistää. Selvityksen valmistuttua Paraisten maalaiskunnan valtuusto yksimielisesti päätti joulukuussa 1964 kannattaa Bäcklundin aloitetta. Paraisten kauppalanvaltuusto sen sijaan tammikuussa 1964 päätti äänin 13–10, ettei tässä vaiheessa ollut syytä enempää kuntien yhdistämiseen kuin rajoitetumpaan liitokseenkaan. Tätä ennen kauppalanhallitus oli äänin 5–2 ehdottanut, että valtuusto toteaisi rajoitetumman liitoksen välittömästi tarpeelliseksi, mutta jos tätä ei pidettäisi mahdollisena, niin puollettaisiin kuntien yhdistämistä joko heti tai vuoden 1969 alusta. Tämän jälkeen maalaiskunnan valtuusto tammikuussa 1966 kiirehti asian saamista ratkaisuun.

Helmikuussa 1966 koottiin adressi, jossa 1 732 kauppalan äänioikeutettua eli yli puolet äänioikeutetuista ilmoitti kannattavansa kuntien yhdistämistä. Tätä ennen tammikuussa 1966 kymmenen kauppalanvaltuuston SDP:n ja SKDL:n jäsentä sekä maalaiskunnan kolme SKDL:n valtuutettua jättivät ministeriölle kirjelmän. Siinä katsottiin, ettei kuntia pitäisi yhdistää, ja todettiin, että kauppalassa on nyt vasemmistoenemmistö ja maalaiskunnassa porvarienemmistö. Kirjelmässä tuotiin esiin eräänä vaihtoehtona, että Paraisten maalaiskunta liitettäisiin yhdeksi kunnaksi Nauvon, Korppoon, Houtskarın ja Iniön kuntien kanssa, mikäli siitä ei samassa yhteydessä liitettäisi Paraisten kauppalan alueita, jotka olisivat välttämättömiä kauppalan kehityksen turvaamiseksi.

Turun ja Porin lääninhallitus katsoi lausunnossaan, että kysymys tulisi siirtää kuntauudistuksen yhteydessä ratkaistavaksi. Edellytyksiä kuntaliitokseen ei lääninhallituksen mielestä ollut senkään johdosta, että Paraisten kauppalasta vastusti liitosta. Lääninhallitus kantoi huolta myös poliittisista voimasuhteista todeten

⁷⁰ Valtioneuvoston esittelymuistio 7.3.1966, Arno Hannus, s. 1.

lausunnossaan, että liitos tietäisi merkittävää muutosta kaupunginvaltuuston poliittisiin voimasuhteisiin. Lisäksi lääninhallituksen mielestä tuli vielä selvittää, olisiko kauppalaan liitettävä eräitä siihen rajoittuvia alueita maalaiskunnasta.⁷¹

Valtioneuvoston esittelymuistion mukaan Paraisten kauppala ja maalaiskunta tulisi yhdistää. Kauppalan alue oli käynyt ahtaaksi kaivosalueiden laajetessa koko ajan. Kehitykselle välttämättömiä alueita ei voitu erottaa maalaiskunnasta, koska maalaiskunta olisi tullut silloin elinkelvottomaksi. Kunnallinen jaotus oli luonnoton kauppalan muodostaessa ikään kuin saaren maalaiskunnan sisällä ja pirstoessa sen alueen. Kunnat olivat historiallisesti, maantieteellisesti ja yhdyskuntamuodollisesti kokonaisuus. Mahdoton oli ajatus, että Paraisten maalaiskunta yhdistettäisiin Nauvon, Korppoon, Houtskarın ja Iniön kuntien kanssa yhdeksi kunnaksi, mutta Paraisten kauppala jäisi omaksi kunnaksi. Muistion mukaan saattoi hyvinkin olla, että tulevaisuudessa kaikkien kuuden kunnan tulisi yhdistyä.⁷² Tätä ei mitenkään vaikeutettaisi, jos kauppala ja maalaiskunta jo tässä vaiheessa yhdistetään.

Esittelymuistion mukaan oli erittäin epätavallista, että kuntaan vastoin sen tahtoa liitetään alueita toisesta kunnasta tai toinen kunta kokonaan, mutta se ei suinkaan ollut mahdotonta. Kauppalan alueen ahtaus ja siitä aiheutuvat vaikeudet sekä kunnallishallinnon erillisyyys ja siitä johtuvat vaikeudet paikkakunnan kehittämislle olivat muistion mukaan niin ilmeisiä ja yhdistämistä vaativa etu niin tärkeä, että yhdistäminen voitiin panna toimeen kauppalanvaltuuston vastustuksesta huolimatta varsinkin kun otettiin huomioon, että esitetyn selvityksen mukaan yli puolet kauppalan äänioikeutetuista jäsenistä oli yhdistymisen kannalla.⁷³

Pääministeri Johannes Virolaisen porvarihallitus, jonka sisäasiainministerinä oli Niilo Ryhtä (kesk.), päätti yleisistunnossaan yksimielisesti liittää Paraisten maalaiskunnan Paraisten kauppalaan vuoden 1967 alusta.⁷⁴ Päätöksestä ei valituttu.

Päätöksellä oli vahvat perusteet. Kauppalan pinta-ala oli vain 12,1 km², ja se tarvitsi välttämättä luonnollista kasvuaan ja kehittymistään varten maa-alueita, ja kun maalaiskunnallakaan ei ollut edellytyksiä pitkällä tähtäimellä selviytyä itsenäisenä kuntana tehtävistään, perusteet kiistatta täyttivät tärkeän yleisen edun

⁷¹ Valtioneuvoston esittelymuistio 7.3.1966, Arno Hannus, s. 3.

⁷² Näin tapahtuikin 42 vuotta myöhemmin, kun Paraisten kaupunki sekä Houtskarın, Iniön, Korppoon ja Nauvon kunnat yhdistyivät Länsi-Turunmaa-nimiseksi kaupungiksi vuoden 2009 alusta. Länsi-Turunmaan asukasluku oli tuolloin 12 206.

⁷³ Valtioneuvoston esittelymuistio 7.3.1966, Arno Hannus, s. 5 ja 6. Esittelymuistiossa tosin tunnustettiin, ettei tällaisten adressien luotettavuus yleensä ole kovin korkea. Valmistelussa oli tullut esiin seikkoja, jotka olivat yhdensuuntaisia adressin kanssa.

⁷⁴ Valtioneuvoston päätös 17.3.1966/154.

vaatimuksen. Näin tuli ollakin, koska vastustavan kannan esitti vastaanottava kunta.

4.2.4 *Vanajan kunnan alueen liittäminen Hämeenlinnan kaupunkiin sekä Janakkalan, Rengon ja Hattulan kuntiin sekä eräiden alueiden siirtäminen Hattulan kunnasta Hämeenlinnan kaupunkiin ja Hämeenlinnan kaupungista Rengon kuntaan 1967*

Vanajan kunta perustettiin vuonna 1868, ja se sijaitsi Hämeenlinnan kaupunkia ympäröiden kaikilla ilmansuunnilla paitsi pohjoisessa. Vanajan asukasmäärä oli vuonna 1966 noin 6 500 ja maapinta-ala 301 km². Hämeenlinnan kaupunki perustettiin vuonna 1639.

Hämeenlinnan kaupunki teki vuonna 1962 aloitteen, että kaupunkiin liitettäisiin noin 161 km²:n alue Vanajan kunnan ja osittain Hattulan kunnasta. Perusteen esitykselle oli kaupungin kasvun vaatima lisäalueen tarve. Esityksen johdosta sisäasiainministeriö määräsi vuonna 1963 hallintoneuvos Veli Saarisen tekemään selvityksen. Saarinen esitti huhtikuussa 1965 seuraavaa: Vanajan kunnasta tuli siirtää Hämeenlinnan kaupunkiin 142,7 km², Janakkalan kuntaan 120,2 km², Rengon kuntaan 32,8 km² ja Hattulan kuntaan 5,3 km². Tämä esitys merkitsi Vanajan kunnan lakkauttamista. Lisäksi Saarinen esitti, että Hämeenlinnan kaupungista tulisi siirtää Rengon kuntaan 1,9 km² sekä Hattulan kunnasta Hämeenlinnan kaupunkiin 1,4 km². Esitys sisälsi myös taloudellisen välinselvityksen.⁷⁵

Vanajan kunnanvaltuusto vastusti kuntajaon muutosta, jolle valtuuston mielestä tuskin löytyi laillisia perusteita. Kunnanvaltuusto katsoi, että tuli pidättäytyä sellaisista kuntajaon muutoksista, jotka eivät olleet ehdottoman välttämättömiä, koska ne voisivat osoittautua kuntauudistuksen kokonaisratkaisujen kannalta turhiksi tai jopa vahingollisiksi. Hämeenlinnan kaupunginvaltuusto ja Janakkalan kunnanvaltuusto kannattivat selvitysmiehen ehdotusta sellaisenaan. Hattulan kunnanvaltuusto kannatti Metsänkylän kartanon omistajan E. V. Paasivaaran esitystä, että Vanajan kunnan Lahtialan kylässä sijaitseva Katajiston tila RN:o 1:37 kokonaisuudessaan siirrettäisiin Hattulan kuntaan, mutta muilta osin kunnanvaltuusto kannatti selvitysmiehen esitystä.

Hämeen lääninhallitus kannatti selvitysmiehen esitystä ja piti Hämeenlinnan kaupungin lisäalueen tarvetta sekä muutoinkin kuntajaon muutosta perusteltuna. Kuntajaon muutos tuli lääninhallituksen mukaan toteuttaa Vanajan kunnan ja sen asukkaiden vastustuksesta huolimatta. Suppea alueliitos, jonka jälkeen Vanajan

⁷⁵ Valtioneuvoston esittelymuistio 24.3.1966, Kaarlo Tetri, s. 1.

kunta olisi jäänyt toimimaan itsenäisenä kuntana, ei ollut lääninhallituksen mielestä tarkoituksenmukainen ratkaisu.⁷⁶

Valtioneuvoston esittelymuistiossa katsottiin KJaoitusL:n 3 §:n edellytysten olevan olemassa, ja sen vuoksi tuli Vanajan kunnan alue Vanajan kunnanvaltuuston vastustuksesta huolimatta siirtää Hämeenlinnan kaupunkiin sekä Janakkalan kuntaan, Rengon kuntaan ja Hattulan kuntaan sekä lisäksi siirtää eräät alueet Hattulan kunnasta Hämeenlinnan kaupunkiin ja Hämeenlinnan kaupungista Rengon kuntaan.

Pääministeri Johannes Virolaisen porvarihallitus, sisäasiainministerinä Niilo Ryhtä (kesk.), päätti yksimielisesti asiasta esittelymuistion mukaisesti. Päätös määrättiin tulevan voimaan 1967 alusta.⁷⁷ Päätöksestä ei valitettu.

Päätöstä voidaan luonnehtia itsestään selväksi – jos jokin pakkoliitospäätös voi sellainen olla, niin tämä. Pääosa maalaiskuntaa oli liitetty Hämeenlinnan kaupunkiin jo vuonna 1948, kun kaupungin kehitys tarvitsi lisää maa-alueita. Tuolloin Hämeenlinnan kaupungin pinta-ala lähes kolminkertaistui, ja asukasmäärä kasvoi noin 5 000 hengellä.⁷⁸ Vanajan pääosan liittäminen Hämeenlinnan kaupunkiin oli johdonmukainen ja luonnollinen ratkaisu Hämeenlinnan kaupungin ja koko seudun kehityksen kannalta. Vanajan kunnan maantieteellinen muotoikin puolsi vahvasti liittämistä.

Vuonna 1970 kuntauudistuksen neuvottelukunta esitti Hämeenlinnan kaupunkiin liitettäväksi Hattulan, Rengon ja Tyrvään kunnat. Esitys ei kuitenkaan toteutunut. Sen sijaan Tyrvään kunta liitettiin vuonna 1973 Vammalan kaupunkiin. Vasta kunta- ja palvelurakenneuudistus sai kunnat uudelleen liikkeelle, ja vuoden 2009 alusta Hämeenlinnan kaupunkiin liitettiin Hauhon, Kalvolan, Rengon sekä Tuuloksen kunta. Hämeenlinnan asukasmäärä oli vuoden 2012 lopussa 67 497.⁷⁹

4.2.5 *Karhulan kauppalan ja Kymin kunnan liittäminen Kotkan kaupunkiin 1977*

Kymin kunta perustettiin vuonna 1642. Senaatti antoi toukokuun 21. päivänä vuonna 1878 julistuksen kaupungin perustamisesta Kotkan saarelle Kymin pitäjään. Kaupunkioikeudet Kotka sai vuonna 1879. Karhulan kauppala perustettiin vuonna 1951 erottamalla se Kymin kunnasta. Vuonna 1974 Kotkan kaupungin väkimäärä oli 34 409, Karhulan kauppalan 23 174 ja Kymin kunnan 5 157. Kot-

⁷⁶ Valtioneuvoston esittelymuistio 24.3.1966, Kaarlo Tetri, s. 2, josta ilmenee myös kuntien lausunnot. Esittelijän kanta, s. 2–7.

⁷⁷ Valtioneuvoston päätös 24.3.1966/182.

⁷⁸ Hämeenlinnan kaupungin historia IV, s. 31.

⁷⁹ Tilastokeskus. Väestötilastot.

kan kaupungin maapinta-ala oli tuolloin 37,8 km², Karhulan kauppalan 44,3 km² ja Kymin kunnan 159,6 km².

Kotkan kaupungin, Karhulan kauppalan ja Kymin kunnan liitoksen alkuperäisenä perustana oli maaherra Artturi Rannan selvitys vuodelta 1965. Siinä hän ehdotti kunnille, että ne tekisivät periaatepäätökset yhdistymisestä ja ryhtyisivät neuvottelemaan valtion kanssa valtioneuvoston apukysymyksistä. Tämän jälkeen käytiin muutaman vuoden ajan tiiviitä neuvotteluja yhdistymisestä sitä varten perustetussa yhteistyöneuvottelukunnassa. Vuonna 1967 neuvottelukunta esitti, että kunnat tekisivät valtioneuvostolle esityksen Kotkan kaupungin, Karhulan kauppalan ja Kymin kunnan yhdistämisestä vuoden 1969 alusta ehdolla, että yhdistetylle kunnalle suoritetaan kansakoulutoimen valtionavut kauppalakuntia koskevien säännösten mukaisesti. Karhulan ja Kymin valtuustot hylkäsivät kuitenkin yhteisen esityksen.⁸⁰

Kymen seutukaavayhdistys r.y. esitti vuonna 1967 lausuntonaan kuntauudistukseen, että Kotkan kaupunkiin tulisi liittää Karhulan kauppalan lisäksi Haapasaaren, Kymin ja Pyhtään kunnat. Ehdotusta perusteltiin lähinnä yhteisen pääkeskuksen tarpeella, joka yleiskaavaluonnoksen mukaan tulisi sijoittaa Jumalniemen alueelle, keskeiselle paikalle Kotkan kaupungin ja Karhulan kauppalan välille. Haapasaaren kunta sijaitsi Kotkan edustalla ulkosaaristossa, ja se oli kauan ollut Suomen pienin kunta. Saaren vakituinen asujaimisto väheni koko ajan ja oli 1960-luvun lopussa enää noin sata.

Kuntauudistuksen neuvottelukunta ehdotti vuonna 1970 äänestyspäätöksellä, että Karhulan kauppalasta sekä Kymin ja Haapasaaren kunnat tuli liittää Kotkan kaupunkiin. Kotkassa oli vuoden 1969 alussa asukkaita 34 055, Karhulassa 21 941, Kymissä 4 830 ja Haapasaareissa 100. Yhdistyneen kunnan asukasluvuksi tulisi noin 61 000. Tämän jälkeen Kotkan kaupunginhallitus teki joulukuussa 1970 valtioneuvostolle esityksen, että Kotkan kaupunki, Karhulan kauppalasta, Kymin kunta sekä Haapasaaren kunta yhdistetään yhdeksi kuntakokonaisuudeksi.

Kotkan kaupungin esitykseen annetuissa lausunnoissa Haapasaaren kunta kannatti esitystä, mutta Kymin kunta vastusti sitä jyrkästi. Karhulan kauppalasta ei katsonut voivansa antaa lausuntoa, vaan esitti selvitysmiehen määräämistä. Samassa yhteydessä tammikuussa 1971 Karhulan kauppalanvaltuusto esitti myös kauppalan muuttamista kaupungiksi. Kymen lääninhallitus yhtyi Karhulan kauppalan esitykseen selvitysmiehen määräämisestä, mutta vaikka se katsoikin Karhulan täyttävän kaupungin edellytykset, se oli sitä mieltä, että päätöksentekoa kaupunkiasiassa tuli lykätä.

Sisäasiainministeriö määräsi kesäkuussa 1972 selvitysmieheksi Suomen Kaupunkiliiton apulaisosastopäällikkö Veikko Tattarin. Tattari ehdotti huhtikuussa

⁸⁰ Mennola 1980, s. 48.

1973 selvityksessään, että Haapasaaren kunta liitettäisiin Kotkan kaupunkiin vuoden 1974 alusta, ja että Kotkan kaupunginvaltuusto, Karhulan kauppalanvaltuusto ja Kymin kunnanvaltuusto tekisivät päätökset kuntiensä yhdistämisestä vuoden 1975 alusta.⁸¹

Karhulan kauppalan ja Kymin kunnan liittämistä Kotkan kaupunkiin Tattari perusteli seuraavasti:

1. Kunnallistalous ei ole este liitokselle varsinkin, kun vanhojen kaupunkien erityisrasitukset tulisivat poistumaan lähivuosien aikana. Vuoden 1972 lailla kuntien yhdistymiskorvauksista pyrittiin erityisesti helpottamaan sellaisia kunta-jaon muutoksia, joissa ns. vanhaan kaupunkiin liitettiin muihin kuntamuotoihin kuuluvia kuntia. Suurten investointien ja käyttökustannusten osalta tulisi säästöä, muun muassa Kotkan kaupungin ja Karhulan kauppalan vesilaitosten yhdistämisellä noin milj. markkaa/vuosi.

2. Kotkan kaupungin kehitysmahdollisuudet olivat rajoitetut. Asuntorakentamista jouduttaisiin suuntaamaan Mussalon saarelle, mikä ei olisi työpaikkojen sijaintia ajatellen järkevää ja edellyttäisi noin 10 milj. markan kunnallistekniikan investointeja. Tämän vuoksi uusi kuntakeskus tulisi perustaa alueen väestön painopisteeseen eli Jumalniemeen, joka sijaitisi Karhulan kauppalan alueella. Tällöin palvelujen saavutettavuus paranisi ja uudet työpaikat sekä asunnot sijaitsisivat keskeisellä paikalla.

3. Kotkan kaupunki, Karhulan kauppala ja Kymin kunta muodostaisivat eheän toiminnallisen kokonaisuuden, joka olisi yhtenäinen työ- ja asuntomarkkina-alue. Suuremmalla kaupungilla olisi paremmat mahdollisuudet vetää alueelle lisää väestöä ja erilaisia toimintoja, muun muassa valtion toimintoja hajasijoitettaessa. Liitoksella edistettäisiin Etelä-Kymenlaakson kaupunkiseudun keskusmerkitystä.

4. Lain 2 §:n edellytykset täyttyivät, ja 3 §:n edellytykset riippuen siitä, miten edellytyksiä tulkittaisiin. Päätös tulisi tehdä mahdollisimman pian, jotta vuosia jatkunut epätietoisuus ei olisi enää esteenä alueen kehitykselle. Erityisesti tämä epätietoisuus häiritsee kaavoitustointia ja kaupunkirakentamista vaikeuttamalla investointikohteiden sijoittelua ja lykkäämällä rakentamisen aloittamista.⁸²

Kohta selvityksen julkistamisen jälkeen valtioneuvosto päätti kesäkuussa 1973 liittää Haapasaaren kunnan Kotkan kaupunkiin. Kotkan kaupunki oli vuosien ajan suhtautunut varsin penseästi tähän liitokseen, mutta hyväksyi sen lopulta ilmeisenä syynä se, että kaupunki halusi valmistaa maaperää isommalle kuntamuutokselle.

⁸¹ Valtioneuvoston esittelymuistio 4.10.1975, Juhani Nummela, s. 1.

⁸² Valtioneuvoston esittelymuistio 4.10.1975, Juhani Nummela, s. 1–5.

Kotkan kaupunginvaltuusto kannatti Kotkan, Karhulan ja Kymin yhdistämistä. Karhulan kauppalanvaltuusto katsoi äänin 37–4, että siltä puuttui edellytykset yhdistämispäätöksen tekemiselle kauppalan väestön ollessa voimakkaasti itsenäisenä säilymisen kannalla. Kauppalanvaltuusto kiinnitti huomiota myös hake- mukseensa kuntamuodon muuttamisesta kaupungiksi. Kymin kunnanvaltuusto päätti äänin 11–10 vastustaa kolmen kunnan yhdistämistä katsoen, että kuntien yhteistoimintaa kehittämällä saavutettaisiin vähintäänkin yhtä hyvät tulokset kuin liitoksella. Kymin kunnanvaltuuston näkemyksen mukaan Jumalniemen kehittäminen uudeksi hallinnolliseksi keskuksesi ei ollut myöskään tarkoituk- senmukaista.

Kymen lääninhallitus muistutti siitä, että Kotkan kaupunki ja Karhulan kaup- pala olivat hyväksyneet yhteisen yleiskaavan muodossa Jumalniemi-suunnitel- man eikä sitä voitu riittävästi kehittää nykyisen kunta-asetelman puitteissa. Lää- ninhallitus yhti monilta osin selvityksen näkemyksiin ja johtopäätöksiin. Lää- ninhallitus piti kuitenkin ehdotettua liitosajankohtaa 1.1.1975 liian aikaisena ja esitti harkittavaksi, voitaisiinko alkuvaiheessa yhdistää vain Kotkan kaupunki ja Karhulan kauppalaa. Tämä liitos mahdollistaisi muun muassa tärkeän Jumalni- men alueen kehittämisen.

Valtioneuvoston esittelymuistion mukaan Kotkan kaupungin ja Karhulan kauppalan yhdistämistä oli näiden tulevan kehittämisen kannalta pidettävä vält- tämättömänä erityisesti ottaen huomioon kuntien kaavoitus- ja rakennustoimeen liittyvät kysymykset sekä Kotkan aluetarpeet. Kymin kunta suuntautui voimak- kaasti Kotkaan ja Karhulaan, joista viimeksi mainitun kanssa sillä oli monenlais- ta yhteistoimintaa. Kolme kuntaa muodostivat jo toiminnallisen kokonaisuuden, jonka kehittäminen yhtenä yksikkönä oli välttämätöntä. Liitos oli tarpeellinen kuntien vastaisen kehittämisen kannalta huomattavien epäkohtien ehkäisemisek- si ja poistamiseksi. Näin ollen tärkeä yleinen etu oli olemassa, ja Kotkan, Karhu- lan sekä Kymin liitos tulisi toteuttaa vuoden 1977 alusta.

Pääministeri Keijo Liinamaan virkamieshallitus, jonka sisäasiainministerinä oli Heikki Koski, käsitteli asiaa 23.10.1975, jolloin asiakirjojen haltuunoton vuoksi asia pantiin pöydälle. Tämän jälkeen Karhulan kauppalanhallitus ilmoitti kirjeellään vastustavansa edelleen tehtyä pakkoliitosesitystä ja toivoi kauppalan muuttamista kaupungiksi. Kymin kunnanhallitus toisti myös kirjeellään aikai- semman vastustavan kantansa. Valtioneuvoston toinen käsittely oli kaksi viikkoa ensimmäisen käsittelyn jälkeen, ja valtioneuvosto päätti äänin 12–3 määrätä, että Karhulan kauppalaa ja Kymin kunta liitetään Kotkan kaupunkiin vuoden 1977 alusta.⁸³ Päätöksestä ei valitettu.

⁸³ Valtioneuvoston päätös 6.11.1975/864.

Näyttää ilmeisen selvältä, että lain 2 ja 3 §:n vaatimukset täyttyivät. Ratkaisun johdosta pitää tehdä vielä kaksi tarkentavaa kysymystä. Ensiksi, kuinka elinkel-poinen Karhulan kauppala olisi ollut itsenäisenä jatkaessaan ja mahdollisesti Kymin kunnan siihen myöhemmin yhdistyessä? Karhulan kauppalalla ja Kymin kunnalla oli yhteinen kansanterveystyön kuntainliitto, yhteinen yläaste sekä muuta kunnallista yhteistyötä. Kymin asukkaat hakivat yksityiset palvelut pitkäl-ti Karhulasta, joka oli kasvanut aluerakenteellisesti aivan Kotkan viereen. Karhu-lan kauppalan asukasmäärä olisi sinänsä hyvin riittänyt palvelujen tarkoituksen-mukaiseen järjestämiseen, mutta koko seudun aluerakenteen kehittäminen oli noissa olosuhteissa erittäin vahva intressi ja riitti kiistatta täyttämään tärkeän yleisen edun vaatimuksen.

On myös kysyttävä, löytyykö KHO:n ratkaisuihin johtoa tapaukseen? Lähinnä vastaava tapaus lienee Lauritsalan kauppalan ja Lappeen kunnan liittäminen Lappeenrannan kaupunkiin.⁸⁴ Kotkan kaupungin maa-alueiden tarve oli verratta-vissa Lappeenrannan kaupungin tarpeeseen. Yhtäläisyyttä oli myös siinä, että Karhulan ja Lauritsalan kauppalat olivat molemmat kasvaneet kiinni viereiseen kaupunkiin, ja molemmat kaupunkiseudut muodostivat yhtenäisen kaupunkiasu-tuksen, jonka kokonaisvaltainen suunnittelu ja kehittäminen oli tarkoituksenmu-kaista, jopa välttämätöntä.

Yhteistä Kotkan seudun pääkeskusta ei koskaan tullut Jumalniemen alueelle. Alueesta on kehittynyt vahva kaupallinen keskittymä, jossa ovat edustettuina kaupan keskusliikkeet ja joukko erikoisliikkeitä. Keskuksen työllistävä vaikutus seudulle on huomattava. Kotkan asukasmäärä oli vuoden 2012 lopussa 54 873.⁸⁵

4.3 Merkittävän teollisuuslaitoksen seurauksena tulevien infrastruktuuri- ja palveluvaatimusten turvaaminen

4.3.1 *Saloisten kunnan liittäminen Raahan kaupunkiin 1973*

Saloisten kunta on perustettu Salon emäpitäjän nimellä jo 1320-luvulla. Salosta erotettiin vuonna 1909 Salon emäseurakunnaksi kutsuttu alue, joka sai myöhem-min nimen Pattijoki. Saloisten asukasmäärä vuonna 1970 oli 5 253 ja maapinta-ala 230,8 km². Raahan kaupunki perustettiin Pietari Brahen päätöksellä vuonna 1649. Raahan asukasmäärä vuonna 1972 oli 7 561 ja maapinta-ala 36,7 km².

Saloisten ja Pattijoen kuntien liittäminen Raahan kaupunkiin oli tullut esille jo syyskuussa 1965, kun Oulun lääninhallitus teki asiasta aloitteen. Siinä se piti kuntien yhdistymistä kiireellisenä sen vuoksi, että Saloisten kunnan alueelle oli

⁸⁴ KHO 1966 A II 53.

⁸⁵ Tilastokeskus. Väestötilastot.

perustettu Rautaruukki Oy:n terästehdas. Kunnat joutuivat lääninhallituksen mukaan suorittamaan suuria investointeja infrastruktuuriin ja palveluihin, minkä johdosta kuntien taloudet joutuivat erittäin kovalle koetukselle.⁸⁶

Rautaruukki Oy:n kanssa tehdyn sopimuksen (rautaäyrisopimus) mukaan Raahan kaupunki ja Saloisten kunta ottivat yhdessä vastatakseen noin 400 ha:n suuruisen teollisuusalueen hankkimisesta perustettavalle Rautaruukki Oy:n terästehtaalalle, ja lisäksi oli varattava asuntoalueita teollisuuslaitoksen tarpeita varten. Lisäksi kuntien tuli huolehtia yleiskaavoituksesta. Tulevan tehtaan liikevaihdosta ja tehtaan palveluksessa olevien palkkatuloista vuosittain kertyvät äyrit (rautatehdasäyrit) oli laskettava yhteen ja jaettava kahdella, minkä jälkeen se kunta, jolle tasoituksessa rautatehdasäyriä oli kertynyt enemmän, joutui maksamaan tasingon. Sopimus liitti Raahan kaupungin ja Saloisten kunnan tiiviiseen yhteistoimintaan. Yhdistymisen tiellä oli kuitenkin pelko valtionapujen menetyksistä ja veroäyriin nousemisesta. Sittenmin 1970-luvulla valtionavut määräytyivät suurimmaksi osaksi kuntamuodosta riippumatta, ja laki kunnille myönnettävistä yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista oli myös hyväksytty eduskunnassa.

Sisäasiainministeriön tiedusteltua maaliskuussa 1972 kantoja yhdistymiseen, Raahan kaupunki kannatti, mutta Saloisten ja Pattijoen kunnat vastustivat yhdistymistä. Saloisten vastustava kanta oli jonkin verran lieventynyt. Oulun lääninhallituksen mielestä aluetta ei voitu kehittää parhaalla mahdollisella tavalla muuten kuin yhtenä kuntana. Näin välttyttäisiin monilta virheinvestoinneilta. Vuosikausia jatkunut epävarmuus kunnallisesta jaotuksesta oli estänyt toteuttamasta pitkän aikavälin suunnitelmia. Lääninhallituksen mielestä kysymys oli lain 3 §:ssä mainitusta huomattavasta epäkohdasta.

Kesäkuussa 1972 Raahan ja Saloisten valtuustot hyväksyivät sopimuksen siltä varalta, että ratkaisu Raahan kaupungin ja Saloisten kunnan yhdistymisestä toteutuisi. Tarkistetun vuoden 1970 kuntauudistussuunnitelman mukaan Saloisten, Pattijoen sekä Siikajoen kunnat tuli liittää Raahan kaupunkiin.⁸⁷

Valtioneuvoston esittelymuistion mukaan ns. rautaäyrisopimuksen nojalla Saloisten kunnan tuli maksaa vuosittain satojatuhansia markkoja Raahan kaupungille, mutta mahdollisen kuntaliitoksen johdosta oli ilmennyt haluttomuutta näiden saatavien suorittamiseen. Yleiskaava oli uudistamisen tarpeessa. Virkamiesten rekrytoinnissa oli myös ilmennyt epävarmuutta. Kunnat olivat pieniä (Raahen 7 561, Saloinen 5 323, Pattijoki 3 354 ja Siikajoki 1 430 asukasta), ja kuntien yhdistäminen suuremmaksi keskuskokonaisuudeksi olisi myös aluepoliittisesti tarkoituksenmukaista. Esittelymuistion johtopäätös oli, että edellytykset erityi-

⁸⁶ Valtioneuvoston esittelymuistio 26.6.1972, Aulis Pöyhönen, s. 1.

⁸⁷ Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970, s. 100.

sesti Saloisten kunnan yhdistämiselle Raahen kaupunkiin olivat olemassa. Sen sijaan tässä vaiheessa voitiin jättää Pattijoen kunta yhdistämättä Raahen kaupunkiin. Tämän johdosta ei Siikajoen kunnan yhdistäminen Raahen kaupunkiin voinut tulla kysymykseen, koska Siikajoen kunnalla ja Raahen kaupungilla ei ollut kuntajakolain vaatimaa yhteistä rajaa.

Pääministeri Rafael Paasion sosialidemokraattien vähemmistöhallitus, jonka sisäasiainministerinä oli Martti Viitanen, päätti yleisistunnossaan yksimielisesti liittää Saloisten kunnan Raahen kaupunkiin vuoden 1973 alusta.⁸⁸ Päätökseen ei haettu muutosta.

Saloisten kunnan liittäminen Raahen kaupunkiin oli välttämätöntä ja tärkeän yleisen edun vaatima ratkaisu, koska Saloisten kuntaan oli sijoittunut Pohjois-Suomen suurin teollisuuslaitos. Sen perustaminen loi suuret muutosvaatimukset alueen suunnittelulle, palveluille sekä liikennejärjestelyille. Nämä kysymykset eivät olleet mitenkään ratkaistavissa Saloisten kunnan omin voimin, vaan tarvittiin isompi kunta vastaamaan teollisuusinvestoinnin edellyttämistä ratkaisuksista, mikä vaati Saloisten kunnan liittämistä Raahen kaupunkiin. Tätä edellytti alueen etu, mutta sitä vaati myös koko Pohjois-Suomen etu, koska Rautaruukki Oy työllisti ihmisiä laajalta alueelta Pohjois-Suomessa. Vastaavanlainen tilanne voisi nykyään olla ydinvoimalan rakentaminen pieneen kuntaan. Jää nähtäväksi, mitä vaateita Raahen eteläpuolisen rajanaapurin Pyhäjoen kunnan⁸⁹ alueelle mahdollisesti rakennettava Fennovoima Oy:n ydinvoimalan tulo tuo tullessaan.

Pattijoen kunta ja Raahen kaupunki yhdistyivät vuoden 2003 alusta uudeksi Raahen kaupungiksi. Siikajoen kunta ja Ruukin kunta yhdistyivät vuoden 2007 alusta uudeksi Siikajoen kunnaksi. Edelleen Vihannin kunta yhdistyi Raahen kaupunkiin vuoden 2013 alusta. Raahen asukasluku oli Vihannin kunnan yhdistymisen jälkeen vuoden 2013 alussa 25 659.⁹⁰

4.3.2 Pyhämaan kunnan liittäminen Uuteenkaupunkiin 1974

Pyhämaan kunta perustettiin vuonna 1906. Tuolloin kunnasta käytettiin nimeä Pyhämaan luodon kunta. Pyhämaan kunnassa oli vuonna 1971 asukkaita 862, ja sen maapinta-ala oli 73,6 km². Uusikaupunki perustettiin vuonna 1617 ja siellä oli asukkaita vuonna 1971 kaikkiaan 8 889, ja maapinta-ala oli 101 km². Uuteenkaupunkiin oli liitetty vuonna 1969 Uudenkaupungin maalaiskunta.

Pyhämaan kunnan liittäminen tuli ajankohtaiseksi sen jälkeen, kun valtioneuvosto teki vuonna 1972 päätöksen Neste Oy:n kolmannen öljynjalostamon sijoit-

⁸⁸ Valtioneuvoston päätös 28.6.1972/539.

⁸⁹ Pyhäjoen asukasmäärä oli vuoden 2012 lopussa 3 311. (Tilastokeskus. Väestötilastot.)

⁹⁰ Tilastokeskus. Väestötilastot.

tamisesta Pyhämaan kunnan Kettelin alueelle. Sen johdosta sisäasiainministeriö saattoi vireille kysymyksen kunnallisen jaotuksen muuttamisesta alueella niin, että Rauman maalaiskunta sekä Kodisjoen, Pyhämaan ja Pyhärannan kunnat yhdistetään Rauman kaupunkiin sekä Kalannin kunta Uuteenkaupunkiin. Tällöin kuitenkin Pyhämaan ne osat, mitkä sopivimmin kuuluisivat Uudenkaupungin yhteyteen, liitettäisiin sinne. Vastaavasti Pyhärannan ne alueet, mitkä sopivimmin kuuluisivat joko Laitilan kunnan tai laajentuvan Uudenkaupungin yhteyteen, liitettäisiin niihin.

Sisäasiainministeriössä valmistui helmikuussa 1973 selvitys jalostamon sijoittamisesta Pyhämaalle aiheutuvista kunnallisen jaotuksen muutostarpeista. Sen mukaan jalostamon merenpuoleiset rakenteet valmistuisivat syksyllä 1975 ja maanpuoleiset rakenteet kesäkuussa 1976. Jalostamon arvioitiin työllistävän noin 2000 työntekijää rakennusaikana ja ensimmäisessä toimintavaiheessa noin 400 työntekijää. Jalostamon kapasiteetista valtaosa kuljetettaisiin Satakuntaan ja Tampereen seudulle. Tämä vaatisi uuden tieyhteyden rakentamista suunnassa Ketteli–Tampereen seutu. Myös silloista Uudenkaupungin suunnasta tulevaa tietä oli parannettava. Uudenkaupungin ja Rauman välialueella Laitilan kunta mukaan lukien jouduttaisiin laatimaan ja tarkistamaan kaavat ja yleissuunnitelmat. Myös seutukaava ja asuntotuotanto-ohjelmat jouduttaisiin tarkistamaan.⁹¹

Selvityksessä katsottiin öljynjalostamon rakentamisen koskettavan joko välittömästi tai välillisesti seuraavia kuntia: Rauman kaupunki (asukasluku vuonna 1971 26 697), Uusikaupunki (8 889), Kalannin kunta (3 300), Kodisjoen kunta (548), Laitilan kunta (8 532), Pyhämaan kunta (862), Pyhärannan kunta (2 278) ja Rauman maalaiskunta (7 574). Kuntaudistuksen neuvottelukunnan vuoden 1970 ehdotuksen mukaan Rauman kaupunkiin tulisi liittää Rauman maalaiskunta ja Kodisjoen kunta sekä osia Pyhärannan kunnasta. Laitilan kuntaan tulisi liittää myös osia Pyhärannan kunnasta. Eurajoen kunta ja Lapin kunta puolestaan muodostaisivat yhteistoiminta-alueen laajentuvan Rauman kaupungin kanssa.

Selvitys päättyi johtopäätökseen, että vain väestöpohjaltaan ja voimavaroiltaan kyllin voimakkaat kunnat selviytyisivät niistä poikkeuksellisen suurista investoinneista ja muista vaatimuksista, joita öljynjalostamon sijoittuminen alueelle aiheuttaisi. Kunnallista jaotusta alueella tuli muuttaa siten, että Rauman maalaiskunta sekä Kodisjoen, Pyhämaan ja Pyhärannan kunnat yhdistettäisiin Rauman kaupunkiin sekä Kalannin kunta Uuteenkaupunkiin. Tällöin tuli kuitenkin ne osat Pyhämaan kunnasta, mitkä sopivimmin kuuluisivat laajentuvan Uudenkaupungin yhteyteen, liittää sinne. Toisena vaihtoehtona saattoi olla vain se, että

⁹¹ PM 19.2.1973 Öljynjalostamosta Pyhämaalle aiheutuvat kunnallisen jaotuksen muutostarpeet, s. 1 ja 2. Muistion tekijää ei ole mainittu.

jaotus muutettaisiin kuntauudistussuunnitelman mukaiseksi eli Pyhämaan ja Kallannin kunnat liitettäisiin Uuteenkaupunkiin. Tämä vaihtoehto ei ollut kuitenkaan tarkoituksenmukainen sen jälkeen, kun valtioneuvosto oli päättänyt sijoittaa öljynjalostamon Pyhämaan Ketteliin.⁹²

Valtioneuvoston esittelymuistion mukaan kyseisellä alueella tulisi olla kuntauudistussuunnitelmien mukaan vain kolme itsenäistä kuntaa: Uusikaupunki, Rauman kaupunki ja Laitilan kunta. Öljynjalostamon sijoittaminen Pyhämaalle oli luonut alueelle täysin ainutlaatuisen uuden tilanteen. Kyseessä oli poikkeuksellisen merkittävä alue- ja teollisuuspoliittinen ratkaisu, minkä johdosta myös kunnallista jaotusta jouduttiin arvioimaan uudelleen. Kysymys muodosti erikoistapauksen, jolla ei otettu kantaa kuntauudistussuunnitelmien toteuttamiseen yleensä. Muistio sisälsi yhteensä 35 lausuntoa, mikä kuvasi asian monimutkaisuutta ja poliittisuutta.⁹³

Pyhämaan kunnanvaltuusto vastusti kunnan liittämistä mihinkään kuntaan, mutta hyväksyi yhteistoiminta-alueen muodostamisen Uudenkaupungin kanssa. Asian valtioneuvostokäsittelyn päivänä 27.4.1972 oli sisäasiainministeri Heikki Tuomiselle annettu Pyhämaalta puhelimitse seuraava ilmoitus: ”Valtuusto on äänin 7–4 päättänyt seuraavaa: Jos valtioneuvosto katsoo, että pakkoliitos on edessä, valtuusto toivoo, että liitossuuntana on Uusikaupunki. Jos liitos tapahtuu, on Pyhämaan kunta säilytettävä kokonaisuutena. Valtuusto on koolla ja odottaa valtioneuvoston yhteydenottoa.”⁹⁴

Kun sisäasiainministeriö pani asian vireille helmikuussa 1972, oli Rauman suunnan vaihtoehdon edellytyksenä tien rakentaminen Pyhämaalta suoraan Raumalle. Kun tätä ratkaisua ei vielä ollut tehty, ja kun liitospäätös oli tehtävä huhitukseen aikana, mikäli se haluttaisiin voimaan vuoden 1974 alusta, ei muistion mukaan näyttänyt olevan mahdollisuuksia Pyhämaan liittämiseksi Rauman kaupunkiin.

Näin ollen esittelymuistio päätyi johtopäätökseen, että lain 2 ja 3 §:ssä säädetty edellytykset olivat olemassa Pyhämaan kunnan liittämiseksi Uuteenkaupunkiin. Sen sijaan muilta osin sisäasiainministeriön esitykset jaotuksen muutoksiksi eivät voineet tulla tässä vaiheessa kysymykseen.

Pääministeri Kalevi Sorsan punamultahallitus (SDP, Kesk., RKP, LKP), käsiteli asiaa yleisistunnossaan kahteen otteeseen. Asia oli monitahoinen ja vaikea, ja valmistelun loppuvaiheessa olivat tiekysymys ja Pyhämaan kunnan kanta muuttaneet asetelman sellaiseksi, että vain liitos Uuteenkaupunkiin oli tarkoituksenmukainen ja mahdollinen ratkaisu. Valtioneuvosto päättikin yksimielisesti

⁹² PM 19.2.1973, s. 3 ja 4. Muistion tekijää ei ole mainittu.

⁹³ Valtioneuvoston esittelymuistio 24.4.1973, Aulis Pöyhönen, s. 1 ja 2.

⁹⁴ Puhelintieto ilmenee valtioneuvoston esittelymuistion 24.4.1973 asiakirjoista.

liittää Pyhämaan kunnan Uuteenkaupunkiin lain 2 ja 3 §:n nojalla vuoden 1974 alusta.⁹⁵ Asian ongelmallisuutta kuvaa se, että päätökseen liitettiin peräti neljä lausumaa. Päätökseen ei haettu muutosta.

Ratkaisu täytti kiistatta sen hetkisillä tiedoilla lain 2 ja 3 §:n vaatimukset.

Öljynjalostamon rakentaminen tulisi olemaan valtava investointi Pyhämaan kuntaa ja koko seutua ajatellen. Sen vaatimiin kaavoitus-, liikenne-, infra- ja muihin kehittämistoimenpiteisiin Pyhämaan kunta ei alle 1 000 asukkaan kunnana millään kyennyt. Alueen etu vaati kiistattomasti sen, että olisi olemassa vahva kunta, joka kykenisi tällaiseen kehittämis- ja investointivastuuseen, ja kuntajakoa muuttamalla tämä oli aikaansaataavissa. Näin ollen oli olemassa tärkeä yleinen etu kuntajaon muutokselle. Öljynjalostamoa ei kuitenkaan koskaan rakennettu Uudenkaupungin Pyhämaan Ketteliin. Se ei kuitenkaan muuta millään tavalla päätöksen oikeudellista arviointia. Oleellista on se, että keväällä 1973 oli olemassa valtioneuvoston päätös öljynjalostamon sijoittumisesta Pyhämaalle ja valmistelutyö hyvässä vauhdissa investointia varten, ja sen vuoksi myös kunnallisen järjestelmän tuli varautua asiaa varten, mikä vaati välttämättä kuntajaon muutosta.

Seudun kuntajakoa on muutettu tämän päätöksen jälkeen useaan otteeseen. Kalannin kunta liitettiin Uuteenkaupunkiin vuoden 1993 alusta. Rauman maalaiskunta ja Rauman kaupunki yhdistyivät Rauma-nimiseksi kaupungiksi myös samana vuonna. Kodisjoen kunta liitettiin Rauman kaupunkiin vuoden 2007 alusta. Uudenkaupungin asukasmäärä oli vuoden 2012 lopussa 15 499.⁹⁶

4.4 Kunta tulossa elinkelvottomaksi ja palvelujen turvaamiseksi tarvitaan pakkoliitos naapurikuntaan

4.4.1 Kaksikerran kunnan liittäminen Turun kaupunkiin 1968

Kaksikerran kunta perustettiin vuonna 1936 emäpitäjästään Kaarinasta lohkaismalla. Kaksikerran asukasmäärä vuonna 1967 oli 751 ja maapinta-ala 32,4 km². Saaressa oli tuolloin peräti 1 050 kesäasuntoa. Turku on Suomen vanhin kaupunki, jonka tarkkaa perustamisvuotta ei varmuudella tiedetä, mutta joka tapauksessa Turun kaupunki on perustettu jo 1200-luvun lopulla.

Turun kaupunginvaltuusto esitti helmikuussa 1967 valtioneuvostolle, että Kaksikerran kunta vuoden 1968 alusta lukien sekä Kaarinan, Liedon ja Ruskon kunnat ja osia Piikkiön kunnasta myös vuoden 1968 alusta lukien liitettäisiin Turun kaupunkiin. Perustelut olivat seuraavat:

⁹⁵ Valtioneuvoston päätös 28.4.1973/370.

⁹⁶ Tilastokeskus. Väestötilastot.

1. Yleiskaavoituksen vuoksi olisi saatava ratkaistuksi mahdollisimman pian, mitkä alueet tulisivat kuulumaan kaupunkiin lähivuosikymmenien aikana. Asukasmäärä kasvoi voimakkaasti ja vuosisadan loppuun mennessä Turun kaupungissa olisi jo 250 000–300 000 asukasta.

2. Alueiden puute haittaa kaupungin kehitystä, vaikka Maarian kunta liitettiin Turkuun vuoden 1967 alusta.

3. Kaupungin pinta-ala on vain 140 km², mikä oli korkeimpia tiheyksiä maasamme.

4. Kaksikerran kunta oli täysin riippuvainen ulkopuolisista kehitystekijöistä ja eli kesäasukituksen varassa. Kaksikerran rakennustoimintaa ei ohjattu siten kuin olisi pitänyt.⁹⁷

Kaksikerran kunnanvaltuusto päätti äänin 11–2 vastustaa alueensa liittämistä Turun kaupunkiin. Perusteluina todettiin, että kunta oli kyennyt yhteistoiminnan avulla muun muassa Turun kaupungin kanssa selviytymään tehtävistään ja tarjoamaan asukkailleen tarpeelliset palvelut verorasituksen pysyessä alhaisena. Turun kaupunki oli tehnyt hyvin vähän Hirvensalon saaren hyväksi, joka sijaitsi kunnan pohjoispuolella ja oli kuulunut Turun kaupunkiin yli 20 vuotta. Turun kaupunki ei tarvinnut Kaksikerran kuntaa, jonka kehitys kaupunkiin liitettynä jäisi jälkeen.

Turun ja Porin lääninhallitus katsoi lausunnossaan, ettei Kaksikerran kunnan liittämistä kuntauudistuksessa muuhun kuin Turun kaupunkiin tuskin voitiin ajatella. Ainoa maayhteys oli Turkuun, ja muutoinkin alue liittyi parhaiten tähän. Turun kaupunki puolestaan tarvitsi lisäalueita. Kesäasutus muodostui miltei yksinomaan turkulaisista. Kaksikerran kunta ei pienenä saaristokuntana täyttäisi eikä vastaisuudessa kykenisi täyttämään kunnallishallinnolle asetettavia jatkuvasti kasvavia vaatimuksia. Sen vuoksi liittämistä oli pidettävä ainoana ratkaisuna. Lääninhallitus korosti vielä, että niin Kaksikerran kunnan kuin Turun kaupunginkin etu vaati, että liitos toteutettaisiin mahdollisimman pian.⁹⁸

Valtioneuvoston esittelymuistio päätyi johtopäätökseen, että Kaksikerran kunta tuli liittää Turun kaupunkiin. Mitään muuta ratkaisua ei voitu edes ajatella, ja liitos olisi pitänyt tapahtua jo aikaisemmin. Kunnan alue liittyi suoraan Turun kaupunkiin, johon sillä on vain maayhteys. Asiaa oli pidettävä kiireellisenä. Kunnallisen jaotuksen muuttamiseen oli katsottava olevan edellytykset, vaikka Kaksikerran kunta vastusti muutosta.

Pääministeri Rafael Paasion kansanrintamahallitus, sisäasiainministerinä Martti Viitanen (sd.), käsitteli asiaa yleisistunnossaan 8.6.1967, mutta asiakirjojen haltuunoton vuoksi asia pantiin pöydälle. Toisessa käsittelyssä valtioneuvos-

⁹⁷ Valtioneuvoston esittelymuistio 2.6.1967, Arno Hannus, s. 1.

⁹⁸ Valtioneuvoston esittelymuistio 2.6.1967, Arno Hannus, s. 2.

to päätti KJaoitusL 2 ja 3 §:n nojalla liittää Kaksikerran kunnan Turun kaupunkiin vuoden 1968 alusta.⁹⁹ Keskustapuolueen ministerit Ahti Karjalainen ja Nestori Kaasalainen jättivät päätökseen eriävän mielipiteen. Päätökseen ei haettu muutosta.

Päätöstä voidaan luonnehtia itsestään selväksi sekä lain 2 ja 3 §:n edellytykset täyttäväksi ennen kaikkea seuraavilla perusteilla:

1. Kaksikerran kunnalla ei ollut realistisia mahdollisuuksia huolehtia palveluistaan ja velvoitteistaan tulevaisuudessa.

2. Turun kaupunki tarvitsi kipeästi luonnollista kehitystä ja kasvuaan varten lisäalueita.

3. Kaksikerran ainoa maayhteys oli Turkuun, ja siten liittäminen Turkuun oli ainoa ajateltavissa oleva tarkoituksenmukainen vaihtoehto.

Kuntaudistuksen neuvottelukunta ehdotti vuonna 1970 seuraavaa kuntajakoa Turun seudulle: Turun kaupunki sekä Kaarinan ja Piikkiön kunnat jäisivät nykyiselleen. Ruskon kunta liitettäisiin Raision kauppalaan. Liedon kuntaan liitettäisiin Paattisten ja Tarvasjoen kunnat. Ehdotukset eivät koskaan toteutuneet. Paattisten kunta liitettiin Turkuun vuoden 1973 alusta ja Piikkiön kunta liitettiin Kaarinan kaupunkiin vuoden 2009 alusta. Turussa oli asukkaita vuoden 2012 lopussa 180 225.¹⁰⁰

4.4.2 *Tiukan kunnan liittäminen Kristiinankaupunkiin 1973*

Kristiinankaupungin maalaiskunta perustettiin vuonna 1905 lohkaisemalla emäpitäjästä Lapväärtistä. Vuonna 1919 maalaiskunnan nimi muutettiin Tiukan kunnaksi. Tiukan kunnan asukasmäärä vuonna 1971 oli 839 ja maapinta-ala 92,2 km². Pietari Brahe perusti Kristiinankaupungin vuonna 1649. Kaupungin asukasluku vuonna 1971 oli 2 736 ja maapinta-ala 37,8 km².

Tiukan kunnasta oleva johtaja Birger Granskog ym. esittivät vuonna 1971 valtioneuvostolle, että Tiukan kunta ja Kristiinankaupunki yhdistettäisiin. Esiityksen perustelujen mukaan Tiukan kunta tulisi lähitulevaisuudessa joutumaan niin suuriin taloudellisiin vaikeuksiin, ettei se pysty tarjoamaan asukkailleen edes alkeispalveluksia. Väestö vähenisi, ja ikärakenne olisi epäedullinen. Koko olemassaolonsa ajan Kristiinankaupunki oli ollut Tiukan hallinnollinen keskus ja Tiukan väestön palvelujen saantipaikka. Jopa seurakuntakin oli yhteinen.¹⁰¹

Tiukan kunnanvaltuusto puolsi hakemusta ja toivoi, että se käsiteltäisiin kiireellisesti. Kristiinankaupungin valtuusto päätti äänin 9–8 kannanotosta, että

⁹⁹ Valtioneuvoston päätös 20.6.1967/291.

¹⁰⁰ Tilastokeskus. Väestötilastot.

¹⁰¹ Valtioneuvoston esittelymuistio 27.4.1972, s. 1. Muistion tekijää ei ole mainittu.

kaupungin etu ei vaatinut naapurikuntien yhdistämistä siihen. Sen sijaan tuli muodostaa yhteistoiminta-alue Kristiinankaupungista sekä Lapväärtin, Tiukan, Siipyyn, Karijoen ja Isojoen kunnista keskuksena Kristiinankaupunki. Vähemmistöön jääneet kahdeksan valtuutettua kannattivat hakemuksen hyväksymistä. Vaasan lääninhallitus katsoi, että Tiukan liittämiseksi Kristiinankaupunkiin olivat olemassa ainakin lain 2 §:ssä mainitut perusteet, mutta muuten lääninhallitus jätti sisäasiainministeriön harkittavaksi, olisiko Tiukan kunta Kristiinankaupungin kielteisestä kannasta huolimatta liitettävä tähän.

Kuntauudistuksen neuvottelukunnan vuonna 1970 tekemän ehdotuksen mukaan Siipyyn, Lapväärtin ja Tiukan kunnat tulisi liittää Kristiinankaupunkiin. Valtioneuvoston esittelymuistion mukaan Tiukan asukasmäärä oli vähentynyt voimakkaasti: vuonna 1960 asukkaita oli 1 001, mutta vuonna 1971 enää 839. Muistiossa katsottiin, että Tiukan asukasmäärän vähäisyyden ja muutoinkin epäedullisen kehityksen huomioon ottaen sekä yhteiskunnan muun kehityksen kannalta tärkeä yleinen etu vaati sen liittämistä Kristiinankaupunkiin tämän vastustavasta kannasta huolimatta. Liittäminen ei aiheuttaisi muutosta kielelliseen jaotukseen.¹⁰²

Pääministeri Rafael Paasion sosialidemokraattien vähemmistöhallitus, sisäasiainministerinä Martti Viitanen, päätti yleisistunnossaan Tiukan kunnan liittamisestä Kristiinankaupunkiin vuoden 1973 alusta.¹⁰³ Päätöksestä ei valitettu.

Päätöksellä oli vahvat perusteet. Tiukan kunnan hallinnollinen keskus oli Kristiinankaupungissa ja myös yksityiset palvelut haettiin valtaosaltaan sieltä. Tiukan väestömäärä oli vääjäämättömässä laskussa ja kehitysnäkymät olivat vaikeat, ja kunta oli näin ollen tulossa elinkelvottomaksi. Liitos oli myös kuntauudistussuunnitelmien mukainen. Nämä kaikki syyt yhdessä sen kanssa, että Kristiinankaupunki oli valmis yhteistoiminta-alueeseen ja näin tunnusti tarvitsevana yhteistyötä, merkitsivät kokonaisarviointina sitä, että lain 2 ja 3 §:n vaatimukset täyttyivät selkeästi. Kristiinankaupungissa oli vuoden 2012 lopussa asukkaita 7 055.¹⁰⁴

4.4.3 *Bergön kunnan, Maalahden kunnan ja Petolahden kunnan yhdistäminen Maalahti-nimiseksi kunnaksi 1973*

Bergön kunta perustettiin vuonna 1908 emäpitäjästään Maalahdesta lohkaisemalla. Kunnassa oli asukkaita vuoden 1971 alussa 647, ja Bergön saaren maapinta-ala oli 33,8 km². Maalahden kunta oli perustettu jo vuonna 1607, ja siellä

¹⁰² Valtioneuvoston esittelymuistio 27.4.1972, s. 1 ja 2. Muistion tekijää ei ole mainittu.

¹⁰³ Valtioneuvoston päätös 27.4.1972/353.

¹⁰⁴ Tilastokeskus. Väestötilastot.

oli asukkaita 3 319, ja sen maapinta-ala oli 268 km². Petolahden kunta oli perustettu vuonna 1926 lohkaissamalla emäpitäjästään Maalahdesta. Petolahden asukasmäärä oli 1 379 ja maapinta-ala 118 km².

Runar Norrgård ym. olivat vastikään esittäneet, että Pirttikylän, Maalahden, Petolahden, Bergön ja Korsnäsin kunta yhdistettäisiin uudeksi Maalahti-nimiseksi kunnaksi. Hakemusta perusteltiin sillä, että kuntien välinen yhteistyö oli laajaa, ja kaikki kunnat kuuluivat Vaasan kaupungin vaikutusalueeseen, ja suunniteltu keskuspaikka Maalahti sijaitsi Vaasaan johtavan tien varrella. Esityksen mukaan yhdistyminen merkitsisi kunnallisten rasi- tusten helpottumista ja tasoitumista. Esityksessä viitattiin myös siihen sopimusluonnokseen, jonka kuntien edustajat olivat laatineet syksyllä 1970, ja jonka Bergön, Petolahden ja Maalahden kunnanvaltuustot olivat hyväksyneet tammikuussa 1972.¹⁰⁵

Korsnäsin ja Pirttikylän kunnanvaltuustot vastustivat esitystä viiden kunnan yhdistämisestä. Bergön kunnanvaltuusto katsoi, ettei ajankohta ollut sopiva esityksen toteuttamiselle, mutta kuitenkin puolsi viiden kunnan yhdistämistä. Sen sijaan Petolahden kunnanvaltuusto kannatti esitystä. Maalahden kunnanvaltuusto puolsi esitystä korostaen, että uuden kunnan tulisi käsittää myös Pirttikylän kunnan alue.¹⁰⁶

Vaasan lääninhallitus katsoi lausunnossaan, että lain 2 §:n edellytykset muutokselle olivat olemassa, koska yhdistettävät kunnat olivat asukasluvultaan pieniä, ja että ne yhdessä muodostivat alueellisesti, asutuksellisesti ja liikenneyhteyksiltään yhtenäisen alueen. Toisaalta mainitun lain 3 §:n mukaisia edellytyksiä muutoksen toimeenpanolle ei lääninhallituksen käsityksen mukaan ollut, koska osa yhdistettävistä kunnista vastusti muutosta. Lääninhallitus esitti, että yhdistymistä ei pantaisi toimeen vaan asiassa jäätäisiin odottamaan kuntauudistusta koskevia lainsäädäntötoimenpiteitä.

Kuntauudistuksen neuvottelukunnan ehdotuksen mukaan Maalahden, Petolahden, Bergön ja Korsnäsin kunnat tulisi yhdistää yhdeksi kunnaksi, kun taas Pirttikylän kunta tulisi liittää Närpiön kuntaan lukuun ottamatta erikseen selvittäviä alueita Pirttikylän kunnan pohjoisosassa.¹⁰⁷

Valtioneuvoston esittelymuistiossa katsottiin, ettei Korsnäsin ja Pirttikylän kuntaa voitane niiden vastustuksen vuoksi yhdistää muihin mainittuihin kuntiin. Bergön asukasluku oli vähentynyt voimakkaasti. Vuoden 1969 alussa asukkaita oli Bergössä 691 ja kahta vuotta myöhemmin 647. Asukasluvun pienuuden vuoksi oli ilmeistä, että Bergön kunta käy lähitulevaisuudessa kykenemättömäksi järjestämään asukkailleen edes alkeispalvelut. Kun lisäksi otettiin huomioon

¹⁰⁵ Valtioneuvoston esittelymuistio 28.6.1972, Erkki Jussila, s. 5.

¹⁰⁶ Valtioneuvoston esittelymuistio 28.6.1972, Erkki Jussila, s. 5.

¹⁰⁷ Kuntauudistuksen neuvottelukunta 26.6.1970, s. 89 ja 90.

yhteiskunnan muu kehitys, niin tärkeä yleinen etu vaati jo tuolloin sen liittämistä suurempaan kuntaan.¹⁰⁸

Esittelymuistion mukaan Maalahden ja Petolahden kunta puolsivat esitystä ilman rajoittavia ehtoja. Toisaalta voitiin todeta, että niiden kannalta uuden suuren kunnan muodostaminen oli elintärkeää, koska muuten koko alueen kehitys oli vaarassa pysähtyä ja menettää mahdollisuutensa myöhemmin muodostaa oma itsenäinen kunta. Myös se, että eräät Pirttikylän kunnan alueen osat voitaisiin mahdollisesti myöhemmin asukkaiden toivomusten mukaisesti siirtää Maalahden kuntaan, edellytti ainakin Petolahden ja Maalahden kunnan yhdistämistä.

Esittelymuistio päättyi seuraavaan esitykseen: koska lain 2 §:ssä edellytetyt syyt olivat olemassa ja Bergön kunnan osalta lisäksi 3 §:ssä edellytetyt syyt, valtioneuvosto hyläten hakemuksen enemmälti päättäisi Bergön, Maalahden ja Petolahden kunnan yhdistämisestä Maalahti-nimiseksi kunnaksi vuoden 1973 alusta.¹⁰⁹

Tämän mukaisesti pääministeri Rafael Paasion sosialidemokraattien vähemmistöhallitus, sisäasianministerinä Martti Viitanen, päätti yleisistunnossaan kunnan yhdistämisestä.¹¹⁰ Päätökseen ei haettu muutosta.

Päätös oli juridisesti pakkoliitos, koska Bergön kunnanvaltuusto oli edellyttänyt viiden kunnan liitosta. Päätös oli kuitenkin niissä olosuhteissa täysin perusteltu, koska Bergön väestökehitys oli dramaattisen laskeva, viimeisen kahden vuoden aikana jopa 6,4 %. Kunnan kehitysmahdollisuudet olivat käyneet erittäin vaikeiksi. Tärkeä yleinen etu täytti kiistatta.

Pirttikylän kunnan pohjoisosa liitettiin Maalahden kuntaan vuonna 1975. Maalahden asukasmäärä oli vuoden 2012 lopussa 5 586,¹¹¹ ja se on pinta-alaltaan varsin laaja kunta, 1954,93 km². Kunnan väestöstä 87,3 %:lla on äidinkielenä ruotsi ja vain 9,2 %:lla suomi.¹¹²

4.4.4 *Lapväärtin kunnan ja Siipyyn kunnan liittäminen Kristiinankaupunkiin 1973*

Lapväärtin kunta perustettiin vuonna 1607 emäpitäjästään Närpiöstä lohkaismalla. Lapväärtin kunnassa oli asukkaita vuonna 1971 kaikkiaan 3 965, ja maapinta-ala oli 347,9 km². Siipyyn kunta perustettiin vuonna 1860 ja siellä oli

¹⁰⁸ Valtioneuvoston esittelymuistio 28.6.1972, Erkki Jussila, s. 6.

¹⁰⁹ Valtioneuvoston esittelymuistio 28.6.1972, Erkki Jussila, s. 7.

¹¹⁰ Valtioneuvoston päätös 28.6.1972/516.

¹¹¹ Tilastokeskus. Väestötilastot.

¹¹² Tilastokeskus. Väestötilastot.

asukkaita vuonna 1971 yhteensä 1 751, ja sen maapinta-ala oli 204,6 km². Kristiinankaupunki oli perustettu vuonna 1649 Lappfjärdin pitäjään Koppön saarelle, ja aluksi sen nimi oli Koppöstad, mutta jo vuonna 1651 nimi muutettiin Kristiinankaupungiksi.

Lapväärtin ja Siipyyn kunnan yhdistämisasia tuli ajankohtaiseksi, kun Lapväärtistä oleva lääkäri Thorolf Djeijer esitti sisäasiainministeriölle, että Lapväärtin, Siipyyn ja Tiukan kunnat liitettäisiin Kristiinankaupunkiin perustellen esitystään muun muassa sillä, että kuntien yhdistäminen on ratkaistava kiireellisesti epätarkoituksenmukaisten investointien ja osaratkaisujen välttämiseksi ja että pitkäaikainen epävarmuustila estää tarkoituksenmukaisen suunnittelun kysymyksessä olevalla alueella. Tämän jälkeen Lapväärtin kunta omassa hakemuksessaan samoin perustein esitti, että Lapväärtin, Siipyyn ja Tiukan kunnat liitettäisiin Kristiinankaupunkiin vuoden 1973 alusta. Myös Siipyyn kunta yhtyi edellä mainittuun esitykseen perustellen esitystään myös sillä, että kuntia palvelevat laitokset ovat Kristiinankaupungissa ja Siipyyn kuntaa palvelevat laitokset Kristiinankaupungissa.¹¹³

Lapväärtin kunnanvaltuusto kannatti äänin 11–6, neljä tyhjää, lausunnossaan Siipyyn, Lapväärtin ja Tiukan kuntien liittämistä Kristiinankaupunkiin. Myös Siipyyn kunnanvaltuusto kannatti yksimielisesti kuntien liittämistä Kristiinankaupunkiin. Siipyyn kunnanvaltuuston suomenkieliset jäsenet lausuiivat toivomuksen, että myös Karijoen kunnan tulisi kuulua suunniteltuun suurkuntaan. Tiukan kunnanvaltuusto kannatti yksimielisesti Djeijerin esitystä.

Kristiinankaupungin valtuusto totesi lausunnossaan, että Kristiinankaupungin etu ei ainakaan sillä hetkellä vaatinut naapurikuntien yhdistämistä siihen. Sen sijaan tulisi muodostaa yhteistoiminta-alue Kristiinankaupungista sekä Lapväärtin, Tiukan, Siipyyn, Karijoen ja Isojoen kunnista, keskuspaikkana Kristiinankaupunki. Päätös oli äänestyksen tulos: yhdeksän valtuutettua puolesta, seitsemän kannatti Djeijerin esitystä ja yksi valtuutettu äänesti tyhjää. Vaasan lääninhallitus katsoi, että Siipyyn ja Lapväärtin kunnan liittämiseksi Kristiinankaupunkiin olivat olemassa lain 2 §:ssä mainitut perusteet. Kun Kristiinankaupunki vastusti liittämistä ja epäkohdat, jotka yhdistämisellä korjattaisiin, eivät ole niin huomattavia, että yhdistäminen vastoin Kristiinankaupungin kantaa olisi toimeenpantava, lääninhallitus katsoi, ettei hakemuksiin tässä vaiheessa tullut suostua. Kuntaudistuksen neuvottelukunnan ehdotuksen mukaan Lapväärtin, Siipyyn ja Tiukan kunnat tuli liittää Kristiinankaupunkiin.¹¹⁴

Valtioneuvoston esittelymuistion mukaan Lapväärtin, Siipyyn ja Tiukan kuntien liittäminen Kristiinankaupunkiin ei aiheuttaisi muutosta kielelliseen jaotuk-

¹¹³ Valtioneuvoston esittelymuistio 30.6.1972, Aulis Pöyhönen, s. 1.

¹¹⁴ Valtioneuvoston esittelymuistio 30.6.1972, Aulis Pöyhönen, s. 2 ja 3.

seen. Esittelymuistion johtopäätös oli, että Siipyyn kunnan asukasluvun pienyyden ja sen epäedullisen kehityksen huomioon ottaen sekä yhteiskunnan muun kehityksen kannalta tärkeä yleinen etu vaatii aivan ilmeisesti sen liittämistä Kristiinankaupunkiin tämän vastustavasta kannasta huolimatta. Lapväärtin kunnan asukasmäärän vähäisyys ja taloudellinen heikkous vaativat sen liittämistä Kristiinankaupunkiin. Muistiossa myös katsottiin, että liitettäessä Siipyyn kunta Kristiinankaupunkiin ei kuntien maantieteellinen sijainti huomioon ottaen ole mahdollista jättää Lapväärtin kuntaa liittämättä Kristiinankaupunkiin. Näin ollen edellä mainitut seikat sekä yhteiskunnan muun kehityksen kannalta tärkeä yleinen etu vaativat Lapväärtin ja Siipyyn kunnan liittämistä Kristiinankaupunkiin tämän vastustavasta kannasta huolimatta.¹¹⁵

Valtioneuvosto teki 28.6.1972 merkittäviä kuntaliitospäätöksiä ruotsinkieliseen rannikkoalueeseen kuuluvien Mustasaaren, Maalahden ja Närpiön kuntaryhmien osalta. Sulvan, Koivulahden, Raippaluodon ja Björköbyn kunnat liitettiin Mustasaaren kuntaan, Bergön ja Petolahden kunnat Maalahden kuntaan sekä Ylimarkun ja Pirttikylän kunnat Närpiön kuntaan. Kaikki nämä liitokset määrättiin tulemaan voimaan vuoden 1973 alusta. Näiden liitosten johdosta kuntarakenne näillä seuduilla oli perusteellisesti muuttunut, ja Kristiinankaupungin seudun kuntien mahdollisuudet erillisinä kuntina turvata seudun ja oman alueen tasapuolista kehitystä näin ratkaisevasti heikentyneet. Tämäkin seikka puolsi esittelymuistion mukaan Siipyyn ja Lapväärtin kunnan liittämistä Kristiinankaupunkiin. Sen sijaan Karijoen kunnan hakemuksia, joissa se oli pyytänyt kunnan liittämistä joko yksin Kristiinankaupunkiin tai yhdessä Lapväärtin, Siipyyn ja Tiukan kunnan kanssa, ei pidetty tarkoituksenmukaisena ratkaista tuolloin.

Pääministeri Rafael Paasion sosiaalidemokraattien vähemmistöhallitus, sisäasiainministerinä Martti Viitanen, päätti yleisistunnossaan liittää Lapväärtin kunnan ja Siipyyn kunnan Kristiinankaupunkiin KJaoitusL 2 ja 3 §:n nojalla vuoden 1973 alusta.¹¹⁶ Päätöksestä ei valitettu.

Päätös oli johdonmukainen seuraus juuri aikaisemmin tehdystä päätöksestä, jolla Tiukan kunta oli liitetty Kristiinankaupunkiin. Siipyyn asema suhteessa Kristiinankaupunkiin oli samanlainen kuin Tiukan. Lapväärtin tilanne oli jossain määrin erilainen ja siellä oli asukkaitakin enemmän kuin Kristiinankaupungissa. Tässä kohdassa kuntauudistussuunnitelmat osoittivat kuitenkin voimansa. Ajateltaessa asiaa varsinkin pidemmällä tähtäimellä, oli koko seudun kehityksen kannalta tärkeää ja jopa välttämätöntä, että kaikki kolme kuntaa liitettiin Kristiinankaupunkiin. Näin ollen tärkeä yleinen etu oli kiistatta olemassa.

¹¹⁵ Valtioneuvoston esittelymuistio 30.6.1972, Aulis Pöyhönen, s. 3 ja 4.

¹¹⁶ Valtioneuvoston päätös 30.6.1972/532.

Karijoen kunnan esitykset kuntajaon muutoksesta eivät ole toteutuneet, vaan Karijoki on edelleenkin itsenäinen kunta, jossa asukkaita oli vuoden 2012 lopussa 1 514.¹¹⁷

4.5 Tarkoituksenmukaisten aluejärjestelyjen aikaansaaminen

4.5.1 *Koijärven kunnan liittäminen Forssan kaupunkiin ja Urjalan kuntaan sekä eräiden Urjalan kuntaan kuuluvien alueiden siirtäminen Forssan kaupunkiin 1969*

Koijärven kunta perustettiin vuonna 1923. Aiemmin alue kuului Tammelan kuntaan. Koijärvellä oli vuonna 1968 asukkaita 2 467 ja maapinta-ala oli 174,5 km².

Kanta-Hämeen aluesuunnitteluyhdistyksen tekemän selvityksen pohjalta Koijärven kunnanvaltuusto esitti vuonna 1968 valtioneuvostolle, että Koijärven kunta lakkautettaisiin ja kunnan alueet liitettäisiin Forssan kaupunkiin ja Urjalan kuntaan. Samalla esitettiin taloudellista välin selvitystä Forssan kaupungin ja Urjalan kunnan kesken.¹¹⁸

Forssan kaupunginvaltuusto hyväksyi lausunnossaan Koijärven kunnan esityksen, mutta samalla katsoi, ettei Koijärven alue ole kaupungin kannalta välttämätön. Urjalan kunnanvaltuusto puolestaan katsoi, ettei Koijärven kunnasta tule tehdä kuntauudistuksesta erillistä ratkaisua sekä että kuntauudistuksessa olisi Koijärven kunnasta liitettävä Urjalan kuntaan koko se alue, joka aikaisemmin oli kuulunut Urjalan kuntaan. Hämeen lääninhallitus puolsi Koijärven kunnan jakoa Hämeen läänin maanmittauskonttorin yksityiskohtaisen lausunnon mukaisesti ja Urjalan kuntaan kuuluvien maanmittauskonttorin esityksen mukaisten erillis-alueiden siirtämistä samassa yhteydessä Forssan kaupunkiin. Lääninhallitus katsoi myös, että Koijärven kunnan jakaminen olisi ratkaistava erillään kuntauudistuksesta.

Valtioneuvoston esittelymuistiossa katsottiin, että KJaoitusL 2 ja 3 §:n edellytykset täyttyivät ja alueet tulisi siirtää, ja lisäksi tulisi määrätä taloudellinen välin selvitys Koijärven kunnan ja Forssan kaupungin kesken.

Pääministeri Mauno Koiviston kansanrintamahallitus, sisäasiainministerinä Antero Väyrynen (sd.), päätti yleisistunnossaan Koijärven kunnan liittämisestä Forssan kaupunkiin ja Urjalan kuntaan sekä eräiden Urjalan kuntaan kuuluvien alueiden siirtämisestä Forssan kaupunkiin vuoden 1969 alusta.¹¹⁹ Päätökseen ei haettu muutosta.

¹¹⁷ Tilastokeskus. Väestötilastot.

¹¹⁸ Valtioneuvoston esittelymuistio PM 19.6.1968, s. 1. Muistion tekijää ei ole mainittu.

¹¹⁹ Valtioneuvoston päätös 19.6.1968/424.

Koijärven kunnan lakkauttaminen oli luonnollinen ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Sitä osoitti se, että Koijärven kunta aktiivisesti sitä esitti. Kyseessä ei siten ollut pakkoliitos Koijärven kunnan näkökulmasta vaan pakkoliitos Urjalan kunnan kannalta, koska Urjalan kunnanvaltuuston vastustuksesta huolimatta Urjalan kunnan alueita siirrettiin Forssan kaupunkiin. Kyseiset aluejärjestelyt olivat osa kokonaisuutta, jolla Forssan kaupungin maa-alueen perusteltu lisätarve tyydytettiin. Oliko tärkeä yleinen etu olemassa? Käytettävissä olevan tutkimusaineiston perusteella ehdottoman vastauksen antaminen on vaikeaa. Kuitenkin sen hetkisissä kuntauudistuksen oloissa ratkaisu yleisesti hyväksyttiin.

5 SIPOON OSAN SIIRTÄMINEN HELSINGIN KAUPUNKIIN 2009

Pääkaupunkiseudun kuntaliitoksiin tähtääviä selvityksiä oli vuoteen 2007 mennessä tehty yhteensä 11, seutuhallintoratkaisuja ja yhteistyörakenteiden uudistamista oli selvitetty neljässä laajassa selvityksessä ja lisäksi YTV:n rakenteita ja lainsäädäntöä käsitelty 12 kertaa. Myös hallituskaudella 2007–2011 valmistui neljä selvitystä seudun yhteistyön kehittämisestä ja rakenteista. Näistä kolme oli kuntien toimeksiantoja ja yksi valtioneuvoston tilaama. Kaikki selvitykset olivat osoittaneet tarpeen seudun kunta- ja yhteistyörakenteiden toimivuuden kriittiselle tarkastelulle, mutta keinoista ei ollut päästy yksimielisyyteen.¹²⁰ Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus on puolestaan selvityttänyt metropolihallinnon luomista pääkaupunkiseudulle, mutta tämäkään hanke ei ole juurikaan edennyt.¹²¹

Pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus (Kesk., Kok., Vihreät ja RKP), hallinto- ja kuntaministerinä Mari Kiviniemi (kesk.), päätti 28. päivänä kesäkuuta 2007 kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä.¹²² Päätöstä voidaan verrata lähes pakkoliitokseksi, koska kyseessä oli Sipoosta varsin suuri alue, noin 26,5 km², ja sillä asui noin 2 000 ihmistä. Ja mikä tärkeintä: päätös vaikutti huomattavasti ja olennaisesti Sipoon kunnan toimintakykyyn ja olosuhteisiin. Valtioneuvoston päätös perustui monipolviseen asian käsittelyyn.¹²³

¹²⁰ Valtioneuvoston selonteko metropolitiikasta VNS 9/2010.

¹²¹ Kunta-, hallinto- ja liikenneministeri Henna Virkkunen keskeytti huhtikuussa 2014 metropolihallinnon valmistelun. Sitä ennen oli valmistunut kaksi vaihtoehtoista mallia metropolihallinnon toteuttamiseksi. (Valtiovarainministeriö 1.4.2014. Tiedote 57/2014.)

¹²² Valtioneuvoston päätös 28.6.2007/746.

¹²³ Valtioneuvoston esittelymuistio 28.6.2007, Arto Sulonen.

Helsingin kaupunginvaltuusto esitti kesäkuussa 2006 valtioneuvostolle kuntajaon muuttamista, jolla Sipoon kunnasta siirrettäisiin 50 km² Lounais-Sipoon alueita Helsingin kaupunkiin ja Vantaan kaupungista noin 2 km² Västerkullan alueita Helsingin kaupunkiin. Sipoosta liitettäväksi esitetyllä alueella oli vuonna 2005 noin 3 500 asukasta ja Vantaan alueella noin 30. Sipoon alueella asui siten noin 18,5 % Sipoon asukkaista eli se ylitti selvästi viiden prosentin rajan. Sipoon alue oli niin suuri, että se ylitti kymmenen prosentin rajan niin Sipoon kuin Helsinginkin pinta-alasta. Sen sijaan Vantaan alueen osalta asukasluku jäi selvästi alle viiden prosentin rajan ja pinta-ala samoin alle kymmenen prosentin.

Sisäasiainministeriö määräsi syyskuussa 2006 kuntajakolain 6 §:n 2 momentin ja 8 §:n nojalla toimitettavaksi erityisen selvityksen kuntajaon muuttamisesta osaliitoksella Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä sekä määräsi kuntajakoselvittäjäksi valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen.

Myllyniemen selvitys valmistui marraskuun lopussa 2006. Siinä esitettiin kuntajakoa muutettavaksi Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä siten, että Helsinkiin liitetään ns. Västerkullan alue Vantaan kaupungista sekä selvityksen vaihtoehto 2:n mukainen osa Lounais-Sipoosta. Vantaan kaupungista siirrettäväksi esitetty Västerkullan alue oli täsmälleen sama alue, minkä Helsingin kaupunki oli kesäkuussa 2006 ehdottanut valtioneuvostolle siirrettäväksi Helsinkiin. Vantaan kaupunki suhtautui siirtoon myönteisesti asian käsittelyn kaikissa vaiheissa. Vantaan kaupunginvaltuusto perusteli kantansa myöhemmin maaliskuussa 2007 seudullisella ja valtakunnallisella näkökulmalla, että Helsingin metropolialuetta tuli monipuolisesti kehittää. Vantaan alueen osalta esitetty rajatarkistus oli edellytys sille, että Sipoon alueita ylipäänsä voitiin liittää Helsinkiin. Västerkullan kiilan myötä Lounais-Sipoo tulisi maantieteellisesti Helsingin yhteyteen.

Lounais-Sipoota koskeva vaihtoehto 2 oli pinta-alaltaan ja asukasmäärältään huomattavasti pienempi kuin Helsingin kaupungin esitys. Esitetyn alueen pinta-ala oli noin 26,5 km², ja sillä asui noin 2 000 ihmistä. Valtaosa Sipoon saaristosta oli jätetty Sipoolle, samoin tärkeä Söderkullan alue, jossa sijaitsi muun muassa Ingmanin teollisuusalue. 2 000 asukasta oli kuitenkin noin 10,5 % Sipoon kunnan väestömäärästä, minkä vuoksi siirto oli mahdollista vain lain 5 §:n 2 momentin mukaisesti erityisen painavilla lain 3 §:n mukaisilla edellytyksillä.

Myllyniemen mukaan Helsingin metropolialue ei ollut kehittynyt toivotulla tavalla, ja merkittävänä tekijänä oli se, että alue ei ollut voinut kehittyä luontevasti itään. Sen seurauksena kasvu oli ohjautunut pohjoiseen ja länteen, mikä oli merkinnyt entistä hajautuneempaa kaupunkirakennetta. Pääkaupunkiseudun kaupunkirakenteen tasapainoinen kehittäminen vaati sitä, että itään avataan uusi kasvusuunta. Se tulisi luomaan uutta kehittämispotentiaalia Vuosaaren satamaa hyödyntävälle elinkeinotoiminnalle sekä Helsingin asuntovaltaisille itäisille

kaupunginosille. Koko seutu pääsisi näin hyödyntämään kaupallisteollista kehityskäytävää Vuosaaren satamasta Aviapolikseen.

Myllyniemen mukaan yhdyskuntarakenteen eheyttäminen seudulla edellytti vähintään 20 000 asukkaan ja 10 000 työpaikan sijoittumista alueelle. Tutkituaan useita eri vaihtoehtoja Myllyniemi katsoi, että ne vaihtoehdot, jotka täyttävät lain 5 §:n 1 momentin vaatimukset, eivät ole riittäviä, koska niissä liitettävä alue ei ole riittävä pitkällä tähtäimellä. Hän päätyikin tutkituista vaihtoehdoista vaihtoehto 2:n mukaiseen osaan Lounais-Sipoota. Tämä vaihtoehto Myllyniemen mukaan edistäisi kuntajakolain 1 §:n edellyttämällä tavalla yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Hänen mukaan oli ilmeistä, että Sipoon kunnalla ei ole riittävästi voimavaroja Helsingin ja Vantaan läheisyydessä olevien alueiden kehittämiseen. Nykyinen kuntajako vaikeutti hänen mielestään pääkaupunkiseudun asumista, liikennejärjestelmää ja elinkeinoelämää koskevien tavoitteiden toteuttamista.

Kuntajakoselvittäjä arvioi, että kuntajaon muutoksen vaikutukset Helsingin kaupungin ja Vantaan kaupungin talouteen ovat minimaaliset. Sen sijaan Sipoon kunnan asukasmäärän vähennys 10,5 %:lla merkitsi sitä, että se vähentäisi Sipoon kunnan verotuloja arviolta vajaa 6 milj. euroa vuodessa, mikä kompensoituisi osittain verotulojen tasauksen avulla. Menot alenisivat, mutta eivät suoraan asukasluvun suhteessa. Yhteisvaikutus olisi se, että menosäästöt siirtymävaiheessa jäisivät pienemmiksi kuin tulojen menetykset.

Myllyniemi arvioi, että vaihtoehto 2:n mukaisella liitoksella voitaisiin tavoitteet saavuttaa, ja että tällaiselle liitokselle olisivat lain 5 §:n 3 momentin vaatimat erityisen painavat edellytykset olemassa. Helsingin ja koko pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen tasapainoinen kehitys oli välttämätöntä alueen itsensä lisäksi myös koko maan kilpailukyvyille ja kehittämislle. Yhdyskuntarakenteen kehittämistä itään ja alueiden siirtämistä Sipoosta ja Vantaasta Helsinkiin voitiin esityksen mukaan perustella erityisesti lain 3 §:ssä säädetyistä kuntajaon muutoksen edellytyksistä kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden edistämiseen sekä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen liittyvillä perusteilla. Pitkällä aikajänteellä osaliitos edistäisi myös palveluiden järjestämistä alueen asukkaille sekä parantaisi alueen elinolosuhteita.

Sipoon kunnanvaltuusto antoi lausunnon asiasta maaliskuussa 2007 ja täydensi lausuntoaan kuukautta myöhemmin. Valtuusto vastusti yksimielisesti esitystä todeten, että suuri enemmistö sipoolaisista haluaa, että Lounais-Sipoo säilyy osana kuntaa. Lounais-Sipoota tuli kehittää vapaaehtoisin maankäytösopimuksin. Sipoon kunnanvaltuusto oli hyväksynyt elokuussa 2006 Sipoon yleiskaava 2025:n rakennemalliksi vaihtoehdon, joka perustui keskimäärin kuuden prosentin vuotuiseseen väestönkasvuun. Sipoon kunnan vaihtoehto tuotti enemmän asuntoja kuin mitä Helsingin kaupunki voisi tarjota Lounais-Sipoossa. Rajansiirtoesitys oli Sipoon valtuuston mielestä perustuslain, kuntalain, kuntajakolain ja Eu-

roopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vastainen. Sipoon palvelurakenne huomioiden esitys ei millään muotoa edistäisi Sipoon kunnan toimintakykyä eikä myöskään toiminnan taloudellisuutta, vaan päinvastoin heikentäisi kumpaa-kin voimakkaasti. Sipoon valtuuston lausunnoissa viitattiin professori Kaarlo Tuorin sekä hallintotieteen tohtori, oikeustieteen lisensiaatti Erkki Mennolan ja yhteiskuntatieteen tohtori, dosentti Toivo Pihlajaniemen asiantuntijalausuntoihin.

Vantaan kaupunginvaltuusto totesi maaliskuussa 2007 antamassaan lausunnossa, että kuntajakoselvittäjän esitys ei Vantaan kaupungin osalta poikkea Helsingin kaupungin aiemmin tekemästä esityksestä. Tuohon esitykseen Vantaan kaupunki oli ilmoittanut suhtautuvansa lähtökohtaisesti myönteisesti eikä Vantaan kaupungilla ollut syytä muuttaa aiempaa näkemystään. Vantaan kaupungin kanta perustui seudulliseen ja valtakunnalliseen näkökulmaan, eikä niinkään siihen, mitä esitys erikseen Vantaan kaupungin, Helsingin kaupungin ja Sipoon kunnan kannalta merkitsisi. Vantaan kaupunki piti tärkeänä Helsingin metropolialueen kehittämistä.

Helsingin kaupunginvaltuusto totesi helmikuussa 2007 antamassaan lausunnossa, että Helsingin alkuperäinen esitys antaisi paremmat mahdollisuudet pitkän tähtäimen suunnittelulle ja kehittämiselle, mutta koska kuntajakoselvittäjän esitys on oikeansuuntainen ja korjaisi merkittävästi nykyisen kuntajaon ongelmia, Helsingin kaupunki puolsi kuntajakoselvittäjän esitystä. Kaupunginvaltuusto totesi myös, että esityksen mukaan Sipooseen jäisivät saaret Karhusaarta lukuun ottamatta. Esitys mahdollistaisi metroon tukeutuvan asunto- ja työpaikkarakentamisen nykyisen Lounais-Sipoon ja Vantaan itäosan alueille, jolloin kaupunkirakennetta voitaisiin kehittää myös siitä eteenpäin itäsuuntaan kuntien yhteistyönä. Se mahdollistaisi myös Lounais-Sipoon kehittämistä Vuosaaren sataman toimintoihin perustuvan ja niitä tukevan ulkomaankaupan yritysten sijoittumisalueena.

Sipoon kunnalle jätettiin ennätykselliset 3 121 huomautusta, joissa lähes kaikissa vastustettiin Sipoon alueen siirtämistä Helsingin kaupungille. Sipoon kunta järjesti myös kansanäänestyksen Myllyniemen esityksestä. Siihen osallistui 65,6 % äänestysikäisistä sipoolaisista, ja heistä 93,3 % vastusti rajansiirtoa. Vantaan kaupunginhallitukselle jätettiin kymmenen huomautusta, joissa kaikissa vastustettiin esitystä. Helsingin kaupunginhallitukselle jätettiin 107 huomautusta, joissa kaikissa vastustettiin esitystä.

Edellä mainittu huomautusten määrä sekä kansanäänestyksen tulos kertoivat laajasta aidosta vastustuksesta, joten kuntajakopäätökselle tarvittiin vahvat pitävät perustelut.

Pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus päätti yleisistunnossaan 28. päivänä kesäkuuta 2007 kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä siten, että Helsingin kaupunkiin liitettiin ns.

Västerkullan kiilan alue Vantaan kaupungista (2,124 km²) sekä lounaisosa Sipoon kunnasta (26,557 km²) vuoden 2009 alusta. Päätös oli äänestyspäätös 8–4.¹²⁴ Päätöksen keskeinen perustelu oli se, että pääkaupunkiseudun kuntarakenne oli kehittynyt epätasaisesti länteen ja pohjoiseen, ja asutuksen ja elinkeinoelämän suunnitelmallinen kehittäminen vaati vastaisuudessa kehittämistä itään päin. Sen ohella Vuosaaren sataman rakentaminen edellytti maankäytön, asumisen, liikenteen ja muun alueiden käytön suunnittelua Helsingin nykyisiä rajoja laajemmalla alueella.

Valtioneuvosto katsoi päätöksessään, että lain 1 §:n kehittämistavoitteet toteutuivat: alueellinen eheys täyttyi ja yhdyskuntarakenteen toimivuus parani. Helsingin kaupungilla katsottiin olevan Sipoon kuntaa paremmat edellytykset vasta palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Lain 3 §:n vaatimukset täytyivät, koska kuntajaon muutos kiistattomasti paransi alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia sekä edisti kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Palvelujen katsottiin kehittyvän alueella myönteisesti pitemmällä tähtäimellä. Valtioneuvosto lisäksi nimenomaan korosti, että 3 §:n toteutumista arvioitiin kokonaisarviointina ja yhtä kuntaa laajemman alueen näkökulmasta.

Koska Sipoon kunnanvaltuusto vastusti kuntajaon muutosta, vaadittiin lain 5 §:n 2 momentin mukaan, että oli olemassa erityisen painavat lain 3 §:n edellytykset. Valtioneuvoston mukaan erityisen painavat edellytykset täytyivät, koska elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen sekä kuntien toimintakyvyn ja taloudellisuuden turvaaminen vaativat Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Sen ohella merkitystä oli myös sillä, että Helsinki on maan ainoan kansainvälisesti merkittävän metropolialueen¹²⁵ keskus, jonka tasapainoinen kehittäminen oli koko maan edun mukaista.

Valtioneuvosto katsoi kuntajaon muuttamisen olevan perusteltua, vaikka sen jossakin määrin katsottiin heikentävän Sipoon kunnan kehitystä, sen asukasmäärään väheni runsaalla 2 000 asukkaalla. Valtioneuvosto katsoi kuitenkin, että muutoksen jälkeenkin Sipoolle tulisi olemaan yli 17 000 asukasta ja sijaintinsa takia edelleenkin hyvät edellytykset toimia ja kehittyä omista lähtökohdistaan. Sipoon kunta oli omissa lausunnoissaan painottanut kunnianhimoisia 20 000–40 000 asukkaan suunnitelmiaan. Valtioneuvosto ei kuitenkaan pitänyt niitä taroituksenmukaisina vaan katsoi, että parempi vaihtoehto oli kehittää kyseisiä alueita osana Helsinkiä.

¹²⁴ Vastaan äänestivät ministerit Mauri Pekkarinen, Astrid Thors, Stefan Wallin ja Paavo Väyrynen.

¹²⁵ Hallitus käytti pääkaupunkiseudusta luonnehdintaa metropolialue, vaikka eurooppalaisen mitapuun mukaan pääkaupunkiseutu ei täytä lähellekään metropolin kokovaatimusta. Hallinnolliseen kielenkäyttöön on nykyään pesiytynyt monia muitakin ylikuonnehdintoja, mikä osoittaa kielen ja käsitteistön köyhtymistä.

Alueen laajuudesta valtioneuvosto totesi, että Myllyniemen raportti sisälsi myös pienemmän alueen vaihtoehdon, mutta selvitys osoitti, ettei tällä ratkaisulla olisi saavutettu kuntajaon muutoksen taustalla olevia maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehittämisen tavoitteita. Väestön kielisuhteista päätös totesi vielä, että kuntajaon muutos ei aiheuta muutoksia kuntien kielelliseen jaotukseen eikä siirrettävällä alueella asuvien oikeuteen saada palveluita omalla kielellään. Asian argumentointi ja punninta oli näin valtioneuvostossa suoritettu. Kysymys oli viime kädessä poliittisesta harkinnasta sen jälkeen, kun tietyt muutodellytykset oli täytetty.

Asiaa valtioneuvostossa käsiteltäessä hylkäävän esityksen teki ministeri Mauri Pekkarinen. Hän katsoi, ennen kaikkea Tuorin, Mennolan ja Pihlajaniemen lausuntoihin viitaten, että kuntajaon muutoksen myötä Sipoon kunnan mahdollisuudet selvity tehtävistään heikkenevät huomattavasti. Lisäksi Sipoon kunnanvaltuusto oli vastustanut yksimielisesti muutosta, ja 93 % asukkaista oli ollut sitä vastaan. Koska kunnallisella itsehallinnolla on vahva perustuslaillinen tuki, oli Pekkarisen mukaan sipoolaisten erittäin yksimielistä näkemystä vaikea sivuuttaa. Hän katsoi, etteivät lain 3 §:n edellytykset täyty kiistatta ja 5 §:n 2 momentin tarkoittamat erityisen painavat 3 §:n edellytykset eivät täyty lainkaan. Yhteiskuntapoliittisessa arviossaan hän päätyi kielteiseen kantaan painottaen Sipoon itsemääräämisoikeutta.

Valtioneuvoston päätöksestä seurasi ennennäkemätön valitussuma korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lukuisten yksityishenkilöiden lisäksi päätöksen kumoamista vaativat Sipoon kunnanhallitus, Sipoon puolesta ry – För Sibbo rf, Svenska Folkpartiet i Östra Vanda rf sekä Sibbo Naturskyddare rf – Sipoon Luonnonsuojelijat ry. Edellä mainituissa valituksissa oli useissa liitteenä seuraavat asiantuntijalausunnat: 1. OTT, professori Kaarlo Tuorin lausunnot 28.7.2006 ja 16.7.2007, 2. hallintotieteen tohtori, OTL Erkki Mennolan lausunnot 1.9.2006, 27.11.2006, 10.1.2007 ja 24.7.2007 sekä 3. YTT, dosentti Toivo Pihlajaniemen lausunnot 25.1.2007 ja 4.7.2007.

Tuori korosti lausunnoissaan perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Erityisen merkittäväksi tuli itsehallintonäkökulma sen vuoksi, että Sipoon kunnanvaltuusto oli yksimielisesti vastustanut pakolla liittämistä, ja myös kunnan asukkaat lähes yksituumaisesti sitä vastustivat. Kansainvälisöikeudellista suojaa antoi puolestaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991), jossa oli muun muassa erityinen artikla aluerajojen suojasta (5 artikla). Lain 3 §:n edellytyksiä tuli tarkastella kokonaisuutena. Jos kuntajaon muutoksella olisi kielteisiä vaikutuksia lain 3 §:n luettelemiin näkökohtiin, oli noudatettava suhteellisuusperiaatetta, joka edellyttää, että muutos on välttämätön sitä perustelevan tarkoituksen saavuttamiseksi.

Tuori katsoi, että 1 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta

desta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta, on muotoilustaan huolimatta tavoiteluonteinen, eikä sillä ole itsenäistä merkitystä arvioitaessa kuntajaotuksen muutosten oikeudellisia edellytyksiä. Lisäksi lain esityöt osoittivat Tuorin mielestä, että säännös on tarkoitettu ohjaamaan 4 §:n mukaisia kuntajaon muutoksia.

Tuori arvosteli ankarasti valtioneuvoston päätöstä. Hän totesi, ettei valtioneuvoston päätösmuistiossa ole sovellettavan lainsäädännön osalta mainintaa perustuslain 121 §:stä eikä siinä turvatusta kunnallisesta itsehallinnosta. Perustelu, jonka mukaan ”Helsingin kaupunki on maan ainoan kansainvälisesti merkittävän metropolialueen keskus, jonka tasapainoisen kehityksen turvaaminen on koko maan edun mukaista”, ei ollut Tuorin mielestä lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua painavuus-kriteerin kannalta merkityksellinen. Tuori hyväksyi pitkälti lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan (alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen) täyttymisen, mutta kyseenalaisti sen, kun se joutui edellä mainitun suhteellisuusperiaatteen kanssa puntariin. Saman momentin kohdat 1, 2 ja 4. eivät Tuorin mielestä mitenkään täytyneet. Hän korosti sitä, että kuntia koskeva lainsäädäntö perustuu nykyisin kuntien yhdenvertaisuudelle eikä kaupungin lisäalueen tarve enää kuulu alueliitoksen edellytyksiin.

Mennola arvosteli lausunnoissaan ankarasti asian valmistelua. Hänen mukaan Vantaan kaupungin alueen liittämiselle Helsingin kaupunkiin ei ole edes yritetty esittää lain 3 §:n mukaisia perusteita. Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta rikottiin Mennolan mukaan, kun Västerkullan alue liitettiin Helsingin kaupunkiin, ei sen oman alueen kunnallisolojen kehittämistarpeiden vuoksi, vaan välikappaleena Sipoon kuntaan kohdistetuissa aluepyrkimyksissä. Jos kuntajaon muutos kaikesta huolimatta haluttiin toimeenpanna, olisi se ollut mahdollista eduskunnan säätämällä erityislailla. Pihlajaniemi korosti lausunnoissaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmaa sekä yhtyi Mennolan käsitykseen, että muutos oli mahdollista toteuttaa vain eduskunnan säätämällä erityislailla.

Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin myös professori Aimo Rynäsän näkemys asiasta. Hänen mielestään valtioneuvoston päätös ei mitenkään osoita, että liitos oli välttämätön saavutettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Rynäsän mukaan kuntajaosta päättäminen on alisteista itsehallintoperiaatteelle, ja päätös olisi tullut kumota.¹²⁶

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi 15.1.2008 kaikki valitukset sekä jätti tutkimatta yhden valituksen myöhästyneenä. KHO:n ratkaisusta¹²⁷ on löydettävissä

¹²⁶ Aimo Rynäsän lausunto 8.10.2007 koskien sisäasiainministeriön korkeimmalle hallinto-oikeudelle 7.9.2007 antamaa lausuntoa valituksista, jotka oli tehty valtioneuvoston kuntajakopäätöksestä.

¹²⁷ KHO 2008:1.

useita ajankohtaisia linjanvetoja kuntajaon muuttamisen erityiskysymyksiin. KHO vahvisti päätöksellään perustuslakivaliokunnan¹²⁸ kannan, ettei perustuslain itsehallintosäännös anna yksittäiselle kunnalle suojaa kuntajaon muutosta vastaan. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991) 5 artiklan mukaan sopijapuolet sitoutuvat siihen, että paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Peruskirja ei ole kuitenkaan esteenä kuntajaon muuttamiselle. Peruskirjasta seuraavat vaatimukset on otettu huomioon säädettäessä kuntajakolain toimivaltasäännöksiä sekä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. KHO korosti päätöksessään, että valtioneuvoston päätös kuntajaon muuttamisesta on hallintopäätös.

Lounais-Sipoon asiasta KHO totesi, että Sipoon kunnan maapolitiikka ei ole mahdollistanut Helsingin seudun luontevaa kehitystä itään. Helsingin seudun yhteiskuntarakenne ei ole kehittynyt tasapainoisesti. Lain 3 §:n osalta KHO katsoi, että kaikki 1–4 kohdissa säädettyt yleiset edellytykset täyttyivät. Erityisen painavia edellytyksiä arvioidessaan KHO totesi, että muutoksen kohteena ollut alue on kaavoituksellisesti erityisasemassa, mikä ilmenee muun muassa valtioneuvoston vuonna 2000 antamissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa. ”Kun otetaan huomioon liitosalueen sijainti ja sen merkitys Helsingin seudun yhteiskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liikenteen yhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti, edellä mainitut kuntajakolain 3 §:n yleiset edellytykset täyttyvät kuntajakolain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla myös erityisen painavina. Helsingin seudun kehittämisellä on merkitystä paitsi alueelle itselleen myös laajemmin Etelä-Suomessa ja valtakunnallisestikin. Kuntajaon muutos täyttää myös kuntajakolain 1 §:n 2 momentissa kuntajaon muuttamiselle asetetut tavoitteet.” Näin KHO argumentoi, yhtyen valtioneuvoston näkemykseen perusteiden lainmukaisuudesta. Huomionarvoista on myös se, että KHO päätöksessään puhuu pääkaupunkiseudusta ja Helsingin seudusta, mutta ei metropolialueesta.

Muutoksen vaikutuksista Sipoon kunnan talouteen, palvelujen järjestämiseen sekä kehittämiseen asukasluvun laskiessa noin 2 000 asukkaalla KHO katsoi, että Sipoon sijainti Helsingin seudulla kasvavana kuntana ja mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden kuntien kanssa ovat tekijöitä, jotka eivät muodosta perustetta pitää päätöstä lainvastaisena. KHO ei kuitenkaan päätöksessään ottanut kantaa Sipoon kunnan talouteen, vaan totesi, että täsmällisen arvion tekeminen siitä ei ole mahdollista.

Sipoon osan liittäminen Helsinkiin ei ollut mikään rutiiniratkaisu valtioneuvostossa eikä myöskään korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sen osoitti valtio-

¹²⁸ PeVL 24/1997 vp.

neuvoston äänestyspäättös sekä useat kriittiset asiantuntijalausunnot. Pääkaupunkiseudun tasapainoinen kehittäminen vaati kiistatta lisäalueita Sipoon lounaisosista. Mutta täyttikö kuntajaon muutos sen lisäksi kaksi välttämätöntä ehtoa: 1. Oliko Sipoon kunnalta otettu alue vain sen suuruinen kuin Helsingin kaupunki välttämättä tarvitsi vai olisiko pienempikin alue riittänyt? 2. Säilyttikö Sipoon kunta elinkelpoisuutensa kuntajaon muutoksen jälkeen niin lyhyellä kuin pitemmälläkin tähtäimellä?

Helsingin kaupungin alkuperäinen esitys koski noin 50 km²:n aluetta ja noin 3 500 asukasta. Tällaista aluetta ei tarvittu Helsingin ja pääkaupunkiseudun välttämättömän kehityksen turvaamiseksi, ja ennen kaikkea sen hyväksyminen olisi merkinnyt Sipoon kunnan elinkelpoisuuden romahtamista, koska Sipoo olisi menettänyt ison osan saaristoa ja tärkeän Söderkullan alueen. Niinpä sisäasiainministeriö hylkäsi 28. päivänä kesäkuuta 2007 eli samana päivänä kun valtioneuvosto teki kyseisen kuntajakopäätöksen, Helsingin kaupungin esityksen. Kuntajakoselvittäjän esittämää aluetta pienempi alue puolestaan ei olisi turvannut pitemmällä tähtäimellä Helsingin ja pääkaupunkiseudun kehitystä. Tarvittiin riittävän suuri, yhteensä noin 30 km²:n suuruinen alue.

Helsingin kaupunki ei ole toistaiseksi ehtinyt juurikaan hyödyntää uutta aluetta vaan ollaan suunnitteluvaiheessa. Asukasluku on kasvanut tasaisesti pääkaupunkiseudun kehityksen myötä 1960-luvun loppupuolelta lähtien eikä kasvulle ole näkyvissä loppua. Näyttää siltä, että Sipoon asukasluku palaa ennalleen muutoksen jälkeen 6–8 vuodessa.¹²⁹ Kun elintärkeät saaristo (Karhusaarta lukuun ottamatta) ja Söderkulla jäivät Sipoolle ja otetaan huomioon väestökehitys, on perusteet arvioida, että Sipoo tulee säilyttämään elinkelpoisuutensa myös tulevaisuudessa.

Päätöksen heikoin kohta on mielestäni se, että Vantaan kaupunkia käytettiin ikään kuin välikappaleena edesauttamaan Sipoon osan siirtämisessä Helsingin kaupunkiin. Menettelyllä rikottiin ilmiselvästi hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

¹²⁹ Väestökehitys vuosina 2009–2013 ennakoi tätä. Vuoden 2012 lopussa Sipoossa oli asukkaita 18 739. (Tilastokeskus. Väestötillastot.)

6 TALOUDELLISELTA ASEMALTAAN HEIKKOJEN KUNTIEN ARVIOINTIMENETTELY

6.1 Arviointimenettelystä yleisesti

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen valmistelun yhteydessä vuosina 2005–2006 kävi selväksi, että maassamme oli tuolloin arviolta 20–30 kuntaa, jotka eivät omilla toimenpiteillään kyenneet saamaan talouttaan tasapainoon, minkä vuoksi asukkaiden mahdollisuudet saada tasavertaiset palvelut tulevaisuudessa olivat vaarantumassa. Nämä kunnat olivat pääosin asukasluvultaan pieniä kuntia. Köyhät kunnat sijaitsivat Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa ja Lapissa. Yhteinen piirre kunnille oli se, että niissä vanhusväestön osuus oli keskimääräistä suurempi, ja että ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuollon kasvavat menot tulisivat aiheuttamaan niille lisääntyvän rasituksen. Työpaikkakehitys oli kunnissa ollut vuosien 1993–2004 välisenä aikana pääosin negatiivista. Tämä johtui monessa kunnassa valtion työpaikkojen karsimisesta (vero-, työvoima- ja poliisihallinto), mutta myös yleisestä kehityksestä, jossa työpaikat keskittyivät entistä enemmän maakuntakeskuksiin sekä suurimpiin kaupunkeihin ja kuntiin. Nämä kunnat olivat myös erittäin riippuvaisia valtionosuuksista, ja pienikin muutos huonompaan suuntaan saattoi sysätä kunnan miltei välittömästi suuriin vaikeuksiin.¹³⁰

Sisäasiainministeriön vuosittain jakamat harkinnanvaraiset rahoitusavustukset lievittivät osaltaan näiden kuntien asemaa, mutta oli selvästi nähtävissä, että vaikuttavampia keinoja vielä tarvittaisiin. Rahoitusavustusten vuosittainen hakumenettely antoi sisäasiainministeriön kuntaosastolle reaaliaikaisen tiedon maan köyhimpien kuntien taloudesta. Tällä informaatiolla oli huomattava merkitys, kun arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä valmisteltiin.

Lähtökohdaksi asetettiin se, että menettelyn piiriin tulisivat maan kaikki kunnat, myös Kainuun hallintokokeilussa mukana olevat kunnat. Tavoitteena oli luoda järjestelmä, joka mahdollistaisi kuntia löytämään olosuhteisiinsa sopivat ratkaisut ulkopuolisia asiantuntijoita käyttäen. Oli myös nähtävissä, että taloudellisen tilanteen kriisiytymisen lisäksi muutamissa kunnissa oli epärealistisia käsityksiä omasta tilanteesta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista, minkä vuoksi myös kunnan tahdon vastaisia kuntajaon muutoksia tuli voida vakavasti harkita.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettuun lakiin sisältyi 9 §, joka kuului seuraavasti:

¹³⁰ Parasta nyt 2009, s. 140 ja 141.

9 § Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat

Jos rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikommalla ja ne ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot, kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu selvitys tehdään arviointiryhmässä, jonka jäsenistä yhden nimeää sisäasiainministeriö ja yhden asianomainen kunta. Lisäksi sisäasiainministeriö nimeää asianomaista kuntaa kuultuaan arviointiryhmän puheenjohtajaksi mainituista tahoista riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kunnanvaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös sisäasiainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Sisäasiainministeriö tekee arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntajakolain tarkoittaman erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Jos 1–3 momentissa mainitut toimenpiteet eivät ole riittäviä, valtioneuvosto antaa vuoden 2009 alussa eduskunnalle hallituksen esityksen kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voi arviointiryhmän tai 3 momentin mukaisesti asetetun kuntajakoselvittäjän ehdotuksesta päättää kuntajaon muuttamisesta.

Asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (172/2007) annettiin 15.2.2007, ja se tuli voimaan 23.2.2007. Asetus oli voimassa vuoden 2012 loppuun. Asetuksen 2 § määritteli rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta koskevat tunnusluvut seuraavasti:

1. Raja-arvot alittuvat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.
2. Raja-arvot alittuvat myös, jos edellä mainittujen tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät kaikki seuraavat kuusi (6) edellytystä:
 - kunnan vuosikate on ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen,
 - kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 % korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,
 - asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 %:lla,
 - kunnan taseessa on kertynyt alijäämää,
 - kunnan omavaraisuusaste on alle 50 %, sekä
 - kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 %.

Nyttemmin asiasta säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista (205/2011).

Useimmilla arviointi- ja selvitysmenettelyyn päätyneillä kunnilla on täyttynyt niin alijäämäehto kuin kaikki 2. kohdan kuusi edellytystä, mikä kuvaa sitä, että kuntien taloudet ovat kriisiytyneet. Vuonna 2007 arviointimenettelyyn piirissä oli 14 kuntaa, vuonna 2008 viisi, vuonna 2009 neljä, vuonna 2010 kaksi, vuonna 2010 kaksi, vuonna 2011 kaksi, vuonna 2012 yksi kunta ja vuonna 2013 kolme eli yhteensä 33 kuntaa.

Vuoden 2013 tilinpäätöstietojen perusteella vuonna 2014 arviointimenettelyyn piiriin tulevat Honkajoen ja Vimpelin kunnat. Näin ollen vuoden 2014 loppuun mennessä arviointimenettely tulee toteutetuksi yhteensä 35 kunnassa.

Useimmilla arviointimenettelyn kunnilla on ollut korkeat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset, mikä johtuu ennen kaikkea vanhusväestön suuresta määrästä, mutta monessa tapauksessa myös korkeasta sairastavuudesta. Niinpä kansantauti-indeksillä mitaten vuonna 2007 esim. Kestilän indeksi oli 215, Rantsilan 175, Puolangan 204 ja Enontekiön 136.¹³¹ Kuntien omat virheelliset toimenpiteet ovat myös monesti ajaneet suuriin vaikeuksiin. Esimerkiksi Rantsilan kunnan erittäin raskas velkataakka, noin 7 000 euroa/asukas, oli seurausta ylisuurista koulu- ja palveluinvestoinneista. Joissakin muissa kunnissa ei ole ollut tahtoa ja uskallusta ilmiselvien taloudellisten päätösten tekemiseen, vaan päätöksiä on vuodesta toiseen lykätty.

Arviointimenettelyn tavoitteena oli luoda jokaiselle kunnalle oma yksilöllinen ohjelma, jonka avulla kunta voisi tasapainottaa taloutensa ja turvata palvelut asukkailleen. Hallituksen esitys luettelee tällaisiksi toimenpiteiksi kunnallisveron ja kiinteistöveron korotukset sekä maksujen korotukset niissä palveluissa, joiden maksuperusteita valtio ei sääntele. Käyttömenojen karsimisessa olennaisista on henkilöstömenojen alentaminen ja ostopalvelujen rajoittaminen. Vakavaraisuutta parantaa omaisuuden myyminen ja myyntitulojen käyttäminen lainojen takaisinmaksuun. Myös investointien vähentäminen parantaa vakavaraisuutta. Talous ei kuitenkaan oikene kaikissa tapauksissa edellä mainituilla toimenpiteillä vaan palveluiden turvaaminen voi edellyttää rakenteellisia uudistuksia, kuten palveluiden järjestämistä useamman kunnan yhteistyöllä tai kuntajakoa muuttamalla.¹³² Edellä mainitut toimenpiteet ovat lähes kattava toimenpidelistä, vain yksityisten toimijoiden palvelujen tuottaminen puuttuu.

¹³¹ Kansantauti-indeksillä tarkoitetaan seitsemän (7) suurimman erityiskorvattavaan lääkehoitoon oikeuttavan sairauden indeksiä: astma, nivelreuma, psykoosit, sepelvaltimotauti, sydämen vajaatoiminta, verenpainetauti ja diabetes. Koko maan indeksi on 100.

¹³² HE 155/2006 vp, 9 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

Arviointimenettely on toteutettu siten, että sisäasiainministeriö (valtiovarainministeriö) on nimennyt edustajakseen yleensä ministeriön kuntaosaston virkamiehen, kunta on nimennyt kunnanjohtajan, kunnanhallituksen puheenjohtajan tai kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja riippumaton ulkopuolinen kuntatalouden asiantuntija on määrätty ministeriön päätöksellä puheenjohtajaksi. Kukin kunta on saanut nimetä arviointiryhmään kaksi muuta edustajaa, joista toisen on tullut olla henkilöstön edustaja. Näillä kahdella on ollut ryhmässä puheoikeus, mutta ei äänioikeutta. Arviointiryhmien työ on toteutettu lähes samanlaisena prosessina kaikissa kunnissa. Aluksi on arvioitu kunnan taloudellinen kantokyky käyttäen pohjatietoina viimeisten vuosien tilinpäätöstietoja ja tunnuslukuja, jolloin on vertailtu asianomaisen kunnan tunnuslukuja samankokoisten kuntien tunnuslukuihin. Samoin on analysoitu asianomaisen kunnan väestö- ja elinkeinorakenteeseen liittyviä piirteitä ja niiden vaikutusta kunnan talouden kehittymiseen kymmenen vuoden tähtäimellä.

Kunnan elinkeinon kehittymiseen vaikuttavien tekijöiden arviointi on jäänyt monissa tapauksissa liian vähälle huomiolle.

Arviointiryhmien on tullut valmistella lausunto kunnan mahdollisuudesta turvata lainsäädännön edellyttämät palvelut. Lisäksi on kirjattu kunnan talouden tasapainottamiseksi vaadittavat toimenpiteet aikatauluineen. Arviointiryhmillä on ollut myös mahdollisuus sisällyttää lausuntoonsa esitys kuntajakoselvittäjän asettamisesta tai kuntajaon muuttamisesta, mitä esitettiinkin vuonna 2007 kunnan osalta: Karjaan kaupunki sekä Kestilän, Lehtimäen, Pelkosenniemen, Rantsilan ja Rääkkylän kunnat. Ministeriö määräsi erityisen selvityksen toimeenpantavaksi Kestilän, Rantsilan, Pelkosenniemen ja Rääkkylän kunnissa. Kestilän kunta ja Rantsilan kunta päätyivätkin selvityksen jälkeen yhdessä Piippolan kunnan ja Pulkkilan kunnan kanssa yhdistymiseen siten, että vuoden 2009 alusta muodostettiin uusi Siikalatvan kunta. Pelkosenniemen kunta ja Rääkkylän kunta eivät hyväksyneet kuntajakoselvittäjän esittämää kuntaliitosta. Karjaan kaupunki oli käynnistänyt liitosselvitystyön uuden Raaseporin kunnan perustamiseksi jo syksyllä 2006, ja kesällä 2007 Karjaan ja Tammisaaren kaupunginvaltuustot sekä Pohjan kunnanvaltuusto tekivät yhdistymispäätökset siten, että vuoden 2009 alusta muodostettiin uusi Raaseporin kaupunki. Lehtimäen kunta käynnisti Alajärven kaupungin kanssa syksyllä 2007 selvityksen, joka johti Lehtimäen kunnan liittämiseen Alajärven kaupunkiin vuoden 2009 alusta.

Viimeisin kuntaliitos, joka on toteutunut arviointiryhmän menettelyn nojalla, oli Vihannin kunnan yhdistyminen Raahan kaupunkiin vuoden 2013 alusta.

Seuraavaksi tarkastellaan kolmea arviointikuntaa. Ensiksi analysoidaan Pelton kuntaa, joka syrjäisestä sijainnistaan huolimatta on kyennyt merkittävästi kohentamaan talouttaan viime vuosien aikana, ja arviointimenettely on antanut kiistattomasti lisäpontta talouden tasapainottamisessa. Sen jälkeen tarkastellaan Pelkosenniemen kuntaa, jonka tilanne on vuosikausia ollut ongelmallinen ja

vaihdellut jyrkästikin. Viime vuosien tilinpäätöksillä Pelkosenniemen talous on merkittävästi kohentunut. Onko kyseessä pysyvä muutos? Tähän ei ole olemassa varmaa vastausta. Lopuksi analysoidaan Hartolan kuntaa, jossa kriisitietouden puuttuminen on ydinkysymys.

6.2 Pellon kunta arviointimenettelyssä

Pellon kunta (4 216 asukasta vuonna 2007) päätyi arviointimenettelyyn vuonna 2008 kertyneen alijäämän perusteella. Vuoden 2007 tilinpäätöksessä alijäämä oli 1 007 euroa/asukas sekä vuotta aiemmin 749 euroa/asukas. Myös omavaraisuus oli verraten alhainen, vuonna 2006 45,9 % sekä vuonna 2007 enää 36,4 %.¹³³ Muut tunnusluvut olivat keskimääräisen Pohjois-Suomen maaseutukunnan tasolla. Velkamäärä oli kasvanut viime vuosien aikana korkean investointitason vuoksi, ja vuonna 2007 velkaa oli jo 2 002 euroa/asukas, kun koko maan keskiarvo oli 1 545 euroa/asukas.

Pellon väestökehitys oli ollut koko 2000-luvun laskeva, vuosien 1999–2005 välisenä aikana peräti noin 15 %. Vuonna 2007 asukasmäärä väheni 3,3 %:lla. Ongelmana olivat myös pitkät etäisyydet. Lähimmät kuntakeskukset ovat Ylitorio ja Kolari, joihin molempiin on matkaa noin 60 kilometriä. Rovaniemi, Kemi-Tornio ja Tunturi-Lapin matkailualue ovat kaikki runsaan sadan kilometrin päässä Pellosta.

Pellon kunnan talouden ongelmien ratkaisua helpotti olennaisesti se, että kunnassa oli kohtuullisen laaja kriisitietoisuus jo ennen arviointimenettelyä, koska Pellon kunnanvaltuusto oli hyväksynyt talouden tasapainottamisohjelman vuonna 2007, ja arviointimenettelyssä laadittu toimenpideohjelma oli samansuuntainen ohjelman kanssa.¹³⁴

Tarkasteltaessa Pellon kunnan eri hallinnonalojen menoja merkittävin rasittava tekijä oli sosiaali- ja terveydenhuollon korkeat menot. Vuonna 2006 Pellon sosiaali- ja terveydenhuollon menot olivat koko maata noin 420 euroa/asukas ja vastaavaa kuntaryhmää noin 400 euroa korkeammat, ja erot olivat kasvaneet edellisvuodesta. Korkea kustannustaso johtui pääosin vanhustenhuollosta ja perusterveydenhuollosta.

Arviointiryhmä paneutuikin työssään sosiaali- ja terveydenhuollon organisointiin, ja esillä oli johtamisjärjestelmän ja toimintarakenteen muuttaminen nykyaikaisemmaksi. Opetustoimen osalta lukiokoulutuksen ja perusopetuksen menot olivat vuosina 2005–2006 selvästi Lappia alhaisemmat, mutta koko maata ja samankokoisia kuntia korkeammat. Kuten kauttaaltaan Lapissa, myös Pellon

¹³³ Pellon arviointiryhmän ehdotus 4.12.2008.

¹³⁴ Näin arvioi kunnanjohtaja Tapani Melaluoto haastattelussa 4.3.2010.

kunnan henkilöstön määrä oli vertailuryhmää korkeampi, minkä johdosta kokonaistoimintamenot olivat korkeat. Pitkät etäisyydet puolestaan estivät täysimääräisesti hyödyntämästä kuntayhteistyön mahdollisuuksia esimerkiksi yhteisten viranhaltijoiden muodossa.

Pellon kunnanvaltuusto oli hyväksynyt talouden tasapainottamisohjelman vuonna 2007 ja päivittänyt sen kesäkuussa 2008. Arviointiryhmä katsoi, että talouden tasapainottamistoimenpiteitä oli jatkettava ohjelman mukaisesti, ja erityisesti oli kiinnitettävä huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon kustannustehokkuuden parantamiseen muun muassa toimintarakenteita muuttamalla sekä elinkeinopolitiikan vahvistamiseen elinkeino-ohjelman laatimisella. Myös hallitun henkilöstöpolitiikan toteuttaminen katsottiin oleelliseksi asiaksi. Vain näillä toimilla oli mahdollisuus turvata Pellon tulevaisuus itsenäisenä kuntana, jolloin Pellon kunta voisi vastata palvelujen järjestämisestä kunnan asukkaille.¹³⁵ Pellon kunnanvaltuusto hyväksyi arviointiryhmän ehdotuksen joulukuussa 2008.

Pellon kunnan vuoden 2007 tilinpäätös valmistui muutamaa kuukautta myöhemmin, ja luvut yllättivät. Verotulot kasvoivat noin miljoona euroa (10 %), valtionosuuksien kasvu oli peräti 2,3 milj. euroa (18 %), ja hallintokunnat alittivat menonsa noin 750 000 eurolla. Vuosikate oli niiden myötä noin 3,2 milj. euroa ja tulos noin 2,5 milj. euroa ylijäämäinen. Vuoden 2009 tilinpäätös oli 2,3 milj. euroa ylijäämäinen. Vuosien 2008 ja 2009 yhteenlaskettu vuosikate oli noin 1 400 euroa/asukas. Velkamäärä oli nyt noin 1 700 euroa/asukas. Kattamaton alijäämä oli hävinnyt kokonaan. Vuoden 2010 tilinpäätöksessä vuosikate oli noin 3,2 milj. euroa ja tilikauden tulos noin 2,5 milj. euroa ylijäämäinen. Tasapainotus, joka suunniteltiin toteutettavaksi seitsemän vuoden aikana, toteutuikin kolmessa vuodessa.

Vuoden 2011 tilinpäätöksen vuosikate oli noin 3,4 milj. euroa ja tilikauden tulos noin 2,6 milj. euroa ylijäämäinen. Velkaa oli 1 206 euroa/asukas ja omavaraisuusaste oli 68,3 %.¹³⁶ Vuoden 2012 tilinpäätöksessä vuosikate oli laskenut 870 374 euroon, ja tilikauden tulos oli 152 954 euroa alijäämäinen. Velkamäärä oli 912 euroa/asukas ja omavaraisuusaste 68,6 %.¹³⁷

Pellon kunta on kyennyt tasapainottamaan taloutensa varsin nopeasti, mutta samaan aikaan se on kyennyt myös investoimaan tulevaisuuteen, muun muassa 3,5 milj. euron koulukeskusinvestointi vuosina 2008–2009, mikä investointitaso ei ole ollut juurikaan mahdollista muille kriisikunnille. Lähivuosina on mahdollista investoida noin miljoona euroa vuotta kohden, mikä mahdollistaa korjausrakentamisen ja pienet investoinnit. Suurena apuna tasapainottamisessa on myös

¹³⁵ Pellon arviointiryhmän ehdotus 4.12.2008.

¹³⁶ Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto 12.6.2012.

¹³⁷ Kunnanjohtaja Sami Baas haastattelussa 25.5.2013.

ollut valtionosuuksien suotuisa kehitys. Vuoden 2006 alusta voimaan tulleessa valtionosuusuudistuksessa Pellon kunta on ollut suurin voittaja.

Suuri ongelma tulevaisuudessa on kuitenkin jatkuvasti aleneva väestömäärä. Vuonna 2008 asukasmäärä laski 3,3 %, vuonna 2009 1,9 %, vuonna 2010 1,1 %, vuonna 2011 1,7 % sekä vuonna 2012 2,4 %.¹³⁸ Vuoden 2012 lopussa asukkaita oli 3 819. Elinkeinojen kehittämistä uusien työpaikkojen luomiseksi tulee jatkaa entistä pontevammin. Kunnan sijainnin vuoksi kuntayhteistyön mahdollisuudet ovat erittäin rajalliset. Pellon olosuhteiden ongelmallisuus alleviivaa tarkan menotalouden ja vahvan elinkeinopolitiikan tarvetta.

6.3 Pelkosenniemen kunnan arviointimenettely

Pelkosenniemen kunta tuli arviointimenettelyyn kertyneen alijäämän perusteella. Vuonna 2004 kertynyttä alijäämää oli 749 euroa/asukas, mutta vuonna 2005 jo 1 561 euroa/asukas. Myös muut tunnusluvut olivat olennaisesti heikentyneet, ja kunta velkaantui nopeaa vauhtia niin, että vuonna 2006 velkamäärä oli lähes 3 400 euroa/asukas. Konsernilainojen määrä oli jo edellisenä vuonna ylittänyt 5 500 euroa/asukas-rajan. Omavaraisuus oli alhainen, vuonna 2006 vain 31 %. Väestökehitys oli ollut vuosikausia negatiivinen, ja kunta oli menettänyt vuosina 1999–2006 asukkaista 242 yli viidenneksen. Vuonna 2005 asukkaita oli enää 1 113.

Pelkosenniemen kunnallispolitiikkaa oli vuosikymmeniä hallinnut kaksi ison luokan kysymystä: Vuotoksen altaan rakentaminen ja kuntaliitos Kemijärven kaupungin kanssa. Molemmissa kysymyksissä päättäjät ja kuntalaiset jakautuivat kahteen lähes yhtä vahvaan leiriin, ja tämä kahtiajako vaikutti häiritsevästi myös muuhun kunnan päätöksentekoon ja toimintaan. Näistä asetelmista käsin on ollut suoranainen ihme, että Pyhätunturin aluetta on kuitenkin kaikesta huolimatta kyetty niinkin aktiivisesti kehittämään, ja Pyhätunturi on vuosikausia ollut eturivin laskettelukeskuksia Suomessa.

Vuonna 2000 Pelkosenniemen kunnan yhteisöverotulot olivat vielä poikkeuksellisen korkeat, mutta ne romahtivat vuosina 2001–2003. Valtionosuudet olivat tosin vaimentaneet tätä vähennystä, mutta vasta vuonna 2007 verorahoituksen kokonaismäärä saavutti vuoden 2000 tason. Kunnan kulurakenne oli ollut erittäin korkea kaikissa keskeisissä palveluissa, ja vuonna 2005 kunta käytti noin 1 600 euroa/asukas enemmän rahaa palveluihin kuin viiteryhmän kunnat keskimäärin. Arviointiryhmä arvioikin ehdotuksessaan, että Pelkosenniemen kunnan taloudellinen liikkumavara oli käyttömenojen ja käyttötulojen jatkuvan ja raken-

¹³⁸ Tilastokeskus. Väestötilastot 2008–2012.

teellisen epätasapainon, veroprosentin korkeuden, velkaantumisen ja väestön huomattavan vähenemisen johdosta hyvin heikko.¹³⁹

Kunnassa oli vuoteen 2016 ulottuva talouden tasapainottamisohjelma, joka sisälsi monia rakenteellisia uudistuksia, jotka tulisivat keventämään kulurakennetta. Toisaalta ohjelma sisälsi myös useita epävarmuustekijöitä ennen kaikkea kiinteistöverojen ja toimintamenojen arvioinnissa. Kunnan vähäinen asukasmäärä merkitsi puolestaan sitä, ettei kunnalla ollut juurikaan voimavaroja elinkeinon, ennen kaikkea matkailun kehittämiseen. Myös velan kasvattamisen tie elinkeinon kehittämistä varten oli kuljettu loppuun.

Arviointiryhmä katsoi, että kunnan talouskehitykseen liittyi siinä määrin epävarmuustekijöitä, että keskipitkällä aikavälillä ne saattoivat vaarantaa palvelut. Toteutetuista ja suunnitelluista toimenpiteistä sekä kunnan arvioimasta kehityksestä huolimatta väestömäärässä ei ollut tapahtumassa olennaista kasvua. Mahdolliset uudet ennakoimattomat menoerät saattoivat heikentää taloudellista tilannetta nopeastikin ja johtaa kuntalaisten korkeaan verorasitukseen. Arviointiryhmä ehdotti palvelujen turvaamiseksi ja elinkeinon kehittämismahdollisuuksien parantamiseksi Pelkosenniemen kunnan ja Kemijärven kaupungin yhdistymistä vuoden 2009 alusta. Arviointiryhmän ehdotus ei ollut kuitenkaan yksimielinen, vaan siihen sisältyi Pelkosenniemen kunnanjohtaja Erkki Parkkisen eriävä mielipide. Siinä hän katsoi, että kunnalla oli riittävät edellytykset jatkaa itsenäisenä kuntana.¹⁴⁰

Pelkosenniemen kunnanvaltuusto käsitteli arviointiryhmän ehdotusta kokouksessaan 4.12.2007 ja päätti hylätä ehdotuksen. Se perusteli päätöstään sillä, että kuntalaisten palvelut tulevat parhaiten turvatuiksi siten, että kunta säilyy itsenäisenä. Valtuusto totesi myös, että kunta toteuttaa hyväksymäänsä tasapainottamisohjelmaa ja vakauttaa talouttaan jo taloussuunnitelmakauden aikana sekä sen lisäksi tiivistää yhteistyötään naapurikuntien, muiden kuntien, yritysten ja muidenkin toimijoiden kanssa.

Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan tyytynyt kunnan päätökseen, vaan asetti jo 19.12.2007 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen suorittamaan erityisen kuntajakoselvityksen Pelkosenniemen kunnan liittämisestä Kemijärven kaupunkiin vuoden 2009 alusta. Selvitykselle ei ollut alkuunkaan odotettavissa kovin hyvää vastaanottoa, koska Pelkosenniemen kunta vastusti Myllyniemen henkilöä selvittäjäksi.

Myllyniemi päätyi selvityksessään 27.2.2008 seuraavaan johtopäätökseen: ”Kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät Kemijärven kaupungin ja Pelkosenniemen kunnan yhdistymisessä ja samalla tämä yhdistyminen edistää ja pa-

¹³⁹ Pelkosenniemen arviointiryhmän ehdotus 24.10.2007.

¹⁴⁰ Pelkosenniemen arviointiryhmän ehdotus 24.10.2007.

rantaa edellä mainittujen alueiden kehittämismahdollisuuksia muilla osa-alueilla. Ehdotan, että Kemijärven kaupunki ja Pelkosenniemen kunta yhdistyvät hallinnon ja palvelujen järjestämissopimusluonnoksen tarkoittamalla tavalla vuoden 2009 alusta sekä että Kemijärven kaupunginvaltuusto ja Pelkosenniemen kunnanvaltuusto tekevät kuntajakoselvittäjän ehdotuksen edellyttämät päätökset maaliskuun loppuun 2008 mennessä ja toimittavat esityksensä välittömästi valtiovarainministeriöön.”

Pelkosenniemen kunnanvaltuusto hylkäsi 13.3.2008 kuntajakoselvittäjän ehdotuksen äänin 9–6. Kemijärven kaupunginvaltuusto hyväksyi 17.3.2008 äänin 17–15, kolme tyhjää, päätöksen, että Kemijärven kaupunki ja Pelkosenniemen kunta liitetään yhteen vain kuntien vapaaehtoisilla päätöksillä. Tämän jälkeen Myllyniemi jätti raporttinsa valtiovarainministeriölle todeten, ettei edellytyksiä kunnalliselle kansanäänestykselle ollut olemassa. Pelkosenniemen kunta saattoi siten jatkaa itsenäisenä kuntana.

Näin oli saatu päätökseen arviointiryhmän prosessi, mutta miten kunnan talous oli kehittynyt tuona aikana? Vuoden 2007 tilinpäätös valmistui juuri ennen valtuuston maaliskuun 2008 kokousta ja osoitti ennen kaikkea satunnaisten tulojen avulla pitkästä ajasta ylijäämäistä tulosta. Vuosikate oli 442 euroa/asukas. Vuoden 2008 luvut olivat vielä paremmat: vuosikate oli 1 015 euroa/asukas. Suurin syy näin erinomaiseen tulokseen oli voimakkaasti kasvaneet tontinmyyntitulot. Vuoden 2009 luvut ylittivät vielä senkin: vuosikate 1 243 euroa/asukas. Tuloksen sai aikaan tarkka menotalous, tonttien myynti sekä kiinteistöverotulojen maksimaalinen tuotto. Vuoden 2010 vuosikate oli vielä hivenen parempi 1 305 euroa/asukas, ja tilikauden ylijäämä oli 931 euroa/asukas. Pelkosenniemen kumulatiivinen ylijäämä oli vuoden 2010 lopussa 2 004 euroa/asukas, vaikka samaan aikaan Pelkosenniemen peruskoulujen oppilaskohtaiset menot olivat maan korkeimmat, 15 658 euroa.¹⁴¹

Vuoden 2011 tilinpäätöksessä vuosikate oli 686 000 euroa eli 705 euroa/asukas. Tilikauden tulos oli 344 000 euroa ylijäämäinen. Eli tarkkaa taloudenpitoa jatkettiin, mutta sen kääntöpuolena kyettiin investoimaan 657 000 euroa. Kunnan velkamäärä oli vuoden 2011 lopussa 3 450 euroa/asukas ja omavaraisuusaste 59,9 %.¹⁴² Vuoden 2012 tilinpäätösluvut olivat myös lähes samaa tasoa: vuosikate 431 000 euroa eli 448 euroa/asukas, tulos 83 000 euroa, velkamäärä 3 073

¹⁴¹ Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakenneryhmän selvitys 2012, s. 78. Saman selvityksen mukaan maan alhaisin oppilaskohtainen kustannus vuonna 2010 oli Marttilan kunnassa (5 253 euroa) eli noin kolmasosa Pelkosenniemen kustannuksista.

¹⁴² Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto 12.6.2012. Kuntien tilinpäätökset 2009–2011. Vuoden 2010 lopussa Pelkosenniemen kunnan konsernilainojen määrä oli edelleen korkea 7 188 euroa/asukas.

euroa/asukas sekä omavaraisuusaste 61,6 %. Vuonna 2012 Pelkosenniemen kunta kykeni investoimaan 572 000 euroa.¹⁴³

Pelkosenniemen kunta näyttää saaneen taloutensa tasapainoon. Pelkosenniemen kunnan tulevaisuus on kuitenkin kaikkea muuta kuin ongelmaton. Väkiluku laskee useimpina vuosina, ja väestö vanhenee. Vuoden 2010 lopussa asukkaita oli 1 008, mutta vuotta myöhemmin enää 973. Vuonna 2011 väkiluku laski peräti 3,5 %. Vuoden 2012 lopussa väkimäärä oli 958, joten vuoden 2012 aikana väestömäärä laski 1,5 %.¹⁴⁴ Väkimäärä on siten alle psykologisesti tärkeän 1 000 asukkaan rajan. Kunnan tulevaisuus on täysin riippuvainen yhtäältä matkailun ja Pyhätunturin kehityksestä ja toisaalta valtionosuuksien kehityksestä. Jommankumman tukijalan pettäminen suistaa välittömästi Pelkosenniemen kunnan suuriin vaikeuksiin.

6.4 Hartolan kunnan arviointimenettely

Hartolan kunta päätyi arviointimenettelyyn kertyneen alijäämän perusteella. Vuonna 2006 alijäämä oli 711 euroa/asukas ja vuonna 2007 1 011 euroa/asukas. Muista tunnusluvuista oli silmiinpistävää omavaraisuuden alhainen taso: 21,2 % vuonna 2006 ja 14,5 % vuonna 2007. Hartolan asukasmäärä vuonna 2007 oli 3 572.¹⁴⁵

Hartolan verotulot olivat olleet useita vuosia selvästi maan keskimääristä ja Päijät-Hämeen maakuntaa alhaisemmat. Vastaavaan kuntakokoryhmään verrattuna Hartolan verotulot olivat olleet hieman alhaisemmat. Erot olivat pysyneet samankaltaisina Hartolan kunnan suurehkoista veronkorotuksista huolimatta. Tuloveroprosentti oli ollut vuosina 2008 ja 2009 peräti 20,50 ja efektiivinen veroaste vuonna 2009 oli erittäin alhainen eli 13,52. Valtionosuudet olivat olleet Hartolan kunnassa selvästi maan keskiarvon yli, kun taas vastaavaan kuntakokoryhmään verrattuna Hartolan taso oli ollut jonkin verran alempi. Kunta oli saanut harkinnanvaraista rahoitusavustusta lähes joka vuosi viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Hartolan kunnan menoja arvioitaessa käy ilmi, että suurin ongelma oli sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kehitys. Vuonna 2007 Hartolan sosiaali- ja terveydenhuollon menot olivat koko maata 518 euroa ja vastaavaa kuntakokoryhmää 476 euroa asukasta kohden korkeammat, ja erot kasvoivat edellisvuodesta. Tämä merkitsi vuositasolla vajaan 2 milj. euron kustannuslisää. Vuoden 2007

¹⁴³ Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto 5.12.2013. Kuntien tilinpäätökset 2010–2012.

¹⁴⁴ Lapin liiton väestötilastot 2010–2012.

¹⁴⁵ Hartolan arviointiryhmän ehdotus 29.4.2009.

alussa sosiaali- ja terveystoimen kustannusvastuu siirrettiin Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle. Opetus- ja kulttuuritoimessa menot olivat olleet alhaiset muun muassa koulujen lakkautusten seurauksena. Vuonna 2007 Hartolan kunnan menot olivat opetus- ja kulttuuritoimessa koko maata ja vastaavaa kuntakokoryhmää 240 euroa ja Päijät-Hämeen kuntia 100 euroa asukasta kohden alhaisemmat. Yleishallinnon kustannukset olivat koko maata alhaisemmat, mutta jonkin verran Päijät-Hämettä korkeammat.¹⁴⁶

Hartolan kunnan vuosikate oli ollut viime vuosina negatiivinen, lukuun ottamatta vuosia 2003, 2008 ja 2009. Kuitenkin vuosina 2008 ja 2009 oli kyetty aikaansaamaan yhteensä 500 euroa vuosikatetta per asukas, mikä voisi periaatteessa olla viite paremmasta. Vuoden 2009 tulos oli kuitenkin aikaansaatu lomautuksilla ja palvelujen ostojen rajulla vähentämisellä, minkä vuoksi vuosikatteeseen tulisi kohdistumaan kova paine lähivuosien aikana. Velkamäärä oli kasvussa. Vuonna 2008 lainamäärä oli 2 609 euroa/asukas ja vuonna 2009 2 900 euroa/asukas.

Hartolan väestökehityksen ennakoitiin olevan tulevaisuudessa jatkuvasti laskeva. Vanhusväestön määrän arvioitiin kasvavan merkittävästi ja aiheuttavan suuren paineen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvuille. Vuoden 2006 lopussa työpaikat jakautuivat seuraavasti: alkutuotanto 17; teollisuus ja rakentaminen 27; kauppa, majoitus ja kuljetus 19; ja palvelut 36 %. Kunnan työpaikkaomavaraisuus oli vuoden lopussa 105,7 %, mikä oli Heinolan seutukunnan korkein luku ja Päijät-Hämeessä korkein heti Lahden kaupungin jälkeen. Kunnan työttömyysaste oli helmikuussa 2009 12,2 % eli selvästi muuta Päijät-Hämettä korkeampi.

Hartolan kunnanvaltuusto oli hyväksynyt ensimmäisen tasapainotusohjelman kesällä 2006, jonka pohjalta tervehdyttämistoimia oli toteutettu. Sitä ennen kunnassa oli eläkkeelle jäämisten yhteydessä toteutettu muutamia virkojen yhdistämisii, millä oli saatu jonkin verran säästöjä. Vuosina 2008 ja 2009 kunnanvaltuusto ei kuitenkaan kyennyt päättämään valmistelluista tasapainottamistoimenpiteistä.

Arviointiryhmä katsoi, että Hartolan kunnan edellytykset palvelujen turvaamiseksi olivat epävarmat. Kunnan mahdollisuudet tervehdyttämistoimien laajentamiseen olivat rajalliset, varsinkin tulopuolella. Omaisuuden myynti sekä pienessä mitassa kiinteistöveron korotus ja tuloveroprosentin korotus saattaisivat tuoda jonkin verran lisätuloja. Menojen osalta tilanne oli hankala, koska kunta oli jo pääosin toteuttanut omassa päätösvallassaan olevat toimenpiteet ja merkit-

¹⁴⁶ Hartolan arviointiryhmän ehdotus 29.4.2009.

tävimpään kustannuserään, terveydenhuollon menoihin, kunnalla ei ollut kovin suuria vaikutusmahdollisuuksia.¹⁴⁷

Arviointiryhmä arvioi, että Hartolan kunnan vuosikate tulee olemaan koko tarkastelukauden (2009–2013) negatiivinen. Kertynyt alijäämä ei siten vähenisi. Arvio oli, että vuonna 2013 lainamäärä olisi noin 9,3 milj. euroa eli noin 2 700 euroa/asukas ja ilman omaisuuden myyntiä noin 12,5 milj. euroa eli noin 3 750 euroa asukasta kohti. Kunnalla oli myös huomattavat takausvastuut: vuoden 2007 tilanteen mukaan vajaa 17 milj. euroa omistamilleen kiinteistöyhtiöille. Arviointiryhmä esittikin kuntajakoselvittäjän asettamista kuntajaon muuttamiseksi siten, että Hartolan kunta olisi osa eheämpää ja taloudellisesti kestävämpää kokonaisuutta, ottaen huomioon luonnolliset työssäkäynti- ja asiointisuunnat. Edellä mainittu kokonaisuus voisi koostua useammasta kuin kahdesta kunnasta. Lisäksi esitettiin talouden tasapainottamista koskevien toimenpiteiden jatkamista.

Monien vaiheiden jälkeen valtiovarainministeriö määräsi toteutettavaksi erityisen selvityksen Asikkalan, Hartolan, Hollolan, Hämeenkosken, Kuhmoisten, Kärkölan, Nastolan ja Padasjoen kuntien sekä Heinolan ja Lahden kaupunkien välillä. Samalla ministeriö asetti päävastuulliseksi kuntajakoselvittäjäksi VTL Osmo Soininvaaran sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta avustavaksi kuntajakoselvittäjäksi VTT Markku Lehdon. Selvityksen alkuvaiheessa kävi selväksi, ettei Kuhmoisten kunta täytä lain 2 §:n mukaista vaatimusta yhteisestä työssäkäyntialueesta, minkä johdosta Kuhmoisten kunta vetäytyi hankkeesta kunnanvaltuustonsa päätöksellä.¹⁴⁸

Tämän jälkeen selvitystä jatkettiin yhdeksän kunnan voimin. Soininvaara katsoi ehdotuksessaan 1.6.2010, että yhdeksän kunnan liitoksessa toteutuisi kaikki lain 4 §:ssä mainitut neljä edellytystä. Hän esitti toteutettavaksi kuntien yhdistymistä siten, että kaikki yhdeksän kuntaa lakkaisivat vuoden 2012 lopussa, ja uusi Lahden kunta perustettaisiin vuoden 2013 alusta, ja se käyttäisi kaupunkinimitystä.

Asikkalan, Hartolan, Heinolan, Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölan, Nastolan ja Padasjoen valtuustot päättivät kaikki hylätä esityksen. Hartolan kunnanvaltuuston hylkäyspäätös syntyi selvällä enemmistöllä äänin 16–5. Vain Lahden kaupunginvaltuusto kannatti kuntien yhdistymistä.¹⁴⁹ Näin ollen ”Uusi Lahti”-hanke raukesi.

Soininvaaran mukaan syy hankkeen kaatumiseen oli muissa kunnissa noussut pelko vaikutusmahdollisuuksien heikentymisestä uudessa Lahdessa. Kokemus-

¹⁴⁷ Hartolan arviointiryhmän ehdotus 29.4.2009.

¹⁴⁸ Kuntajakoselvittäjä Osmo Soininvaaran ehdotus 1.6.2010.

¹⁴⁹ Valtuustojen kokoukset pidettiin yhtäaikaaisesti 13.9.2010.

tensa pohjalta Soininvaara ehdotti kuntajakolain muuttamista siten, että vastaa-vantyyppisissä olosuhteissa olisi mahdollista valita kunnanosalvaltuustot vaiku-tusmahdollisuuksien turvaamiseksi.¹⁵⁰ Soininvaaran esitys on perusteltu ja asiaan palataan lainsäädäntösuositusten luvussa VII. Uusi Lahti -hankkeen kaatumises-sa oli huomattava merkitys kuitenkin myös sillä, että keskeinen valmistelija erehtyi puhuttelemaan Heinolan väestöä tulevana eläkeläiskuntana, ja sen joh-dosta vastustus kaikissa muissa kunnissa paitsi Lahdessa sai siivet alleen. Koke-mukset ovat toivon mukaan hyvänä oppina kaikille kuntayhdistymisen valmiste-lijoille siinä, että kaikkia kuntia ja kuntalaisia tulee aidosti arvostaa muutospro-sesseissa.

Syyskuun 2010 kunnanvaltuuston hylkäävän päätöksen jälkeen Hartolan kun-ta on kyennyt väliaikaisesti vakauttamaan talouttaan. Vuoden 2010 tilinpäätök-sessä vuosikate oli noin 3 milj. euroa eli 919 euroa/asukas ja tulos noin 2,6 milj. euroa eli 782 euroa/asukas. Edellä mainittujen erinomaisten lukujen johdosta Hartolan kunnalla oli tuolloin kertynyttä alijäämää enää 185 000 euroa ja velka-määrä oli 2 634 euroa/asukas. Vuoden 2011 tilinpäätöksen vuosikate oli noin miljoona euroa eli 322 euroa/asukas ja tulos 45 000 euroa eli 14 euroa/asukas. Kertynyttä alijäämää oli nyt 140 000 euroa ja velkamäärä oli pudonnut 2 215 euroon/asukas. Vuonna 2012 talous kääntyi jälleen ongelmalliseksi: vuosikate –538 000 euroa eli –168 euroa/asukas, tulos noin 1,1 milj. euroa alijäämäinen eli –337 euroa/asukas, kertynyttä alijäämää oli nyt noin 1,2 milj. euroa eli 381 eu-roa/asukas. Velkamäärä oli tuolloin 2 267 euroa/asukas.¹⁵¹ Osoittavatko viimeksi mainitut luvut sittenkin talouden pitkän linjan?

Tarkkaa taloutta on välttämättä jatkettava. Vuoden 2010 lopussa Hartolassa oli asukkaita 3 355, vuoden 2011 loppuun väkimäärä aleni 3 292:een (–1,9 %), ja vuotta myöhemmin asukkaita oli enää 3 205 (–2,6 %). Vähenevä ja myös vanhe-nevä väestö asettavat vuosi vuodelta yhä vaativamman haasteen palvelujen so-peuttamiselle ja kunnan kehittämiselle. Kuntaliitoksen vaikeus tulee konkreetti-seksi, kun tarkastellaan Hartolan etäisyyttä naapurikunnista. Lähin kunta on 4 300 asukkaan Sysmä 30 kilometrin päässä, Joutsaan (5 000) on matkaa 40 ki-lometriä ja Heinolaan (20 300) 45 kilometriä. Lahti (101 000) on puolestaan 90 kilometrin päässä. Lahden kaupunki on etäisyydestä huolimatta kuitenkin Harto-lan kunnan realistisin suuntautumisvaihtoehto Heinolan kaupungin ohella. On täysin mahdollista, että Hartolan kunta on yksi niistä kunnista, joiden kunnalli-seen asemaan joudutaan lähivuosien aikana vakavasti paneutumaan myös valta-kunnallisella tasolla.

¹⁵⁰ Osmo Soininvaaran mielipidekirjoitus HS 15.9.2010.

¹⁵¹ Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto 5.12.2013. Kuntien tilinpäätöstiedot 2010–2012.

6.5 Johtopäätökset

Kaikille kolmelle kunnalle on yhteistä negatiivinen väestökehitys ja vanheneva väestö. Ne ovat kysyneet arviointimenettelyn seurauksena tasapainottamaan taloutensa. Kuinka pysyvästä muutoksesta on kysymys? Hartolan ja Pelkosenniemen kuntien toimenpiteissä on useita määräaikaista toimenpiteitä, joita ei voida vuosikausia tehdä. Pellon kunnan toimenpiteet ovat enemmän pysyväisluontoisia, mutta kunnan kehitykselle ovat suurina ongelmina vääjäämätön aleneva väestökehitys ja välimatkoista johtuva kuntayhteistyön vaikeus. Pelkosenniemen kunnan asukasmäärä on vielä rajummassa pudotuksessa ja aiheuttaa jatkuvan tarpeen palvelujen uudelleenorganisoinnille.

Utajärven kunta oli arviointimenettelyn piirissä vuonna 2007. Kertynyt alijäämä oli vuonna 2006 1 904 euroa/asukas, vuosikate -150 euroa/asukas, lainakanta 3 354 euroa/asukas, tuloveroprosentti 19, omavaraisuusaste 18,2 % ja suhteellinen velkaantuneisuus 71,2 %. Vuoden 2010 vastaavat luvut olivat: kertynyt alijäämä 308 euroa/asukas, vuosikate +1 154 euroa/asukas, lainakanta 2 328 euroa/asukas, tuloveroprosentti 19,5, omavaraisuusaste 46,88 ja suhteellinen velkaantuneisuus 38,99 %. Neljässä vuodessa oli taloudellisessa tilanteessa tapahtunut huomattava parannus ja siinä ratkaiseva liikkeellepaneva merkitys oli vuonna 2007 suoritettulla arviointiprosessilla.¹⁵²

Arviointimenettelyssä on käynyt hyvin selväksi se, että kunnan omilla päätöksillä ja toimenpiteillä on ratkaiseva merkitys kunnan talouden, toimintakyvyn ja elinvoiman kehityksessä. Jos kunnassa ei ole kriisitietoisuutta eikä tahtoa ja taitoa lähteä tekemään tasapainottamistoimenpiteitä ja ongelmien ratkaisuja siirtämään, ollaan muutamana vuoden päästä lähes ylitsepääsemättömissä vaikeuksissa. Lähes yhtä ongelmallista on, jos kunnasta puuttuu kehittämisen visio ja tahto, palvelut vain hoidetaan ja huolehditaan taloudesta. Näin ehkä voidaan toimia nukkumalähiökunnissa, joita on maassamme muutamia kymmeniä, muille kunnille se on väistämättä pitemmällä tähtäimellä tuhon tie.

Kokemukset arviointimenettelystä ovat hyvät, ja se on seitsemän vuoden aikana osoittanut toimivuutensa. Menettely oli aluksi voimassa vuoden 2012 loppuun, kunnes kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 9 § kumottiin eduskunnan päätöksellä ja kyseinen lainkohta siirrettiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin 63 a §:ksi lainmuutoksella (1405/2010), joka annettiin 30. päivänä joulukuuta 2010. Onkin mahdollista, että kuntalain tulevassa uudistuksessa lainkohta tulee vielä siirrettäväksi kuntalakiin.¹⁵³

¹⁵² Suomen Kuvalehti 7/2011, s. 20–26.

¹⁵³ Tähän viittaa muun muassa lainmuutosta (1405/2010) eduskunnassa esitelleen hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölliin puheenvuoro täysistunnossa 94/2010.

Arviointimenettelyllä voidaan luoda perusteet kuntajaon muuttamiselle vastoin kunnan tahtoa kunnan taloudellisen aseman perusteella. Ei ole kuitenkaan perusteltua, että arviointiryhmän esitys johtaisi automaattisesti pakkoliitokseen. Sen tulee olla pelkästään esitys valtioneuvostolle, joka vapaasti harkiten päättää hyväksyäkö pakkoliitos vai ei. Kunnallisella itsehallinnolla on tärkeä itseisarvonsa. Mutta kun kunnan talous on umpikujassa, tilannetta ei täysin tunnusteta eikä ole tahtoa eikä näkemystä kunnan talouden ja elinvoiman kohentamiseksi, on kysyttävä: mitä itsehallinnosta on enää jäljellä? Kunnan menoista lieenee nykyisin sidottuja noin 80–90 %, ja kriisikunnissa prosenttiluku lieenee noin 95. Tällaisen kunnan saattaminen vahvemmalle pohjalle turvaa kansalaisten palvelut, mutta sen lisäksi se tosiasiallisesti vahvistaa itsehallintoa sekä parantaa kiistattomasti kunnan ja alueen kehittämisedellytyksiä.

Arviointimenettelyä tulisi kuitenkin vielä kehittää. Sen tulisi olla pitempi ja syvällisempi prosessi, ja ennen kaikkea kunnan toimintarakenteiden analysointiin pitäisi pystyä nykyistä selvästi paremmin. Myös kunnan elinvoiman ja työpaikkakehityksen arvioimiseen sekä tulevaisuuden kehitystekijöihin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

7 VUOSIEN 1944–1975 AIKANA KÄYTETYT PAKKOLIITOSPERUSTEET NYKYPÄIVÄN VALOSSA

Vuosina 1944–1975 tehdyt 15 pakkoliitospäätöstä, joissa kuntien määrä väheni 21 kunnalla, ajoittuvat maamme historiassa ajanjaksoon, jolloin väestö muutti maalta kaupunkeihin ja maa teollistui. Kaupungit ja varsinkin maakuntakaupungit olivat tuolloin pinta-alaltaan pieniä. Useimmat kaupungit olivat alun perin saaneet maansa kruunulta, ja tällä tavalla muodostetut kaupungit olivat pinta-alaltaan pieniä.¹⁵⁴

Laajamittainen väestön muuttoliike kaupunkeihin alkoi 1960-luvulla. Rakennusmaata tarvittiin lisää asuntoja ja yritystoimintaa varten. Teollisuuden kasvu kaikkialla vaati panostusta infrastruktuuriin, jolloin kaupunkien ja suurimpien kuntien kehityksen esteeksi tuli rakennusmaan puute. Kaupungeilla ja suurimmilla kunnilla oli siten painava tarve laajentua. Maamme kehittyessä toisen maailmansodan jälkeen 1970-luvun puoliväliin mennessä maaseutuvaltaisesta yhteiskunnasta teollistuneeksi kaupunkimaiseksi yhteiskunnaksi oli epäilemättä niin, että tärkeä yleinen etu oli pääsääntöisesti olemassa tilanteissa, joissa kau-

¹⁵⁴ Esimerkiksi vuonna 1966 noin 24 000 asukkaan Lappeenrannan kaupungin pinta-ala oli vain 23 km².

punkki tai suuri kunta tarvitsi välttämättä luonnollista kehittymistään ja kasvuaan varten lisää maa-alueita asuntoja, teollisuutta tai muuta senkaltaista tarkoitusta varten. Myös suuren teollisuuslaitoksen vaatimat palvelu- ja infrakysymykset vaativat perustellusti kuntajaon muutoksia. Muutosten tuli täyttää kuitenkin yksi tärkeä ehto: elinkelpoista kuntaa ei tullut kuitenkaan lakkauttaa. Kajaanin maa-laiskunta oli Kajaanin kaupunkiin liitettäessä (1977), elinkelpoinen, jopa vahvaksi katsottava kunta. Sen talous oli vahvempi kuin Kajaanin kaupungin. Sen vuoksi Kajaanin seudun pakkoliitos onkin vuosien 1944–1975 välisenä aikana suoritetuista pakkoliitoksista kaikkein kyseenalaisin.

Tämän päivän valossa tehtyjen pakkoliitosten arviointi on pitkälti teoreettinen kysymys. Yhteiskunta on muuttunut. Kaupungit ja suurimmat kunnat ovat laajentuneet vuosien mittaan.

Taulukko 12. Suurimpien maakuntakaupunkien pinta-alat.

Kaupunki	Maapinta-ala km ²	Kokonaispinta-ala km ²
Helsinki	214,61	715,49
Turku	249,13	306,37
Tampere	525,03	689,59
Lahti	135,05	154,58
Jyväskylä	1170,99	1466,34
Lappeenranta	1433,36	1723,50
Kouvola	2558,24	2883,30
Kuopio	1597,39	2317,24
Joensuu	2381,76	2751,07
Vaasa	188,81	397,44
Oulu	1444,71	1513,37
Rovaniemi	7581,97	8016,72

Taulukosta voidaan havaita, että tällä hetkellä maa-alueen pienenus on Helsingin, Turun ja Lahden kaupunkien ongelma. Muiden kaupunkien osalta voidaan katsoa, ettei pakottavaa tarvetta lisäalueen saamiseksi ole. Kuitenkin Vaasan kaupungin vähäinen maapinta-ala on asettanut omat rajoituksensa kaupungin kehittämiselle.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Vaasan kaupungin osalta tilanteeseen tuli merkittävä parannus, kun Vähänkyrön kunta yhdistyi Vaasan kaupunkiin vuoden 2013 alusta. Vnp 14.6.2012 (303/2012). Tällöin Vaasan kaupungin maapinta-ala kasvoi 175,67 km²:llä ja kokonaispinta-ala 177,66 km²:llä.

Pakkoliitosten aikakausi onkin nähtävä historiallisesti ainutkertaisena ajanjaksona, joka oli sidottu silloisiin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin ja niistä nouseviin vaatimuksiin. Nyt yhteiskunnallinen tilanne on toinen.

8 NYKYISEN KUNTARAKENNELAIN PAKKOLIITOSSÄÄNTELY JA KÄYTÄNTÖ

8.1 Kuntarakennelain pakkoliitossääntely

Kuntarakennelaki (478/2013) tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013. On huomattava, että vaikka lain nimike on uusi, kyseessä on kuntajakolain muutos, jossa vuoden 2009 kuntajakolain pääpiirteet säilyivät ennallaan. Merkittävää oli kuitenkin se, että laissa otettiin pakkoliitos uudelleen käyttöön ensimmäisen kerran 20 vuoteen kuntajakomuutoksen välineenä. Kuntarakennelain 18 § säättää seuraavaa:

Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä.

Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitetusta kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädettyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.

Säädetty pakkoliitosmahdollisuus on johdonmukainen jatko kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain 9 §:n 4 momentille, jossa säädettiin, että mikäli arviointimenettelyn toimenpiteet eivät ole riittäviä, hallitus antaa vuoden 2009 aikana eduskunnalle esityksen kuntajakolain muuttamisesta siten, että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta valtioneuvosto voi päättää pakkoliitoksesta joko arviointiryhmän tai kuntajakoselvittäjän ehdotuksen pohjalta. Vuonna 2009 hallitus ei kuitenkaan tällaista esitystä antanut.

Tällä pakkoliitossääntelyllä on vahvat perusteet. Yhä useampien kuntien taloudet ovat kriisiytymässä ja seurauksena voi olla lakisääteisten palvelujen epävarmuus ja toimimattomuus. Kun valtio on viime kädessä vastuussa perusoikeuksien toteutumisesta, sen on myös huolehdittava siitä, että perusoikeudet toteutuvat kaikkialla myös käytännössä. Pakkoliitos on keino turvata lakisääteiset palvelut ja perusoikeudet. Kysymys on siten merkittävästä yhteiskunnallisesta kysymyksestä.

8.2 Lavian kunta esimerkkitapauksena

Lavian kunta oli syksyllä 2013 erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa arviointimenettelyssä. Kunnan taloudellinen tilanne oli ollut kriisiytynyt jo vuodesta 2007 lähtien. Vuosien 2007 ja 2008 tilinpäätöskien perusteella Lavian kunta tuli arviointimenettelyn piiriin. Arviointiryhmä ehdotti-kin 8.1.2010 Lavian kuntalaisten palvelujen turvaamiseksi ja alueen elinkeinojen toiminta- ja kehittämismahdollisuuksien parantamiseksi Porin kaupungin ja Lavian kunnan yhdistämistä vuoden 2011 alusta. Lavian kunnanvaltuusto päätti 1.2.2010 esittää vastauksena arviointiryhmän esitykseen liitosneuvotteluiden aloittamista Kankaanpään ja Porin kaupunkien kanssa. Liitosneuvottelut kariutuivat tuolloin Porin ja Kankaanpään vastustukseen.¹⁵⁶

Lavian kunta alitti vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätösten perusteella asetetut raja-arvot ja oli toiseksi heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa kaikista Suomen kunnista. Vuonna 2010 sen vuosikate oli 601 000 euroa eli 301 euroa/asukas ja tulos 158 000 euroa eli 79 euroa/asukas. Velka oli tuolloin 2 288 euroa/asukas ja omavaraisuusaste 28,5. Vuonna 2011 vuosikate pieneni 440 000 euroon eli 226 euroa/asukas ja tulos oli 14 000 euroa eli 7 euroa/asukas. Velkamäärä laski 2 040 euroon/asukas ja omavaraisuusaste nousi 30,2:een. Vuonna 2012 vuosikate oli -458 000 euroa eli -239 euroa/asukas ja tulos 860 000 euroa alijäämäinen. Alhainen investointitaso jatkui edelleen, minkä vuoksi velkamäärä laski 1 761 euroon/asukas, mutta omavaraisuusaste oli erittäin alhainen 21,5. Kertynyttä alijäämää oli tuolloin peräti 4,5 milj. euroa eli 2 350 euroa/asukas. Veroprosentti oli ollut vuodesta 2011 alkaen 21.¹⁵⁷

Lavian arviointiryhmä tunnusti nyt tosiasiat ja arvioi mahdollista kuntaliitosta näin: ”Arviointiryhmän mielestä Kankaanpään seudun taloudellinen tilanne ei ehkä ole kyllin vahva kestääkseen heikossa taloudellisessa tilanteessa jo olevan ja nopeasti heikkenevän Lavian kunnan aiheuttaman taloudellisen rasituksen. Kankaanpään ja sen lähikuntien sekä Lavian yhdistyminen tarkoittaisi todennäköisesti varsin rankkoja peruspalveluiden karsimisia ko. kunnissa talouden tasa-painottamiseksi.”¹⁵⁸

Arviointiryhmä ehdotti Lavian kuntalaisten palvelujen järjestämisen turvaamiseksi kuntarakennelain 15 §:n mukaista erityistä kuntajakoselvitystä kunnan yhdistämiseksi isompaan kokonaisuuteen vuoden 2015 alusta. Se katsoi, että

¹⁵⁶ Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Anu Hernesmaa, s. 1.

¹⁵⁷ Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto 5.12.2013. Kuntien tilinpäätökset 2010–2012. Ks. myös Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Anu Hernesmaa, s. 1.

¹⁵⁸ Lavian arviointiryhmä 1.10.2013 sekä Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Anu Hernesmaa, s. 2.

oikea suunta liitokselle on taloudellisin perustein Porin kaupunki.¹⁵⁹ Esityksen perusteella valtiovarainministeriö määräsi toimitettavaksi erityisen selvityksen Lavian kunnan ja Porin kaupungin välillä. Kuntajakoselvittäjäksi ministeriö asetti 19.12.2013 Ulvilan entisen kaupunginjohtajan Arto Saarisen. Porin kaupunki oli ennen ministeriön päätöstä todennut lausunnossaan, että Lavian kunnan ensisijainen suuntautuminen on Kankaanpään kaupunki eikä näin ollen Porin kaupunki pitänyt erityistä selvitystä perusteltuna. Lavian kunta oli myös omassa lausunnossaan pitänyt Kankaanpäästä ensisijaisena suuntana perustellen päätöstään identiteettisyydellä sekä etäisyystekijöillä. Lavian ja Kankaanpään keskustojen etäisyys on 29 km, mutta Lavian ja Porin 57 km. Lavian kunta oli myös todennut, että Kankaanpään kaupunginvaltuusto oli juuri tehnyt päätöksen aloittaa liitosneuvottelut Lavian kunnan kanssa tavoitteena yhteinen kunta vuoden 2015 alusta.¹⁶⁰

Kuntajakoselvittäjä Arto Saarisen selvitys valmistui 28.2.2014. Siinä hän ehdotti, että kuntajakoa muutetaan siten, että Lavian kunnan toiminta itsenäisenä kuntana loppuu, ja se yhdistetään Porin kaupunkiin 1.1.2015 lukien. Yhdistyneen uuden kunnan nimi olisi Porin kaupunki ja kaupungin vaakunaksi tulisi Porin kaupungin vaakuna. Uusi kaupunginvaltuusto 2015–2016 tulisi olemaan ns. osayhteisvaltuusto, joka muodostuisi Porin nykyisen valtuuston 65 jäsenestä sekä Lavian valtuuston kuudesta jäsenestä. Yhdistymishallituksen kokoonpano tulisi olemaan seuraava: 13 jäsentä ja 13 varajäsentä, joista 2 jäsentä ja 2 varajäsentä Laviasta. Talous ja toimintojen yhteensovittaminen oli määritelty asiakirjassa hyvin yleisluontoisesti.¹⁶¹ Tämä lienee ollut seurausta siitä, että selvityksen aikataulu oli hyvin kireä.

Samanaikaisesti erityisen kuntajakoselvityksen kanssa Lavian kunta oli mukana Pohjois-Satakunnan kuntaliitosselvityksessä Kankaanpään kaupungin sekä Honkajoen, Jämijärven, Karvian, Pomarkun ja Siikaisten kunnan kanssa. Tämän prosessin tuloksena Lavian kunnanvaltuusto päätti 23.4.2014 äänin 9–8 yhdistymisestä Kankaanpään kaupunkiin. Samaa aikaan koolla ollut Kankaanpään kaupunginvaltuusto hylkäsi ko. yhdistymisen äänin 21–14. Pian tämän jälkeen eli 28.4.2014 Porin kaupunginvaltuusto päätti äänin 44–13 hylätä kuntajakoselvittäjän esityksen perustellen päätöstään sillä, ettei yhdistymisen tuloksena synnyisi toiminnallista ja elinvoimaista kokonaisuutta Lavian suuntautuessa ensisijaisesti Kankaanpäähän.¹⁶²

¹⁵⁹ Lavian arviointiryhmä 1.10.2013.

¹⁶⁰ Valtiovarainministeriön päätös 19.12.2013.

¹⁶¹ Kuntajakoselvittäjä Arto Saarinen 28.2.2014. Lavia–Pori erityinen kuntajakoselvitys.

¹⁶² Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Anu Hernesmaa, s. 5 ja 6.

Lavian kunnan väkiluku on ollut tasaisesti laskeva. Asukkaita oli vuoden 2012 lopussa 1 916, jossa vähennystä edelliseen vuoteen 1,5 %. Kahtena edellisellä vuonna vähennys oli 2,5 %:n luokkaa. Kertynyt alijäämä 4,5 milj. euroa eli 2 350 euroa/asukas on valtava eikä kunnalla ole minkäänlaisia mahdollisuuksia hoitaa sitä pois. Verotulojen kertymä kääntyi laskuun vuonna 2012 eikä veroprosentti 21 myöskään anna mahdollisuuksia saada lisätuloja veronkorotuksella. Omat keinot talouden tasapainottamiseksi on käytetty loppuun. Tulevina vuosina on todellinen uhka, että lakisääteiset palvelut ovat vaarassa. Valtioneuvoston esittelymuistiossa esitettiin, että valtioneuvosto lakkauttaa Lavian kunnan ja yhdistää sen Porin kaupunkiin 1.1.2015 kuntajakoselvittäjän laatiman yhdistymissopimuksen mukaisesti.¹⁶³

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus, jonka liikenne- ja kuntaministerinä toimii Henna Virkkunen (kok.), päätti yleisistunnossaan 12.6.2014 kuntarakennelain 18 §:n nojalla Lavian kunnan ja Porin kaupungin yhdistämisestä vuoden 2015 alusta. Päätös oli yksimielinen.¹⁶⁴

Ehti kulua 39 vuotta (1975–2014), kun pakkoliitokset otettiin uudelleen käyttöön kuntajakomuutosten välineenä. Lavian kunnan talous on pysyvässä kriisitilanteessa eikä omilla toimenpiteillä ole mahdollisuutta selvittää tilanteesta ja turvata kunnan asukkaiden tarvitsemat palvelut. Kaiken edellä olevan perusteella on mielestäni olemassa kiistattomat perusteet Lavian kunnan liittämiseksi Porin kaupunkiin 1.1.2015 alkaen. Asian käsittely on myös tapahtunut kuten kuntarakennelaki edellyttää: arviointiryhmän esitys, kuntajakoselvittäjän esitys sekä asianomaisten kuntien kuuleminen. Punnittaessa näitä kahta vaihtoehtoa on huomattava, että Porin kaupunki on runsaat viisi kertaa suurempi kuin Kankaanpään kaupunki, ja niin ollen Lavian kunnan taloutta rasittava vaikutus on Porin kaupungille suhteellisesti huomattavasti pienempi.

8.3 Tarvasjoen kunta esimerkkitapauksena

Tarvasjoen kunta on ollut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä kaksi kertaa, vuosien 2009 ja 2010 sekä 2011 ja 2012 tilinpäätösten perusteella. Molemmilla kerroilla arviointiryhmä on katsonut, ettei kunnalla ole edellytyksiä jatkaa itsenäisenä, vaan sen tulisi käynnistää kuntajakoselvitys ja yhdistyä Liedon kunnan kanssa.¹⁶⁵ Tarvasjoella oli asukkaita huhtikuun lopussa 2014 1 958 ja Liedossa 17 190.¹⁶⁶

¹⁶³ Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Anu Hernesmaa, s. 11.

¹⁶⁴ Valtioneuvoston päätös 12.6.2014.

¹⁶⁵ Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Suvi Savolainen, s. 1.

¹⁶⁶ Tilastokeskus. Väestötilastot 2014.

Arviointiryhmä ehdotti loppuraportissaan 8.1.2013 erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämistä Tarvasjoen kunnan yhdistämiseksi suurempaan kokonaisuuteen, jollaisena se näki Liedon kunnan, koska Tarvasjoella ja Liedolla oli olemassa olevat yhteydet sosiaali- ja terveydenhuollossa, työssäkäynnissä ja asioinnissa. Valtiovarainministeriö asettikin 9.12.2013 kolme kuntajakoselvittäjää: VTM Risto Kortelaisen, VTM Oiva Myllyntauksen sekä KTL, YTM Antero Ritvasen.¹⁶⁷ Kolmen selvittäjän asettaminen kertoi siitä, että ministeriö halusi tosissaan ratkaista Tarvasjoen liitoskysymyksen.

Erityinen kuntajakoselvitys osoitti, ettei Tarvasjoen kunnassa ollut noudatettu kuntalain (365/1995) mukaisia tasapainosäännöksiä. Valtuuston hyväksymässä talousarviossa ja taloussuunnitelmassa 2014–2016 ei ollut myöskään osoitettu, miten ja millä aikavälillä kunnan talous voisi saavuttaa tasapainon. Kunnan vuosikate oli ollut negatiivinen vuosina 2010 ja 2012 sekä sen ohella tulos oli ollut negatiivinen vuodesta 2006 lähtien. Myös suunnitteluvuosien 2014–2016 arvioitiin muodostuvan tulokseltaan negatiiviseksi. Arvio oli, että vuonna 2016 Tarvasjoen kunnan velkamäärä tulisi olemaan noin 4 500 euroa/asukas. Tarvasjoen kunnalla tulisi olemaan suuria vaikeuksia tulevaisuudessa huolehtia lakisääteisten palvelujen järjestämisestä asukkailleen. Liedon kunnan tulos oli ollut vuosina 2011 ja 2012 negatiivinen, mutta kasvavana kuntana se kykenisi kuitenkin verotuottojensa avulla selviytymään velvoitteistaan kohtuullisen hyvin. Yhdistyneen kunnan arvioitiin saavuttamaan positiivisen vuosikatteen, ja omavaraisuutta ja velkaisuutta koskevat tunnusluvut tulisivat olemaan kuten kuntataloudessa keskimäärin.¹⁶⁸

Kuntajakoselvittäjät ehdottivat 28.2.2014, että kuntajakoa muutetaan siten, että Tarvasjoen kunta yhdistetään Liedon kuntaan vuoden 2015 alusta. Tämän jälkeen Tarvasjoen kunnanvaltuusto päätti 28.4.2014 hyväksyä kuntajakoselvittäjien ehdotuksen äänin 10–7. Sen sijaan Liedon kunnanvaltuusto päätti samana päivänä hylätä esityksen äänin 23–20. Tämän jälkeen kuntajakoselvittäjät ehdottivat valtiovarainministeriölle 30.4.2014, että Tarvasjoen kunta yhdistetään Liedon kuntaan vuoden 2015 alusta.¹⁶⁹

Samanaikaisesti erityisen kuntajakoselvityksen kanssa Tarvasjoen ja Pöytyän kunnat tekivät keväällä 2014 keskinäisen yhdistymisselvityksen. Pöytyällä oli asukkaita vuoden 2014 huhtikuun lopussa 8 616. Pöytyän kunnanvaltuusto hyväksyi 19.5.2014 esityksen kuntien yhdistymisestä, mutta Tarvasjoen kunnanvaltuusto hylkäsi esityksen samana päivänä äänin 10–7.¹⁷⁰ Pakkoliitoskäsittelyn

¹⁶⁷ Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Suvi Savolainen, s. 2.

¹⁶⁸ Kuntajakoselvittäjien Risto Kortelainen, Oiva Myllyntaus ja Antero Ritvanen ehdotus 28.2.2014 sekä Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Suvi Savolainen, s. 3 ja 4.

¹⁶⁹ Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Suvi Savolainen, s. 7 ja 8.

¹⁷⁰ Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Suvi Savolainen, s. 9.

kannalta tämän jälkeen oli olemassa teoriassa kaksi vaihtoehtoa: 1) Tarvasjoen pakkoliittäminen Liedon kuntaan Liedon kunnan vastustuksesta huolimatta, ja 2) Tarvasjoen pakkoliittäminen Pöytyän kuntaan Tarvasjoen kunnan vastustuksesta huolimatta. Tämä vaihtoehto olisi vielä edellyttänyt erityisen kuntajakoselvityksen suorittamista Tarvasjoen ja Pöytyän kuntia koskien. Koska Liedon kunta on kooltaan yli kaksinkertainen Pöytyän kuntaan verrattuna, ja Tarvasjoen kunnan tahto suuntautui Lietoon, oli luonnollista, että valtioneuvosto valitsi yksösvaihtoehdon.

Valtioneuvoston esittelymuistiossa esitettiin Tarvasjoen kunnan yhdistämistä Liedon kuntaan vuoden 2015 alusta, koska kunnan kyky huolehtia lakisääteisten palvelujen järjestämisestä oli heikentynyt niin oleellisesti ja nopeasti, että yhdistyminen on välttämätöntä. Esittelymuistiossa myös katsottiin, että Liedon kunta on Tarvasjoen kunnalle riittävän vahva yhdistymiskumppani.¹⁷¹

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus, liikenne- ja kuntaministerinä Henna Virkkunen (kok.) päätti yleisistunnossaan 12.6.2014 kuntarakennelain 18 §:n nojalla, että Tarvasjoen kunta lakkaa ja yhdistyy Liedon kuntaan vuoden 2015 alusta. Päätös oli yksimielinen.¹⁷²

Tarvasjoen kunnan taloudellinen tilanne oli kiistatta sellainen, että se ei kyennyt enää huolehtimaan lakisääteisistä velvoitteistaan. Liittäminen Liedon kuntaan oli tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä seuraavista syistä: 1) Liedon kunta oli toiminnallisesti ja taloudellisesti riittävän vahva, 2) Tarvasjoen ja Liedon kunnilla oli toimiva yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa ja 3) Tarvasjoen kunnan asukkaiden työssäkäynti ja asiointi suuntautui merkittävässä määrin Lietoon. Kuntarakennelain 18 §:n edellytykset täyttyivät kiistatta.

Kesäkuussa 2014 oli valtioneuvoston käsittelyssä Jalasjärven kunnan yhdistäminen joko pakkoliitoksella Seinäjoen kaupunkiin tai vaihtoehtoisesti vapaaehtoinen yhdistyminen Kurikan kaupungin kanssa. Jalasjärven kunta oli ollut arviointimenettelyssä ja erityisen kuntajakoselvityksen tehneet selvittäjät HT Eero Laesterä ja FL Janne Antikainen esittivät Jalasjärven yhdistämistä Seinäjoen kaupunkiin. Valtioneuvosto päätti 12.6.2014 yhdistää Jalasjärven kunnan Kurikan kaupunkiin Jalasjärven kunnanvaltuuston tahdon mukaisesti vuoden 2016 alusta.¹⁷³

¹⁷¹ Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Suvi Savolainen, s. 12 ja 13.

¹⁷² Valtioneuvoston päätös 12.6.2014.

¹⁷³ Valtioneuvoston päätös 12.6.2014 sekä Valtioneuvoston esittelymuistio 12.6.2014, Anu Hernesmaa. Jalasjärven kunnanvaltuusto oli päättänyt 29.4.2014 äänin 22–13, että Jalasjärven kunta yhdistyy Kurikan kaupunkiin vuoden 2016 alusta. Ks. myös kuntajakoselvittäjien Janne Antikainen ja Eero Laesterä esitys Jalasjärven kunnan ja Seinäjoen kaupungin yhdistämiseksi vuoden 2016 alusta. Jalasjärven kunnan ja Seinäjoen kaupungin yhdistymissopimus. 28.2.2014.

Kesäkuun 2014 pakkoliitospäätösten jälkeen on otaksuttavaa, että arviointimenettelyn piirissä olevista kunnista tulee pakkoliitoskäsittelyyn muitakin kuntia lähivuosien aikana. Vuonna 2014 arviointimenettely toteutetaan Satakunnassa sijaitsevassa Honkajoen kunnassa sekä Etelä-Pohjanmaan Vimpelin kunnassa.

9 PAKKOLIITOSPERUSTEET TULEVAISUUDESSA

9.1 Yhteiskunnallinen muutos sekä keskeiset kuntajaon näkökulmat tarkastelun lähtökohtana

Suomalainen yhteiskunta muuttuu koko ajan. Toisen maailmansodan jälkeisen suuren muutoksen tai 1960-luvun kaupunkeihin ja Ruotsiin suuntautuneen maaltamuuton tapaista muutosta ei ole nyt näköpiirissä, mutta hiljaista muutosta tapahtuu koko ajan. Tämän ajan kehityspiirteet ovat seuraavat:

1. Suuret maakuntakaupungit kasvavat.¹⁷⁴ Syrjäseutujen lisäksi myös pienistä kaupunkeista ja pienistä kuntakeskuksista muuttaa väestöä maakuntakaupunkeihin.

2. Suurista maakuntakaupunkeista hyvätulaisia muuttaa kehyskuntiin.¹⁷⁵

3. Jo kauan jatkunut syrjäalueiden väestökato jatkuu. Tämän kehityksen johdosta aluerakenne eriytyy, ja ongelmiksi nousevat toisaalta väestökatoa kärsivät alueet ja kunnat, ja toisaalta kaupunkiseudut huono-osaisuuden keskittymisen ja yhdyskuntarakenteen ongelmien vuoksi.

Toinen tärkeä näkökulma on perusoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan on perustuslain velvoittamana huolehdittava kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta. Valtion vastuu perusoikeuksien toteutumisesta on ensisijainen. Kuntien näkökulmasta keskeisiä ovat perustuslain 16 §:n mukaiset sivistykselliset perusoikeudet sekä 19 §:n mukainen oikeus sosiaaliturvaan.

Kolmas olennainen näkökulma on kunnallinen itsehallinto. Kunta on ihmisille tärkeä yhteiskuntaan kiinnittymisen yhteisö, joka toimii myös kansalaiskasvattajana. Kunta rakentuu alhaalta ylöspäin, ja kuntalaiset huolehtivat itse omasta yhteisöstään. Heillä on näin toimiessaan vapaus, mutta myös vastuu, ja he saavat

¹⁷⁴ Tarkasteltaessa väestökehitystä vuosina 2000–2012 voidaan havaita, että ennen kaikkea Helsingin, Tampereen, Oulun ja Jyväskylän seudun väestönkasvu on ollut suurta. Tämän jälkeen tulevat Seinäjoen, Turun, Lahden, Kuopion, Vaasan, ja Joensuun seutu. Suurista maakuntakaupunkeista vain Porin seudun väestökehitys on ollut negatiivinen. (Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamiseksi 17.1.2014.)

¹⁷⁵ Ilmiötä on analysoitu luonnoksessa esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamiseksi 17.1.2014. Sen mukaan verotulojen suurin menettäjä keskustaunungeista vuosina 2000–2012 oli Turku ja toiseksi suurin menettäjä Tampere.

palvelujensa järjestämiseksi verottaa kunnan jäseniä. Kunnalla tulee myös olla paikallinen luonne.¹⁷⁶ Itsehallinnon takeena on perustuslain lisäksi myös paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Suomi on ratifoinut vuonna 1991.

Neljäs näkökulma liittyy julkisen talouden tilaan ja kehitysnäkyymiin. Suomen huoltosuhde muuttuu seuraavan 20 vuoden aikana dramaattisesti. Kun vuonna 2010 sataa työssäkäyvää kohden maassamme oli 51,6 huollettavaa (lapset, vanhukset, työkyvyttömyyseläkeläiset ym.), on vuonna 2030 arviolta tilanne, jossa sataa työssäkäyvää kohden on 73 huollettavaa.¹⁷⁷ Julkisella taloudella, niin valtiolla kuin kunnillakin, on siten mittava tehtävä tehostaa monin eri tavoin toimintaansa.

Viime vuosien kunnallishallinnon uudistustyössä on ikään kuin itsestäänselvyyttenä lähdetty siitä, että kansalaiset arvostavat vain palvelujen saamista. Tämä lieneekin urbaanin Suomen nuorten ikäluokkien vallitseva näkemys, joka on viime vuosien aikana hakenut esikuvansa ennen kaikkea Tanskasta. Sen sijaan ainakin laajoilla alueilla Pohjois- ja Itä-Suomessa arvostetaan kunnan roolia kehittäjänä ja kuntalaisten aktivoijana. Tämä näkökulma on itse asiassa ollut historiallisesti näiden alueiden ja koko Suomen kehittymisen välttämätön ehto. Lienee myös niin, että käsityksemme kunnasta vaikuttaa siihen, kehittykö maamme pelkästään keskuksien varaan vai onko meillä tilaa myös hajautuneemmalle aluerakenteelle. Maamme eriytyneet olosuhteet, vahva itsehallintoperiaattemme sekä eurooppalaiset velvoitteemme puoltavat vahvasti avarampaa kuntakäsitystä ja hajautuneempaa aluerakennetta.

Perustuslaissa turvattujen sivistyksellisten ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien perusoikeuksien toteutumiseksi kunnilta tarvitaan aktiivisia toimia sekä riittäviä resursseja. Täytyy muistaa se, että valtio on omilla toimillaan kunnat velvoittanut edellä mainittuihin tehtäviin. Silloin sen tulee samalla huolehtia siitä, että kunnilla riittävät voimavarat.¹⁷⁸ Näin ollen on katsottava, että jos joidenkin kuntien voimavarat ovat otaksuttavasti pysyvästi riittämättömät huolehtimaan ihmisten perusoikeuksien toteutumisesta muun muassa perustuslain 6, 16 ja 19 §:n vaatimalla tavalla, on valtiolla velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin

¹⁷⁶ Ks. PeVL 20/2013 vp. Valiokunta katsoi, että perustuslain säännöksen taustalla on ”kuitenkin käsitys siitä, että kunta on paikallishallinnon perusyksikkö, jonka toiminta ja hallinto perustuvat paikalliseksi miellettyyn yhteisöön ja paikallistason demokratiaan. Tähän liittyy myös perustuslain 14 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” Omassa itsehallintonäkemyksessäni on aineksia ennen kaikkea Holopaisen ja Hallbergin näkemyksistä.

¹⁷⁷ Ks. Valtiovarainministeriö. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. 5a/2012.

¹⁷⁸ Ks. Kaarlo Tuorin oikeudellinen asiantuntijalausunto 5.12.2001 valtion ja kuntien vastuunjaosta perusoikeuksien toteuttamisessa.

asiassa. Valtion keinot ovat kuitenkin rajoitetut, koska kunnilla on perustuslain ja kansainvälisten sopimusten takaama itsehallinto. Ainoa vaikuttava keino lienee pakkoliitoksen käyttöönotto. Edellä olevasta seuraa, että perusteet pakkoliitoksen käyttöönotolle ovat painavat, ja pakkoliitosperusteiden pitää olla hyvin huolella harkitut.

Aiemmin lainsäädännössä pakkoliitosperusteena oli tärkeä yleinen etu. Historiallisesti se liittyi kasvu- ja rakennusvaiheessa olevan yhteiskunnan keinovalikoimaan. Perusteena tärkeä yleinen etu oli alueen intressejä palveleva. Nykypäivänä yhteiskunnallinen muutos on monisäikeisempi, ja ihmisten perusoikeudet ja yhdenvertaisuus sekä toisaalta yhteiskunnallisten resurssien tarkoituksenmukainen käyttö ovat keskeisiä asioita. Kunnallisen itsehallinnon periaate on kuitenkin taattava, kun kunnallista lainsäädäntöä valmistellaan. Pakkoliitosperusteiden tulee olla ajanmukaiset ja ottaa huomioon kaikki edellä mainitut tekijät. Mielestäni yhteiskunnan kokonaisuus on nykyajan pakkoliitokselta vaadittava edellytys.

9.2 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamiseksi

Jyrki Kataisen hallitus linjasi rakennepoliittisessa ohjelmassaan elokuussa 2013 seuraavaa: ”Aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys. Tällä lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 d §:n 3 momentissa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennealueella. Valtioneuvoston toimivallan lisääminen rajoitetaan selkeillä reunaehdoilla ja alueen asukkaiden enemmistön tahtotilaan sitomisella. Toimivallan käyttö rajoitettaisiin tilanteisiin, joissa kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteutettavissa vapaaehtoisesti. Kielellisten oikeuksien toteutuminen varmistetaan.”¹⁷⁹

Edellä olevan linjauksen pohjalta hallitus valmisti luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta. Luonnoksen tarkoitus oli koskea kaupunkiseutuja, joiden työssäkäyntialueella on vähintään 100 000 asukasta pois lukien Helsingin seutu. Yli 100 000 asukkaan työssäkäyntialueista, joita on kymmenen, kaupunkiseutuperusteet täytyvät yhdeksällä alueella: Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Kuopio, Pori, Joensuu ja Vaa-

¹⁷⁹ Rakennemuutosohjelma 29.8.2013.

sa. Seinäjoen alueella eivät kaupunkiseutuperusteet täyty yhdenkään kunnan osalta.¹⁸⁰

Luonnoksen mukaan valtioneuvoston toimivallan käyttö olisi edellyttänyt, että kaikki seuraavat ehdot olisi täytetty: 1) kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella olisi suoritettu erityinen kuntajakoselvitys, 2) erityinen kuntajakoselvittäjä esittäisi kuntien yhdistymistä, 3) valtioneuvosto määräisi toimitettavaksi kunnallisen kansanäänestyksen selvittäjän esittämällä ja kaupunkiseutuperusteet täyttävällä alueella, 4) kuntajakoselvittäjän ehdotusta kannattaisi kunnallisessa kansanäänestyksessä kansanäänestysalueen enemmistö ja 5) esitys täyttäisi kuntajaon muutoksen yleiset edellytykset ja muutokseen olisi painavia maankäyttöön, asumiseen, liikenteen toimivuuteen tai taloudelliseen eriytymiseen liittyviä perusteita. Kaupunkiseutuperusteen olemassaoloa tarkastellaan kerran kunnallisvaalikaudessa ja ensimmäinen arviointi suoritetaan vuonna 2015.¹⁸¹ Tällä hetkellä kaupunkiseutuperusteet täytyvät 24 kehyskunnassa yhdeksällä kaupunkiseudulla.

Luonnoksessa perusteltiin sääntelyä ennen kaikkea maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai taloudelliseen eriytymiseen liittyvillä perusteilla. Perusteet ovat vahvat ja uskottavat. Lisäksi luonnoksessa katsottiin, että kaupunkiseutuperusteet nojautuvat samanlaisiin perusteisiin ja tarpeeseen kuin aiemmat pakkoliitoksen perusteena käytetyt perustelut. Myös aiemman – tässä tutkimuksessa esitetyn – oikeuskäytännön katsottiin tukevan perusteita.¹⁸² Näihin väitteisiin voi pitkälti yhtyä.

Esitetyn sääntelyn ongelmallisin yksityiskohta oli kysymys kunnallisesta kansanäänestyksestä,¹⁸³ joka suoritettaisiin seudullisena äänestyksenä. Esimerkiksi Oulun seudulla tämä olisi tarkoittanut sitä, että jos kysymys olisi ollut Kempeleen pakkoliittamisesta Oulun kaupunkiin, olisi yli 10 kertaa suuremman Oulun ja pienemmän Kempeleen äänet laskettu kokonaisuutena. Näin ollen kempeleläisten yksimielinen vastustuskaan ei olisi estänyt pakkoliitosta, mikäli ko-

¹⁸⁰ Kaupunkiseutuperusteita olivat ns. 4/5 perusteet (neljä viidestä seuraavasta perusteesta tuli täyttää: työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti, lähitaajama, asuntomarkkina tai alueen taloudellinen eriytyminen) sekä keskustaajamaperuste. Kaupunkiseudun keskustaajamalla tarkoitetaan taajamaa, jossa yhtenäisellä taajama-alueella on vähintään 15 000 asukasta. Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta 17.1.2014, s. 39–42 sekä 55–59.

¹⁸¹ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle kuntarakennelain muuttamisesta 17.1.2014, s. 60.

¹⁸² Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle kuntarakennelain muuttamisesta 17.1.2014, s. 64.

¹⁸³ Kunnallisia kansanäänestyksiä on järjestetty kunnan päätöksen perusteella 61 kertaa, joista 54 on koskenut kuntaliitoksia. Kunnanvaltuusto on päättänyt 12 kertaa liitoksista toisin kuin äänestystulos on ollut. Pakkoliitoksissa kunnallinen kansanäänestys on järjestetty Kajaanin maalaiskunnassa, jossa liitosta kannatti asukkaiden enemmistö. (Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle kuntarakennelain muuttamisesta 17.1.2014, s. 26.)

konaisäänimäärä olisi ollut pakkoliitoksen kannalla. On kuitenkin huomattava, että kansanäänestyksen puoltavan kannan jälkeenkin pakkoliitokseen vaadittiin maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen taikka taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyviä painavia syitä.

Luonnos perusteli kansanäänestysääntelyä näin: ”Säännöstä ei voida perustella yksittäisen kunnan kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta, mutta kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisen perusteena ovat kaupunkiseutuperusteet täyttävän alueen asukkaille annettu mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. Kansanäänestyksen luonne on siten erilainen kuin voimassa olevassa pakkoliitossääntelyssä.” Ei voi mitenkään välttyä vaikutelmalta, että poliittinen päättäjä on ensin päättänyt, että kansanäänestysjärjestelmä otetaan käyttöön ikään kuin asian legitimoimiseksi, ja asiantuntijavirkamiehen tehtäväksi on annettu laatia perustelut äärimmäisen vaikeassa asiassa. Kaarlo Tuori on kritisoinut ankarasti esitettyä kansanäänestysjärjestelyä. Hän on katsonut, että kysymys on samasta asiasta kuin Irakin sodan kynnyksellä olisi kuwaitilaisilta ja irakilaisilta kysytty yhteisessä kansanäänestyksessä, haluaako piskuinen Kuwait liittyä suureen Irakiin. Kansanäänestyksen tuloshan olisi ollut itsestään selvä – liitos olisi voittanut.¹⁸⁴ Tuorin kritiikkiin on helppo yhtyä.

Esitetyn sääntelyn oli tarkoitus tulla voimaan heinäkuun 1. päivänä 2014. Taivoitteena oli, että ensimmäiset pakkoliitokset olisivat tulleet voimaan vuoden 2015 alusta. Muutama päivä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta 23.3.2014 saavutetun poliittisen sopimuksen jälkeen kunta- ja liikenneministeri Henna Virkkunen ilmoitti, että hallitus luopuu kaupunkiseutujen pakkoliitoshankkeesta.¹⁸⁵ Hallituksen taholta on sen jälkeen todettu, että luonnos jää tulevaisuutta varten ikään kuin kassakaappiin ja siihen voidaan palata lähivuosina. Loppuarviointina on kuitenkin todettava, että hallitus on tehnyt merkittävän työn kaupunkiseutujen kuntajakoproblematiikan selvittämisessä. Kansanäänestysjärjestelmä vaatii kuitenkin vielä uutta ja syvällisempää pohdintaa.

¹⁸⁴ Kaarlo Tuori on kritisoinut asiaa useissa tv-haastatteluissa kevään 2014 aikana.

¹⁸⁵ Kaupunkiseutujen pakkoliitoshankkeen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen välistä poliittista yhteyttä on vaikea olla näkemättä. On siten todennäköistä, että poliittinen oppositio asetti tuelleen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle ehdoksi, että hallitus luopuu kaupunkiseutujen pakkoliitoshankkeesta. Tätä ei ole kuitenkaan vahvistettu hallituksen eikä myöskään opposition taholta.

9.3 Yhteiskunnan kokonaisetut pakkoliitosperusteena

9.3.1 Taloudelliselta asemaltaan heikot kunnat, joiden kyky huolehtia palveluista on uhanalainen

Yhteiskunnan kokonaisedulla tarkoitetaan etua, joka ottaa huomioon koko yhteiskunnan edun pitemmällä tähtäimellä (esimerkiksi julkisen talouden kestävyys), ihmisten perustuslaissa turvatut perusoikeudet sekä säilyttää kunnat aluerakenteen keskeisenä elementtinä ja paikallisten asioiden päätöksentekofoorumina. Yhteiskunnan kokonaisetut jäsentyy siten kolmeen eri näkökulmaan.

Tämän tutkimuksen arviointimenettelyä koskevasta osasta käy ilmi, että kohdullisen hyvin toiminut arviointimenettely ei ole kyennyt saamaan esimerkiksi Hartolan kuntaa pitkällä tähtäimellä taloudellisesti terveeksi ja kykeneväksi huolehtimaan palvelujen järjestämisestä kuntalaisilleen. Arviointimenettelyssä kunta ikään kuin läpivalaistaan ja pyritään arvioimaan kunnan edellytykset tulevaisuudessa vastata palveluiden järjestämisestä. Arviointiryhmän toimintatavassa on hallintotuomioistuimen piirteitä.

On perusteltua, että heikon taloudellisen tilanteen vuoksi pakkoliitos on mahdollinen silloin, kun kunta on ollut mukana arviointimenettelyssä, ja valtioneuvosto sen perusteella katsoo, ettei kunta yksin pysty turvaamaan lainsäädännössä edellytetyjä palveluja. Yhteiskunnan kokonaisetut vaatii, että valtiovalta puuttuu asiaan. Kunnalla on suomalaisessa yhteiskunnassa keskeinen rooli yhteiskuntaan kiinnittymisessä, yhteiskuntakasvatuksen foorumina ja alueensa kehittäjänä. Nämä funktiot joutuvat väistymään, jotta palvelut kyetään järjestämään kaikille kuntalaisille.

Pakkoliitos on aina lopullinen ratkaisu. Tästä seuraa, että lähtökohtaisesti sille on asetettava korkea kynnyks. Arviointimenettely on perusteellinen, ja sen suoritavat asiantuntijat. Ottaen huomioon edellä mainitut näkökohdat tulisi kuitenkin säätää, että asia voidaan saattaa valtioneuvoston käsittelyyn vain silloin, kun arviointiryhmä tekee esityksen pakkoliitoksesta. Esityksen tulisi tällöin sisältää myös harkintaa siitä, onko vastaanottava kunta velvollinen ottamaan vastaan ns. köyhän kunnan, mikä kysymys silloin tällöin saattaa nousta varsin problemaattiseksi.¹⁸⁶ Koska tavoitteena tällä sääntelyllä on palvelujen turvaaminen, vastaanottava kunta tulisi lähtökohtaisesti velvoittaa liitokseen.

¹⁸⁶ Vastoin vastaanottavan kunnan kantaa liitettiin Paraisten maalaiskunta Paraisten kauppalaan vuoden 1967 alusta (Vnp 17.3.1966/154). Tiukan kunta liitettiin Kristiinankaupungin vastustavasta kannasta huolimatta Kristiinankaupunkiin vuoden 1973 alusta (Vnp 27.4.1972/353). Samoin kaksi kuukautta myöhemmin liitettiin Lapväärtin kunta ja Siipyyn kunta Kristiinankaupungin vastustavasta kannasta huolimatta Kristiinankaupunkiin vuoden 1973 alusta (Vnp 30.6.1972/532). Aiemmin (8.2 ja 8.3) käsitelty Lavian ja Jalasjärven tilanteet valottavat tätä problematiikkaa.

Näin ollen talouden perusteella kunta tulisi voida pakkoliittää toiseen kuntaan, jos kaikki kolme seuraavaa edellytystä täyttyvät:

1. kunta on ollut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koskevassa arviointimenettelyssä,
2. arviointiryhmä esittää valtioneuvostolle, että kunta tulee liittää toiseen kuntaan, koska se ei ole pitemmällä aikavälillä elinkelpoinen eikä kykene yksin järjestämään lainsäädännössä edellytettyjä palveluja, ja
3. valtioneuvosto katsoo, ettei kunta ole pitemmällä tähtäimellä elinkelpoinen eikä kykene yksin järjestämään lainsäädännössä edellytettyjä palveluja.

Kunnan talouden perusteella päätettävällä pakkoliitoksella tulisi olla erittäin korkea kynnys. Oleellista on punnittujen menettelysääntöjen lisäksi se, että perusteita arvioidaan pitkän tähtäimen kysymyksinä, ja että elinkelpoisuus olisi tasavertainen edellytys palvelujen järjestämisen rinnalla.

Milloin kunta on elinkelpoinen? Kuntarakennelaki eivätkä myöskään aiemmat lait tuntenee elinkelpoisuuden käsitettä. Kuntarakennelaki edellyttää kunnalta, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä palvelutuotannosta. Laki perustuu käsitykselle, että yhteinen työssäkäyntialue olisi automaattisesti tae kunnan kyvystä vastata palvelujen järjestämisestä ja tulevaisuuden rakentamisesta. Näin varmaan onkin monissa tapauksissa. Työssäkäyntialue kertoo kuitenkin viime kädessä alueesta vain yhdestä, sinänsä oleellisesta näkökulmasta, ihmisten työssäkäyntisuuntautumisesta. Käytännössä on käynyt niin, että tavoite työssäkäyntialueesta on ohjannut pitkälti uudistusprosesseja. Muun muassa Suomen Kuntaliiton ja suurten kaupunkien kuten myös valtiovarainministeriön toimijoiden retoriikassa työssäkäyntialue on ollut viime vuosien aikana lähes ainoa peruste, jolla uudistuksia on perusteltu.

Elinkelpoisuuden kriteereitä löytyy niukalti nykyisestä tai vanhemmasta lainsäädännöstä tai oikeuskirjallisuudesta. Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta vuodelta 1925 ei tuntenut elinkelpoisuuden käsitettä, kuten eivät myöskään myöhemmät vastaavat lait vuosilta 1977, 1997, 2009 tai 2013. Vakiintuneeksi periaatteeksi on muodostunut kuitenkin jo vuoden 1925 laista alkaen, että jaoituksen muutokset tulee niin toteuttaa, ettei minkään kunnan elinkelpoisuus vaarannu. Oikeuskirjallisuudessamme vain Rytkölä on käsitellyt tätä kysymystä. Hänen mukaan elinkelpoisuus edellyttää ennen kaikkea taloudellisia resursseja.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Rytkölä 1957, s. 35 ja Rytkölä 1978, s. 19.

Kunnan elinkelpoisuutta puntaroitaessa on suoritettava kokonaisarviointi kunnan nykytilasta ja tulevaisuudesta. Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä ovat mielestäni seuraavat: 1. kunnan väestökehitys, 2. kunnan logistinen sijainti ja työssäkäyntisuuntautuminen, 3. kunnan asema yhteistyöverkostoissa ja 4. kunnan taloudellinen asema.

Näistä tekijöistä kunnan väestökehityksen on katsottava olevan tärkein. Kovin pitkälle tulevaisuuteen menevät väestöarviot ovat pakostakin epävarmoja. Sen sijaan logistinen sijainti ja työssäkäyntisuuntautuminen ovat lähestulkoon pysyviä tekijöitä, jotka muuttuvat vain vähän vuosien kuluessa. Olennainen muutos logistisessa asemassa voi toteutua esimerkiksi siten, että uusi valtatie, lentokenttä, rautatie tai iso teollisuuslaitos (esimerkiksi ydinvoimala) tulee kunnan alueelle tai kunnan välittömään läheisyyteen, mitä nykyään tapahtuu äärimmäisen harvoin, koska suomalainen yhteiskunta alkaa olla melkein valmiiksi rakennettu.¹⁸⁸

Lainsäädäntöehdotukseni on myöhempänä luvussa VII.

9.3.2 Asukasluvultaan pieni kunta

Pienkuntakomitea (1965) ja sen pohjalta annettu kuntauudistuksen suunnittelulaki (1967) tavoittelivat maahamme Ruotsin esimerkkien innoittamana pääsääntöisesti noin 8 000 asukkaan kuntakokoa, mikä ei kokonaissuunnitelmalla kuitenkaan koskaan toteutunut. Kuntauudistussuunnitelmat vaikuttivat kuitenkin tosiasiallisesti monin paikoin kuntajaon kehitykseen 1980-luvun alkuun saakka. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeinen vaatimus puolestaan oli sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestäminen vähintään noin 20 000 asukkaan kuntiin tai yhteistoiminta-alueisiin.

Ruotsin kuntauudistuksessa 1960-luvun alussa kuntien vähimmäiskoko oli 8 000 asukasta. Alimmillaan Ruotsin kuntamäärä oli vuonna 1974, jolloin kuntia oli 274. Sen jälkeen Ruotsissa ryhdyttiin jakamaan laajoja ja väkirikkaita kuntia pienemmiksi kunniksi. Nykyään kuntia on Ruotsissa 290, ja niiden keskimääräinen asukasluku on noin 31 000. Alle 5 000 asukkaan kuntia Ruotsissa on enää 3 % kunnista.

Norja on maantieteellisistä olosuhteistaan johtuen kautta kuntahistorian ollut pienkuntavaltainen maa. Nykyisin kuntia on 430, ja yli puolella kunnista on edelleen alle 5 000 asukasta. Vain 12 kunnassa on yli 50 000 asukasta. Näyttää myös siltä, ettei tilanteeseen ole odotettavissaakaan muutosta lähiaikoina.

Tanskan kuntauudistuksessa, joka tuli voimaan vuoden 2007 alusta, kunnan tavoitekokoon oli 30 000 asukasta ja vähimmäiskoko 20 000 asukasta. Alle 20 000

¹⁸⁸ Vaikka näin on, yhteiskunnan infrastruktuuri rapistuu kovaa vauhtia, mikä näkyy esimerkiksi alempiasteisessa tiestössä ja kouluissa.

asukkaan kuntien tuli joko yhdistyä yli 20 000 asukkaan kunniksi tai sitoutua yhteistyöhön naapurikuntien kanssa muodostamalla vähintään 30 000 asukkaan yhteistyöalue. Sen ohella saaristokunnille annettiin mahdollisuus muodostaa yhteistyöalueita mannerkuntien kanssa saavuttaakseen vaatimukset. Kuntien määrä vähenikin 271:stä 98:aan vuonna 2007. Kuntien keskimääräinen asukasluku oli tuolloin noin 55 000. Pienkuntakysymys oli siten uudistuksella kerralla hoidettu.

Pienkuntakomitean jälkeen pienkuntakysymys sai Suomessa olla tutkijoilta rauhassa peräti neljä vuosikymmentä, kunnes Pihlajaniemi tarttui aiheeseen vuonna 2006. Hän esitti, että kuntien minimikooksi asetettaisiin 4 000 asukasta, ja mikäli tällaisen kunnan pinta-ala olisi alle 1000 km², se tulisi voida yhdistää toiseen kuntaan tai toisiin kuntiin asianomaisten kuntien vastustaessakin.¹⁸⁹ Pihlajaniemen esitys olisi merkinnyt sen tekohehkellä noin 150 kunnan yhdistämistä toistensa tai muiden kuntien kanssa. Esitys lienee ollut tarkoitettu silloin valmistavana olleeseen kunta- ja palvelurakenneuudistukseen, mutta se ei saanut vastakaikua.

Kunnan minimikokoa harkittaessa on palattava kysymykseen kunnan elinkel-
poisuudesta, mutta sen ohella on otettava huomioon maamme pitkät etäisyydet. Säädettyä kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettua lakia hyväksyttiin sen 5 §:n 5 momentissa pitkät etäisyydet perusteeksi poiketa lain kuntaa ja yhteistoiminta- aluetta koskevasta velvoitteesta. Linja on, että noin 40 kilometrin etäisyys kuntien keskusten välillä vapauttaa kunnan velvoitteesta järjestää terveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen palvelut vähintään 20 000 asukkaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella.¹⁹⁰ Kun tämä periaate suhteutetaan Pihlajaniemen pinta-alakriteeriin, johtopäätös on, että Pihlajaniemen pinta-alarajaus on kohtuullisen alhaalle asetettu.¹⁹¹

Aivan pienimmissä kunnissa palvelujen järjestäminen ja kunnan kehittäminen on tulevaisuudessa ongelmallista ennen kaikkea kahdesta syystä: 1. palvelujen järjestämiskustannukset ovat erittäin korkeat ja 2. ammattitaitoisten työntekijöiden rekrytoiminen palvelutuotantoon ja kunnan kehittämistehtäviin on entistä vaikeampaa.

Tämän tutkimuksen luvusta IV käy ilmi, että palvelujen järjestämiskustannukset ovat erittäin korkeat kaikkein pienimmillä kunnilla, ja kustannustehokkuus paranee aina 10 000 asukkaaseen saakka, jonka jälkeen kustannustehokkuus alkaa byrokraatisoitumiskehityksen vuoksi tasaisesti laskea, ja suuret kaupungit eivät ole alkuunkaan kustannustehokkaita. 20 000 tai 30 000 asukasta ei-

¹⁸⁹ Pihlajaniemi 2006, s. 82.

¹⁹⁰ Tällä perusteella 28 kunnalla on ollut mahdollisuus poiketa laissa määrätystä väestöpohjapaatimuksesta. (Valtiovarainministeriö 5a/2012, s. 162.)

¹⁹¹ Pihlajaniemi perusteli esitystään myös maantieteellisillä tekijöillä sekä olemassa ja ennustettavissa olevilla yhdyskuntarakenteellisilla seikoilla. Ks. Pihlajaniemi 2006, s. 71–73.

vät ole viime vuosina tehtyjen tutkimusten mukaan mitään rajapyykkejä, ja niitä voitaneenkin uskottavasti perustella vain terveydenhuollon rekrytointitarpeilla.¹⁹²

Kuntasektorin laajamittaisen eläköitymisen vuoksi aivan pienimmillä kunnilla on tulevaisuudessa suuria vaikeuksia saada ammattitaitoisia työntekijöitä. Ongelma näkyy jo nykyisin johtotason tehtävissä ja tietyissä asiantuntijatehtävissä, mutta laajenee lähivuosina koskemaan kaikkia kunnan tehtäviä. Tämän seurauksena pienimpien kuntien palvelutaso väijäämättä heikkenee, ja uhattuina ovat myös perusoikeudet. Yhteiskunnan kokonaisuus vaatii valtiovaltaa puuttumaan asiaan.

Kunnallisella itsehallinnolla on kuitenkin maassamme ollut historiallisesti vahva asema. Kunta on ollut paljon enemmän kuin palvelujen järjestäjä. Kunnan kautta ihmiset ovat kiinnittyneet yhteiskuntaan, ja kunta on ollut myös alueensa keskeinen kehittäjä ja viranomainen. Tästä seuraa, että jos aivan pieni kunta otaksuttavasti kykenee säilyttämään elinkelpoisuutensa ja järjestämään asukkaidensa palvelut, on lainsäädännön annettava tähän mahdollisuus. Tämä vaatii kuitenkin erityisen painavat perusteet.

Pienkuntakysymys vaatii edellä olevan pohjalta mielestäni seuraavan ratkaisun: Kunnan minimikoko on 6 000 asukasta, ja tätä pienempi kunta voi olla mahdollinen vain, jos:

- kunnan maapinta-ala on vähintään 2 000 km², tai
- valtioneuvosto katsoo kunnan otaksuttavasti pitemmällä tähtäimellä olevan elinkelpoinen ottaen huomioon kunnan väestökehityksen, kunnan logistisen sijainnin ja työssäkäyntisuuntautumisen, kunnan aseman kuntien yhteistyöverkoissa sekä kunnan talouden.

Alle 6 000 asukkaan kunnat,¹⁹³ joiden maapinta-ala on vähintään 2 000 km² ilmenevät alla olevasta taulukosta.

¹⁹² Ks. muun muassa Loikkanen – Susiluoto 2005, s. 80–89.

¹⁹³ Väestömäärät 31.12.2012 Tilastokeskuksen väestötilastojen mukaan.

Taulukko 13. Alle 6 000 asukkaan kunnat, joiden maapinta-ala vähintään 2 000 km².

Kunta	Maapinta-ala km ²	Asukasmäärä 31.12.2012
Enontekiö	7945,9	1 880
Ilomantsi	2763,9	5 693
Kolari	2558,7	3 853
Muonio	2014,0	2 394
Posio	3039,1	3 738
Puolanka	2461,8	2 931
Ranua	3453,7	4 227
Salla	5730,0	3 979
Savukoski	6440,2	1 127
Taivalkoski	2438,2	4 313
Utsjoki	5144,3	1 285
Ylitornio	2029,1	4 556

Jos rajana olisi 1 500 km², nostaishi se joukkoon Juukan, Pelkosenniemen, Pelton, Tervolan ja Utajärven kunnat. Perustellumpana on kuitenkin pidettävä 2 000 km²:n rajaa, ja on huomattava, että valtioneuvosto voisi harkinnan perusteella katsoessaan kunnan olevan pitkällä tähtäimellä elinkelpoinen hyväksyä kunnan itsenäisenä olemisen, vaikka sen pinta-ala olisikin alle 2 000 km².

Lainsäädäntöehdotus esitetään myöhempanä luvussa VII.

9.3.3 Kehyskuntaparit

Kehyskuntapariksi katsotaan kaksi kuntaa, joilla on yhteistä maarajaa vähintään 2/3-osaa sisäpuolisen kunnan maarajasta. Maassamme on nykyään kuusi kehyskuntaparia:

1. Kauniaisten kaupunki ja Espoon kaupunki,
2. Järvenpään kaupunki ja Tuusulan kunta,
3. Kaskisen kaupunki ja Närpiön kunta,
4. Vaasan kaupunki ja Mustasaaren kunta,
5. Pietarsaaren kaupunki ja Pedersören kunta sekä
6. Kemin kaupunki ja Keminmaan kunta.

Muutos on huomattava itsenäisyyden alkuvuosiin verrattuna, koska silloin niitä oli 49. Viime vuosien merkittävin kehyskuntaparien yhdistyminen on ollut Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistyminen vuoden 2006 alusta.

Kehyskuntaparien eli reikäleipäkuntien suurin ongelma syntyy siitä, että ne ylläpitävät päällekkäistä palveluvarustusta. Se merkitsee huomattavaa taloudellisten ja henkisten voimavarojen tuhlausta. Ympäröivän kunnan työpaikkaomavaraisuus on yleensä verraten alhainen.¹⁹⁴ Kehyskuntaparien työssäkäyntialue on sama ja useimmiten myös niiden yhteistyöjärjestelyt ovat samat. Ympäröivän kunnan asukkaat käyttävät pitkälti sisäpuolisen kunnan yksityisiä palveluja. On siten useita vahvoja perusteita arvioida, että tällainen kunta ei ole kovin itsenäinen eikä omilla vahvuuksillaan toimiva. Yhteiskunnan kokonaisueta vaatii tällaiseten epätarkoituksenmukaisten asetelmien purkamista.

Valtiovarainministeriön linjanvedossa (41/2010)¹⁹⁵ esitettiin, että pakkoliitos tulisi olla mahdollinen kehyskuntaparien osalta. Kyseinen kohta kuului seuraavasti: ”Vastaava oikeus tulee säätää myös mikäli toteutetut tai esitetyt kuntajaon muutokset pirstovat alueellisesti eheää kuntarakennetta tai jos olemassa olevaa kuntarakennetta ei voida pitää toimivana ja tarkoituksenmukaisena selvästi sisäkkäisten tai muutoin epätarkoituksenmukaisten kuntarajojen osalta.” Esitetty pakkoliitosmahdollisuus sisäkkäisten kuntien osalta on täysin perusteltu. Sen sijaan ajatus siitä, että pakkoliitos voitaisiin toteuttaa kuntarakenteen pirstoutumisen taikka epätarkoituksenmukaisten kuntarajojen perusteella, ei ole hyväksyttävissä, koska kyseiset perusteet olisivat epämääräiset ja antaisivat käytännössä harkitsijalle hyvin vapaan mahdollisuuden tehdä pakkoliitospäätös.

Lainsäädäntöehdotus esitetään myöhempanä luvussa VII.

9.3.4 Keskuskaupunki ja siitä riippuvainen naapurikunta

Lähes kehyskuntapareihin verrattava tilanne on monilla kaupunkiseuduilla, joissa suuren tai keskisuuren kaupungin ympärillä on naapurikuntia, joiden työpaikkaomavaraisuus on alhainen¹⁹⁶ ja jotka nojaavat palveluvarustukseltaan suurempaan kaupunkiin. On jopa niin, että kyseisten kuntien strategioissa ei edes tavoitella työpaikkoja oman kunnan alueelle eikä laajempaa palveluvalikoimaa, vaan riittää, kun kunta saa hyväpalkkaisia veronmaksajia.

Viime vuosina on myös pohdittu tämäntyyppisten kuntien pakkoliittamista suurempaan kaupunkiin. Edellä siteerattu valtiovarainministeriön linja-asiakirja tavoitteli ilmeisesti myös mahdollisuutta näiden kuntien pakkoliittamiseen suu-

¹⁹⁴ Järvenpään työpaikkaomavaraisuus on 62,2 %, Närpiön 102,5, Mustasaaren 54,6 sekä Keminaan 67,8 %. (Valtiovarainministeriö 5a/2012.)

¹⁹⁵ Valtiovarainministeriö. Kuntapolitiikan linja. 41/2010.

¹⁹⁶ Turun työpaikkaomavaraisuus on 124,1 %, mutta Auran 69,3, Kaarinan 65,6, Marttilan 64,9, Maskun 56,9, Mynämäen 60,9, Nousiaisen 49,8, Ruskon 57,3 ja Tarvasjoen 58,0. Alhaisin työpaikkaomavaraisuus on Pornaisilla 39,3 ja korkein Vaasassa 133,5. Myös Helsingin 131,9, Harjavalan 130,4 ja Pietarsaaren 130,0 luvut ovat korkeita. (Valtiovarainministeriö 5a/2012.)

rempaan naapurikaupunkiin. Jotkut ovat jopa nimittäneet näitä kuntia parasiittikunniksi, mikä kertoo siitä, että ne mielletään toisten kuntien varassa eläviksi. Kyseessä olevien kuntien arvioinnille on löydettävissä perusteita, jotka kuvaavat kunnan tilaa, itsenäisyyttä, elinvoimaisuutta ja riippuvaisuutta muista kunnista. Tällaisista perusteista tärkeimmät ovat työpaikkaomavaraisuus,¹⁹⁷ kunnan oman palvelutuotannon osuus sekä kuntalaisten ostovoiman suuntautuminen yksityisissä palveluissa omaan kuntaan. Jos nämä kaikki kolme mittaria osoittavat alhaisia lukemia, voidaan perustellusti väittää, että kyseinen kunta on suuremmasta naapuristaan riippuvainen.

Onkin pohdittava, löytyykö tällaisen kunnan liittämiseksi naapurikuntaan painavia perusteita? Edellä on määritelty elinkelpoisen kunnan perusteet. Mielestäni ei ole olemassa sellaista yhteiskunnan kokonaisuutta, joka vaatisi elinkelpoisen kunnan liittämistä naapurikuntaan. Sen sijaan tilanne on toinen, kun kunta ei ole otaksuttavasti elinkelpoinen. Suurimpien kaupunkien liepeillä olevien kuntien väestökehitys on yleensä positiivinen ja logistinen asema hyvä eikä myöskään työssäkäyntisuuntautuminen muodosta ongelmaa elinkelpoisuuden kannalta. Näin ollen käytännössä vain yhteistyösuhteet taikka kunnan taloudellinen tilanne voivat muodostua edellä kerrottujen kriteereiden perusteella ongelmalliseksi ja aiheuttaa sen, ettei kunta ole elinkelpoinen. Kokonaisharkinnalla tulee arvioida tällaisten kuntien asema ja tulevaisuus. Yhteiskunnan kokonaisuus tulee kyseeseen käytännössä äärimmäisen harvoin, mutta tällainen mahdollisuus tulee olla olemassa.

Teen tästäkin kysymyksestä lainsäädäntöehdotuksen luvussa VII.

9.3.5 Saaristokuntien erityisasema

Oman erityisryhmänsä maamme kunnista muodostavat saaristokunnat, joita valtioneuvoston asetuksen (1296/2011) mukaan on kahdeksan: Varsinais-Suomessa Kemiönsaaren kunta, Kustavin kunta ja Länsi-Turunmaan kunta, Etelä-Savossa Enonkosken kunta, Puumalan kunta ja Sulkavan kunta, Pohjanmaalla Maalahden kunta sekä Pohjois-Pohjanmaalla Hailuodon kunta. Saman asetuksen mukaan on olemassa myös 40 kuntaa, joiden saariin sovelletaan saaristokuntia koskevia säännöksiä. Näitä saaristo-osakunniksi kutsuttuja saaria on 11 maakunnassa, Pohjois-Suomessa kuitenkin vain Vaalan kunta, jossa sijaitsee Manamansalon saari.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta antoi 5 §:n 5 momentissa oikeuden poiketa saaristoisuuden perusteella lain 5 §:n 3 momentin (kunnassa tai yh-

¹⁹⁷ Jos työpaikkaomavaraisuus on alle 70 %, kunta voidaan katsoa tässä suhteessa epäitsenäiseksi kunnaksi.

teistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalityön tehtävistä tulee olla vähintään noin 20 000 asukasta) ja 4 momentin (ammatillisen koulutuksen 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimus) velvoitteista. Saaristaisuus on myös muualla lainsäädännössä käytetty erityisperusteena poikkeusjärjestelyille ja erioikeuksille. Asetuksella legitimoidut kahdeksan kuntaa on erityisolosuhteidensa perusteltua vuoksi asettaa myös pakkoliitosperusteiden osalta erityisasemaan.

Saaristokuntia koskeva säännösehdotus on luvussa VII.

9.3.6 *Pakkoliitospykälän vaikutus kuntamäärään*

Edellä hahmotellulla alle 6 000 asukkaan kuntien pakkoliitospykälällä olisi huomattava vaikutus maamme kuntamäärään. Nykyisten asukasmäärien perusteella sekä lähtien siitä oletuksesta, että elinkelpoisuuskriteeri täyttyy vain muutamassa harvassa tapauksessa, kuntamäärä vähenisi lähes 150 kunnalla. Kunnan talouden perusteella toteutettavia pakkoliitoksia voidaan arvioida toteutuvan lähivuosien aikana noin 5–10, mikäli aiemmin hahmoteltu järjestelmä toteutettaisiin. Kun näihin lukuihin lisätään kehyskuntaparien liittämiset ja muutama keskuskaupungin viereisen kunnan liittäminen, vähennys merkitsisi suuruusluokaltaan sitä, että nykyinen kuntamäärä 320 puolittuisi.

Tällä sääntelyllä ja toteutuksella maamme kuntajärjestelmä olisi kerralla uudistettu. Millä aikataululla tämä olisi poliittisesti mahdollista, ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

VII Loppupäätelmät ja lainsäädäntösuositukset

1 ALUKSI

Vuoden 2000 jälkeen maamme kuntamäärä on vähentynyt 132 kunnalla¹ ja vuoden 2005 jälkeen peräti 111 kunnalla. Suurin muutos on tapahtunut alle 2000 asukkaan kuntien määrässä, joita oli 63 vuonna 2008, mutta vuonna 2014 enää 32. Vuonna 2014 kuntia on 320, joista 16 kuntaa on Ahvenanmaalla. Viime vuosien muutos on Suomen kuntahistorian merkittävin. Siitä huolimatta vain noin sadassa maamme kunnassa on yli 10 000 asukasta.² Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita on yhteensä 66³, ja sen ohella on siirretty sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä ns. isäntäkuntien hoidettavaksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestää itse 106 kuntaa, ja näissä kunnissa asuu kaksi kolmasosaa maamme väestöstä.⁴

Muutoksista huolimatta on edelleenkin olemassa joukko pieniä kuntia, joiden elinkelpoisuus ja kyky turvata edes peruspalvelut on pitemmällä tähtäimellä hyvin epävarmaa. Samalla on kuitenkin todettava, että viime vuosien uudistustyö ei ole juurikaan saatu toteutettua rakenteellisia muutoksia suurimpien kaupunkien toiminnoissa, ja eräillä alueilla on olemassa jatkuva jännite keskuskaupungin ja ympäröivien kuntien välillä. Ongelmallista on myös se, että eräissä kuntaliitosten seurauksena syntyneissä kunnissa asukkaiden vaikutusmahdollisuudet näytävät kaventuneen huolestuttavasti.⁵

Kuntien vapaaehtoisia toimenpiteitä kannustamalla ja ohjaamalla on maamme kuntajako kehittynyt tilanteeseen, jonka edelleen kehittämiseksi vapaaehtoiset toimenpiteet eivät enää yksin riitä, vaan kuntien vastuksesta huolimatta tarvitaan päätöksiä ja toimenpiteitä. Myös kansainväliset kokemukset, muun muassa

¹ Vuosina 2000–2013 on toteutunut 85 kuntaliitosta. Ks. Koski – Kyösti – Halonen 2013, s. 15.

² HE 31/2013 vp, s. 11.

³ HE 31/2013 vp, s. 15.

⁴ HE 31/2013 vp, s. 15.

⁵ Ks. Halme – Kuukasjärvi 2010, s. 32–33, jonka mukaan Salon aluetoimikunnat ovat yhdyslinkkejä paikallisten toimijoiden ja hallinnon välillä. Salon aluelautakuntien resurssit ovat hyvin pienet. Kouvolassa ei perustettu alueellisia toimielimiä lainkaan, vaan maaseutulautakuntaa laajennettiin, ja sen yhteyteen perustettiin 51-jäseninen kylien neuvottelukunta. Halme ja Kuukasjärvi katsovat, että molempien kaupunkien osalta on epäonnistuttu asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamisessa. Sen sijaan Rovaniemellä toimiva Yläkemijoen aluelautakunta on esimerkki toimivasta ja vaikuttavasta kylä- ja lähidemokratiasta. Se on syntynyt kylätoiminnan pohjalta ja toimii monialaisena tilaajalautakuntana.

Tanskasta⁶, osoittavat samaa. Pakkoliitoksiin liittyy kuitenkin suuri määrä ristiin käyviä poliittisia intressejä ja intohimoja eikä niiden toteuttaminen ole sen vuoksi yksinkertaista. Myös pakkoliitosten historia osoittaa tämän, kuten edellä VI luvusta käy ilmi. Julkisen talouden kestävyysvaje ja kunnan henkilöstön eläköityminen asettavat vääjäämättä seuraavaksi 15 vuodeksi sellaiset reunaehdot kuntajärjestelmällemme, että kaikki ajateltavissa olevat tarkoituksenmukaiset keinot on otettava käyttöön, jotta kuntajärjestelmämme säilyisi kilpailukykyisenä ja kykenisi itsehallintoon sekä huolehtimaan palveluista ja kehittämistehtävistä.

Maamme kunnat toimivat hyvin erilaisissa logistisissa ja luonnonolosuhteissa. Myös väestö- ja elinkeinorakenteet ovat eriytyneet. Kaikkien näiden tekijöiden vuoksi Suomen kunnat poikkeavat toisistaan enemmän kuin on yleistä muualla Euroopassa. Suomen kuntien tehtävät ovat myös maailman laajimmat. On näin ollen vaativa ja vastuullinen tehtävä uudistaa kuntajakoa niin, että se ottaa huomioon kuntien erilaisuuden.

2 KUNTAUUDISTUKSEN VAATIMUKSET LÄHIVUOSINA

Kuntauudistuksen tulee kyetä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten turvataan palvelut ja kehittäminen taloudeltaan erittäin ongelmallisissa kunnissa? Entä miten pienissä kunnissa?
2. Mikä ratkaisuksi kaupunkiseuduille?
3. Miten turvataan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet suurissa kunnissa?
4. Mikä ratkaisuksi väestöään menettävälle pienille maakunnille?

Edellä mainittujen kysymysten lisäksi on olemassa joukko asioita, jotka vaativat lainsäädännöllisiä muutoksia kuntarakennelakiin sekä kuntalakiin.

3 PAKKOLIITOSSÄÄNTELY

Kuntarakennelakiin tulisi ottaa uusi pykälä, joka kuuluisi seuraavasti:

X § Kuntajaon muutos kunnan vastustaessa

Kuntajakoa voidaan muuttaa valtuuston vastustavasta kannasta huolimatta, jos kunta on ollut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia koske-

⁶ Tanskassa otettiin käyttöön pakkoliitokset 1970-luvun alussa, jonka seurauksena kuntien määrä vähenikin olennaisesti muutamassa vuodessa.

vassa arviointimenettelyssä, jossa arviointiryhmä esittää kuntajakoa muutettavaksi, ja valtioneuvosto sen perusteella katsoo, ettei kunta ole pitemmällä tähtäimellä elinkelpoinen ottaen huomioon kunnan väestökehitys, kunnan logistinen sijainti ja työssäkäyntisuuntautuminen, kunnan asema kuntien yhteistyöverkostoissa sekä kunnan talous, eikä kunta näin ollen kykene yksin turvaamaan lain-säädännössä edellytetyjä palveluja.

Kuntajakoa voidaan muuttaa myös valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos kunnassa on alle 6 000 asukasta eikä kunnan maapinta-ala ole vähintään 2 000 neliökilometriä, ellei valtioneuvosto katso kunnan otaksuttavasti pitemmällä tähtäimellä olevan elinkelpoinen ottaen huomioon kunnan väestökehityksen, kunnan logistisen sijainnin ja työssäkäyntisuuntautumisen, kunnan aseman kuntien yhteistyöverkostoissa sekä kunnan talouden.

Niin ikään kuntajakoa voidaan muuttaa valtuuston vastustuksesta huolimatta silloin, kun muutoksen kohteena olevilla kunnilla on yhteistä maarajaa vähintään kaksi kolmasosaa sisäpuolisen kunnan maarajasta. Asetuksella määrätyillä kaupunkiseuduilla kuntajakoa voidaan myös muuttaa valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos vastustavan kunnan työpaikkaomavaraisuus ja oman palvelutuotannon osuus on alhainen sekä jos kyseessä olevan kunnan asukkaiden ostovoimasta suuntautuu suuri osa muualle kuin omaan kuntaan eikä kuntaa voida pitemmällä tähtäimellä pitää elinkelpoisena ottaen huomioon kunnan väestökehitys, kunnan logistinen sijainti ja työssäkäyntisuuntautuminen, kunnan asema kuntien yhteistyöverkostoissa sekä kunnan talous.

Edellä 1–4 momentissa säädetty ei kuitenkaan koske valtioneuvoston asetuksella (1296/2011) määriteltyjä saaristokuntia.

4 ERÄITÄ KUNTARAKENNELAIN TARKENNUKSIA

Osayhteisvaltuustosta säädetään voimassa olevan kuntarakennelain 24 §:n 3 momentissa. Kuten IV luvusta käy ilmi, osayhteisvaltuuston muodostamiseen liittyy kansanvallan näkökulmasta ongelmia, jotka eivät ole vähäisiä. On perusteltua poistaa kyseinen 24 §:n 3 momentti kokonaan laista. Nykyinen laki antaa ilman osayhteisvaltuustoaakin riittävät mahdollisuudet valtuuston muodostamiseen.

Yhdistymishallitukselle on voimassa olevan kuntarakennelain 53 §:n 1 momentissa säädetty muutoksenhakuoikeus valtioneuvoston tai ministeriön kunta-jaon muuttamista koskevasta päätöksestä. Kuten IV luvusta selkeästi ilmenee, tällaiselle sääntelylle ei löydy perusteluja lain valmisteluasiakirjoista. Sääntely antaa yhdistymishallitukselle ennenaikaisesti aseman, johon sillä ei ole legitimiä perustetta. Kyseinen yhdistymishallituksen muutoksenhakuoikeus tulisi poistaa laista perusteettomana.

Kuntarakennelain 2 §:ssä säädetään kuntajaon kehittämisen tavoitteista, että ”tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta”. Tämä ilmaus omakuttiin kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä kuntajakolakiin. Käytännössä ilmaus on vaikuttanut siten, että kunnissa on ennen kaikkea Kuntaliiton ohjauksessa tarkasteltu asiaa pitkälti vain työssäkäyntialueiden pohjalta. Kuten VI luvun pakkoliitosta käsittelevästä kohdasta ilmenee, työssäkäyntisuuntautuminen on vain yksi peruste muiden joukossa, eikä edes tärkein, kun elinkelpoisen kunnan kriteerejä tarkastellaan. Sen nostaminen kuntatavoitteen keskeiseksi perusteeksi on vailla logiikkaa. Säädettyä kuntarakennelakia oma palvelutuotanto nostettiin myös keskeiseksi tavoitteeksi. Sääntely on kaiken kaikkiaan epäonnistunut.

Lain 2 § tulisivin uudistaa perin pohjin. Kuten aikaisemmin tässä tutkimuksessa on monissa kohdin todettu, maamme kuntien olosuhteet poikkeavat eurooppalaisesta mitassa suuresti toisistaan, ja kuntajakomme on sen vuoksi varsin heterogeeninen. Siitä huolimatta viime vuosiin saakka on kuntia koskevassa lainsäädännössä ollut ”metropolialuetta” ja suuria kaupunkiseutuja lukuun ottamatta yhtenäiskuntakäsitys, jonka mukaan velvoitteita ja tehtäviä määriteltäessä ne ovat koskeneet kaikkia kuntia niiden koosta, sijainnista tai elinkeinorakenteesta riippumatta. Tehtävät on tullut hoitaa kaikissa kunnissa samalla tavalla. Maantiede ja olosuhteiden erilaisuus puoltavat kuitenkin sitä, että kuntajakomme on riittävän eriytynyt, ja eri osissa maata olisi vahvat perusteet luoda erityyppiset ratkaisut kuntajaolle.⁷ Kuntatavoitteen pitäisi sisältää myös kaikki kuntakäsityksen keskeiset elementit: yhteiskuntaan kiinnittyminen, itsehallinto, omaehtoinen kehittäminen ja palvelujen järjestäminen.

Edellä olevan pohjalta lain 2 §:n kuntatavoite tulisi muuttaa seuraavaan muotoon: ”Tavoitteena on myös, että kunta on yhteiskuntaan kiinnittymisen, paikallisen itsehallinnon, omaehtoisen kehittämistoiminnan sekä palvelujen järjestämisen foorumi ja yksikkö. Kunnalla tulee olla riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat voimavarat. Eri osissa maata toteutettavat organisatoratkaisut voivat vaihdella.”

⁷ Ks. aluetieteen professori Hannu Katajamäki Horisontti 25.11.2011. Myös Pihlajaniemi on katsonut, että maamme eri alueiden erilaisuus puoltaa erilaisia ratkaisuja eri puolella maata.

5 ERITYISRATKAISUT LAPPIIN

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan keskeinen periaate on läheisyysperiaate, joka käytäntöön sovellettuna merkitsee päättävällä tuomista mahdollisimman lähelle kansalaisia. Kun tätä periaatetta sovelletaan lähtökohdiltaan erityisen haastavilla alueilla, joudutaan pohtimaan ratkaisuja, jotka ovat uniikkeja. Lapin luonnonolosuhteet, välimatkat ja asukastiheys poikkeavat muusta Suomesta. Tämän vuoksi muun muassa vahvan peruskunnan malli on täysin soveltamiskelvoton Lapissa. Maakunnassa on lisäksi vielä Utsjoen kunta, jonka olosuhteet ovat täysin poikkeavat muuhun Lappiinkin verrattuna. Utsjoen kaltaisia olosuhteita löytyy Euroopassa vain Pohjois-Norjasta sekä muun muassa Venäjän ja Kanadan pohjoisilta äärialueilta.

On siten vahvat perusteet asettaa Utsjoen kunta erityisasemaan kuntauudistuksessa. Varteenotettava ratkaisumalli voisi tällöin olla Kanadassa toteutettu territoriotyyppinen hallinto. Utsjoen kunta olisi suoraan valtion keskushallinnon alainen territorio, jonka resurssit tulisivat suoraan valtion budjetista, ja myös sen organisaatio olisi valtioneuvoston tai Lapin aluehallintoviraston asettama. Tällöin tulisi myös hyödyntää lähellä olevan Norjan palvelujärjestelmiä. Tämän järjestelyn vaikutus valtion kokonaistalouteen olisi minimaalinen, mutta sillä olisi mahdollisuus turvata lakisääteisten palvelujen järjestäminen Utsjoen kunnassa. Se myös turvaisi elinvoiman Utsjoen kunnassa sekä kyseisellä rajaseudulla.

Terveydenhuolto ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät ovat vaikea kysymys Lapissa. Maakuntapohjainen ratkaisu on harkittavissa oleva vaihtoehto⁸ tällä hetkellä valmistelevana olevan viiden suuralueen mallin ohella, mutta vielä tarkoituksenmukaisempaa saattaisi olla tehtävien antaminen uudelle julkisoikeudelliselle laitokselle, jolloin tilaaja ja tuottaja olisi erotettu toisistaan. Tämä ratkaisumalli turvaisi tasa-arvon palveluiden saannissa sekä takaisi pätevän työvoiman rekrytoinnin ja mahdollistaisi kilpailun myötä myös kustannustehokkuuden. Tällaiseen organisointiin tulisi kuitenkin edetä maakunnallisen kokeilun kautta.

⁸ Tällöin tulisi ylin päättävä elin maakuntavaltuusto valita yleisillä suhteellisilla vaaleilla.

6 KUNNANOSAVALTUUSTOT KUNTALIITOSTEN YHTEYDESSÄ

Kunnanosahallinnosta on maassamme erittäin vähän kokemuksia. Muutamissa kunnissa kokeiltiin kunnanosavaltuustoja 1980- ja 1990-luvulla, mutta koska niille ei haluttu antaa todellista päätösvaltaa eikä budjettivaltaa, niitä ei koskaan saatu toimimaan aktiivisesti ja vaikuttavasti. Viime vuosien merkittävin kunnanosahallintohanke löytyy Rovaniemeltä. Rovaniemen maalaiskunta oli vapaakuntakokeiluun liittyen perustanut jo 1990-luvulla Yläkemijoen aluelautakunnan. Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistyessä vuoden 2006 alusta Yläkemijoen aluelautakunta jatkoi toimintaansa yhdeksän kylän palvelujen tilaajalautakuntana ja alueensa kehittämisorganisaationa. Vuonna 2012 aluelautakunta toimi 2 miljoonan euron budjetilla, sen toiminta on ollut vaikuttavaa sekä kuntalaisten palaute järjestelmästä on ollut kaiken aikaa positiivista. Myös valtakunnallisesti hanke on saanut tunnustusta.

Voimassa olevan kuntalain (365/1995) 17 §:n mukaan kunnanvaltuusto voi asettaa kunnanosahallinnosta vastaavia toimielimiä, ja 14 §:n mukaan valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Kansanterveystyön osalta on kuitenkin säädetty kansanterveyslaissa (66/1972), että yhden toimielimen on kunnassa vastattava kansanterveystyöstä kokonaisuudessaan lukuun ottamatta ympäristöterveydenhuoltoa ja työterveyshuoltoa. Kansanterveystyön on katsottu muodostavan sellaisen kokonaisuuden, jota ei voida jakaa vaarantamatta tehtävän suorittamista. Tällaiselle sääntelylle on katsottava olevan vahvat perusteet.

Edellä mainittuja säännöksiä on tulkittava niin, että laki antaa mahdollisuuden aluelautakunnan tyyppiseen toimielimeen, jolla on oma määräraha ja tuloarvio, jonka perusteella se voi hoitaa sille annetut tehtävät. Aluelautakunnan talous voidaan järjestää myös nettobudjetoinnin avulla siten, että valtuusto päättää tulojen ja menojen erotuksesta jättäen aluelautakunnalle mahdollisuuden päättää tarkemmin menoista ja tuloista.⁹

Voimassa oleva kuntalaki ei mahdollista kunnanosavaltuuston perustamista. Tämä on merkittävä lainsäädännöllinen puute.

Ruotsissa on nykyisin muun muassa Uumajan kunnassa kolmen entisen kunnan alueella kunnanosalautakunnat, jotka vastaavat esikoulusta ja peruskoulusta, sosiaalitoimesta sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoimesta. Kunnanosalautakunnalla on oma budjetti, jonka valtuusto on hyväksynyt. Ruotsissa kunnanosahallinto perustettiin 1970-luvulla, kun 1960-luvulla kuntia voimakkaasti karsineen uudis-

⁹ Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemen vastaus 18.1.2008 eduskunnan puhemiehelle kansanedustaja Håkan Nordmanin kirjalliseen kysymykseen KK 570/2007 vp.

tuksen jälkeen haluttiin turvata vanhojen peruskuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ennen kaikkea lähipalveluihin. Saadut kokemukset järjestelmästä ovat hyviä.

Kun maassamme on selkeä yhteiskunnallinen tavoite edelleenkin suurentaa kuntakokoa, on lähidemokratian turvaamiseksi mahdollistettava kunnanosalahinto nykyistä merkittävästi paremmin. Nykyinen laki antaa tähän rajoitetut mahdollisuudet, mutta tämänhetkinen tilanne ei ole läheskään tyydyttävä. Onkin vakavasti pohdittava kysymystä kunnanosavaltuustoista kuntaliitosten yhteydessä. Tällöin on ratkaistava ennen kaikkea kaksi olennaista kysymystä: 1) Mitkä ovat kunnanosavaltuustojen tehtävät, toimivalta ja budjetti? ja 2) ovatko kunnanosavaltuustot pakollisia toimielimiä?

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä kunnanosavaltuustoja muutoin kuin niiden pakollisuuden ja vapaaehtoisuuden näkökulmasta. Toimivallan ja tehtävien osalta on paikallaan, että asetettaisiin parlamentaarinen komitea pohtimaan kysymystä mahdollisimman pikaisesti.

Mitä suurempi yhdistynyt kunta on, sitä vahvemmat perusteet on kunnanosavaltuuston perustamiselle. Muun muassa vuonna 2010 uuden Lahden kaupungin kaaduttua selvästi Asikkalan (8 551 asukasta vuoden 2009 lopussa), Hartolan (3 388), Heinolan (20 374), Hollolan (21 845), Hämeenkosken (2 126), Kuhmoisten (2 589), Kärkölen (4 875), Nastolan (15 065) ja Padasjoen (3 448) valtuustoissa, kuntajakoselvittäjänä toiminut Osmo Soininvaara ehdotti vastaavantyyppisissä tilanteissa perustettavaksi kunnanosavaltuustot vanhoihin kuntiin riittävien vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Uusi Lahti olisi ollut noin 184 000 asukkaan kaupunki.

Vuoden 2013 alusta toimintansa aloittanut uusi Oulun kaupunki on kokoluokaltaan samansuuruinen, mutta jostain syystä vastaavaa keskustelua ei ole Oulussa syntynyt. Haukiputaan (vuoden 2012 lopussa asukkaita 19 053), Kiimingin (13 320), Oulunsalon (9 897) sekä Yli-Iin kunnan (2 179) alueiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi tulisi mahdollistaa kunnanosavaltuustojen perustaminen. Vastaavantyyppisissä tilanteissa pakollista tulisi olla kunnanosavaltuuston perustaminen huomattavasti pienemmissäkin kunnissa. Jos kunnassa on asukkaita 50 000, kuntaan on voimassa olevan kuntalain mukaan valittava 51 jäsentä käsittävä valtuusto. Jos yhdistynyt kunta on tätä kokoluokkaa ja yhdistyviä kuntia on esimerkiksi kolme keskenään erikokoista kuntaa, pienempien kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuudet jäävät vähäisiksi.

Mielestäni yhdistymistilanteessa 50 000 asukkaan ja sitä suuremmissa kunnissa tulisi säätää kunnanosavaltuustot pakollisiksi. Alle 50 000 asukkaan kunnissa kunnanosavaltuustojen tulisi olla vapaaehtoisia. Asia voitaisiin toteuttaa kuntajakolain (kuntarakennelain) uudella pykälällä, joka voisi kuulua seuraavasti:

Mikäli yhdistyneen kunnan aloittaessa sen asukasluku on 50 000 tai enemmän laskettuna yhdistymisvuotta edeltävän vuoden asukasluvun mukaan, on perustettava kunnanosalvaltuustot lakkaavien kuntien alueille yhdistymissopimuksessa tarkemmin sovittavalla tavalla.

Mikäli yhdistyneen kunnan aloittaessa sen asukasluku on alle 50 000 laskettuna yhdistymisvuotta edeltävän vuoden asukasluvun mukaan, voidaan lakkaaviin kuntiin perustaa kunnanosalvaltuustot. Tästä on sovittava yhdistymissopimuksessa.

Myös kuntalakiin tulee ottaa asiaa koskeva säännös, jossa viitataan kuntarakennelakiin.

7 KUNTAJAKO JA KUNNALLINEN DEMOKRATIA

Vuoden 2012 syksyllä käytyjen kunnallisvaalien valtakunnallinen äänestysprosentti oli erittäin alhainen, 58,3 %, mikä oli 2,9 % vähemmän kuin vuoden 2008 kunnallisvaaleissa.¹⁰ Erityisen paljon äänestysprosentti laski useimmissa niissä kunnissa, jotka ovat syntyneet neljän tai useamman kunnan liitoksena 2000-luvulla. Tämä ilmenee seuraavasta taulukosta.

Taulukko 14. Äänestysprosentin muutos 2008–2012 kunnissa, jotka ovat syntyneet neljän tai useamman kunnan liitoksena 2000-luvulla.¹¹

Pieksämäki	–9,7	Sastamala	–4,4
Kauhava	–7,7	Loimaa	–4,3
Siikalatva	–7,5	Mikkeli	–4,3
Kokkola	–6,2	Hämeenlinna	–4,2
Kouvola	–5,6	Naantali	–3,8
Salo	–5,4	Joensuu	–2,8
Seinäjoki	–5,4	Parainen	–2,6
Jämsä	–4,8	Loviisa	–1,5

Sastamalan ja Mikkelin luvuista on poistettu vuonna 2013 voimaan tulevien kuntaliitosten vaikutus. Tilastoista käy myös ilmi, että yli kahdeksan prosentin

¹⁰ Viime vuosien aikana on kunnallisvaaleista ryhdytty käyttämään virallisissakin yhteyksissä nimitystä kuntavaalit. Uusi nimitys on kuitenkin kankea ja historiaton, ja sen vuoksi tässä tutkimuksessa on johdonmukaisesti käytetty käsitettä kunnallisvaalit.

¹¹ Tilastokeskus. Äänestystilastot.

äänestysaktiivisuuden lasku tapahtui seuraavissa entisissä kunnissa: Rymättylä, Kiikala, Kuusjoki, Perniö, Pertteli, Kalvola, Mouhijärvi, Korttesjärvi, Ylihärmä ja Kestilä.

”Uudet suurkunnat ovat ajautuneet demokratiavajeeseen”, kommentoi Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki. Hänen mielestään ”uuden kunnan moniaineisuus ei ole otettu riittävästi huomioon päätöksentekojärjestelmässä. Se passivoi ihmisiä, ja he vetäytyvät vaaleista.”¹² Alenevat äänestysprosentit osoittavat kiistattomasti sen, että aiemmin luonnostellut esitykset kunnanosa- ja hallinnon kehittämiseksi ovat välttämättömiä, mutta myös kiireellisiä toimenpiteitä, jotta kunnallishallintomme legitimitetti säilyy. Ellei toimenpiteisiin ryhdytä, voi tulevaisuus olla kuten vuonna 2009 Joensuun kaupunkiin yhdistyneessä Pyhäselässä, jossa äänesti vain 49 % äänioikeutetuista.¹³

Maamme kuntajakoon vaikuttavia tekijöitä on lukematon määrä. Olennaisiin tekijöihin on tässä tutkimuksessa pyritty paneutumaan. Kuntajako liittyy kuitenkin kysymykseen kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen luonteesta, johon alhaisten äänestysprosenttien, lisääntyvän irrallisuuden ja osattomuuden, mutta myös kansainvälistymisen johdosta kohdistuu monia keskenään ristikkäisiä paineita. Muutospaineista huolimatta lienee niin, että kunnallinen jaotus on näillä näkymin yksi keskeinen yhteiskuntaamme ja identiteettiämme koossa pitävä rakenne.

¹² Helsingin Sanomat 3.11.2012.

¹³ Tilastokeskus. Äänestystilastot.

Sammanfattning

Kyösti Tornberg

KOMMUNINDELNING

Kommunal tvångssammanslagning

Kommunindelning är den centrala administrativa indelningen i vårt land. Om grunderna för kommunindelningen stadgades i vår lagstiftning för första gången år 1925 när lagen angående ändring i kommunal indelning stiftades. Vårt lands kommunalförvaltning fick sin början då förordningen angående kommunalförvaltning på landet (1865) och förordningen angående kommunal förvaltning i stad (1873) stiftades. Modellen för förordningarna var den i Sverige år 1862 utfärdade kommunalförordningen. Sedan det har Sverige fungerat som förebild för vår kommunala lagstiftning ända fram till de senaste årtiondena. Nu under de senaste tio åren har även Danmark fungerat som förebild. Där genomfördes i början av året 2007 en kommunreform vilket hade till följd att antalet kommuner föll från 271 till 98.

Finlands kommunantal var som störst efter andra världskriget, 602 kommuner. Landavträdelserna till Sovjetunionen betydde en förminskning i antalet kommuner med 44 kommuner. Därefter har det skett en jämn förminskning i antalet kommuner så att det fanns 320 kommuner år 2014. Denna utveckling har haft två livligare skeden: perioden för kommunreformplanerna på 1960- och 1970-talen samt perioden som började år 2005, då antalet kommuner hade gått ner med över ett hundra till följd av kommun- och servicestrukturreformen. Historiskt sett är våra kommuner en heterogen grupp, där förhållandena i sydvästliga och södra Finlands kommuner kan jämföras med södra Sveriges förhållanden. Men däremot kan de nordligaste och mest perifera kommunernas förhållanden jämföras med förhållandena på de nordligaste områdena i Ryssland och Kanada. Olikheten mellan förhållandena borde beaktas när kommunindelningen utvecklas, något som just inte har skett under de senaste åren.

Kommunindelningen kan ändras på grund av vederbörande fullmäktiges gemensamma förslag. Till fullmäktiges beslut räcker enkel majoritet. De stadganden om kvalificerad majoritet som har funnits i kommunallagstiftningen, har inte i något skede gällt ändringar i kommunindelningen och således inte heller avskaffandet av kommun. Detta måste anses vara överraskande eftersom det ur

kommunens synpunkt är fråga om en central angelägenhet, kommunens existens.

Lagen angående ändring i kommunal indelning (1925) gav statsrådet möjlighet att sammanslå en kommun med en grannkommun mot fullmäktiges opinion med stöd av ett viktigt allmänt intresse.

På grund av detta lagrum fattades beslut om tvångssammanslagning: ett beslut på 1940-talet, två på 1950-talet, fem på 1960-talet och sju på 1970-talet. De sista tvångssammanslagningarna under denna period var sammanslagningen av Kajana landskommun med Kajana stad samt sammanslagningen av Karhula köping och Kymmene kommun med Kotka stad, båda skedde i början av året 1977. Att sammanslå Kajana landskommun med Kajana stad var en juridiskt komplex fråga eftersom det livsdugliga Kajana landskommun avskaffades.

Lagändringen av 1992 har förbjudit tvångssammanslagningar. Men kommunstrukturlagen av 2013, som har stiftats för att ändra kommunindelningenslagen, möjliggör åter tvångssammanslagning i en situation där kommunbornas service är i fara när kommunens ekonomi krisar. Med stöd av den nuvarande lagen gjordes i juni 2014 två beslut om tvångssammanslagningar: Tarvasjoki kommun med Lundo (Lieto) kommun och Lavia kommun med Björneborgs stad. Ändringar i kommunindelningen behövs också framöver. I slutsatserna för denna forskning presenteras en reglering med vilken det är möjligt att halvera antalet kommuner. I andra lagstiftningsrekommendationer framförs preciseringar till vissa detaljer i kommunstrukturlagen.

Suomalainen Lakimiesyhdistys 2014
ISBN 978-951-855-342-0

Abstract

Kyösti Tornberg

DIVISION OF MUNICIPALITIES

Municipal forced merger

Municipalities are the fundamental administrative units in Finland. The bases for the division of the country into municipalities were laid down for the first time in our legislation in 1925, when an Act was passed on changing municipal boundaries. Municipal government originated with the enactment of the Decree on Municipal Executive Boards in Rural Areas (1865) and the Decree on Urban Municipalities (1873). The model for the decrees was Sweden's 1862 Municipalities Decree. Since that time, and until recent decades, Sweden has served as the model for legislation on municipalities in Finland. In the last ten years, however, our sights have turned to Denmark as well, which initiated a reform at the beginning of 2007 that reduced the number of municipalities in that country from 271 to 98.

The number of municipalities in Finland was at its highest before the Second World War, when there were 602. With the territories that were ceded to the Soviet Union after the war, this number dropped by 44. Since that time the number has decreased steadily to the point where today, in 2014, there are 320 municipalities in the country. Two relatively intensive phases can be distinguished in this development: a period of municipal reform plans in the 1960s and the 1970s and a period, beginning in 2005, characterised by a structural reform of municipalities and services that has reduced the number of municipalities by over 100. In historical perspective, the country's municipalities are a varied lot: in south-western and southern Finland, conditions in the municipalities are comparable to those in southern Sweden, whereas in the remotest northern parts of the country conditions can be likened to those found in the northernmost regions of Russia and Canada. The diversity of conditions should be taken into account when reassessing the number and the boundaries of municipalities, yet this consideration has been largely overlooked in recent years.

Municipal boundaries can be redrawn on the basis of a joint proposal by the councils of the municipalities concerned. A simple majority is sufficient for the decision to be made. The rules on a qualified majority found in the legislation

governing municipal government have never applied to changes of municipal boundaries or, consequently, to dissolution of a municipality. This must be considered surprising inasmuch as the issue is a crucial one for the municipality – its existence.

The Act on changing the municipal boundaries (1925) allowed the Government to merge a municipality with a neighbouring one contrary to the stance of the affected municipality's council where an important public interest so required. One such decision was made under this provision in the 1940s, two in the 1950s, five in the 1960s, and seven in the 1970s. The most recent forced mergers in this period were the merger of the Kajaani Rural District and the City of Kajaani and of the Town of Karhula and the Municipality of Kymi, both of which took place at the beginning of 1977. The former merger was a legally complex issue, because it entailed the dissolution of Kajaani Rural District, which was a viable entity.

In 1992, an amendment to the Act imposed a ban on forced mergers until the Municipal Structure Act, enacted in 2013 to amend the Division into Municipalities Act, made it possible once again to carry out a forced merger where the services available to the residents of a municipality are jeopardised due to a crisis in municipal finances. Two forced mergers were effected in June 2014 on the basis of the present law: the Municipality of Tarvasjoki was merged with the Municipality of Lieto, and the Municipality of Lavia with the City of Pori. Changes in the division into municipalities will be needed in the future as well. In recognition of this, the conclusions of the research present regulation that would make it possible to reduce the number of municipalities by half. Other recommendations pertaining to legislation consist of refinements in the details of the Municipal Structure Act.

Finnish Lawyers' Association 2014
ISBN 978-951-855-342-0

Asiahakemisto

- Aftale om strukturreform 47, 48
 Ahvenanmaan maakunta 4, 17, 18, 130
 Alueellinen eheys 104, 145, 146, 156, 181, 182
 Aluehallintovirasto 94, 95, 190
 Aluekunta 27, 113, 134
 Amt 46, 47
 Ansvarskommitten 37, 39, 40
 Arviointimenettely 28, 114, 180, 272–286
 Asetus kunnallishallituksesta maalla 13, 65, 66, 91
 Departementit 53, 54, 56
 Eduskunnan oikeusasiamies 170, 171
 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 94, 95, 190
 Enklaavi 3, 78
 Eriyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta 186, 187, 218, 272–286, 289–294, 299, 300, 310, 311
 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 4, 14, 19, 26, 108, 137–139, 265, 266, 268, 270
 Fylke 41–43
 Governance 30
 Hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus 107, 109
 Hare-Niemayer menetelmä 204
 Ihmisoikeudet 129, 136
 Investointi- ja kehittämishankkeitten tuki 109, 122, 142, 164
 Isäntäkuntamalli 32, 44
 Itsehallintohierarkia 130
 Joustava oikeusnormi 8, 79, 157, 222–224
 Kauppala 61, 62, 70, 71, 96
 Kaupunki 61, 68–70
 Kaupunkien kunnallisasetus 13, 65, 66, 91
 Kehyskuntapari 116, 304, 305
 Keskuskaupunki 50, 198, 202, 305, 306
 Kestitysveropiiri 62
 Kihlakunnankäräjät 61, 63
 Kokonaisliitos 16, 77
 Kreis 52
 Kunnallinen demokratia 315–317
 Kunnallinen itsehallinto 11, 13, 14, 23, 45, 46, 52, 74, 130, 131, 217, 268
 Kunnallinen kansanäänestys 16, 38, 47, 51, 115, 156, 297, 298
 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja 8
 Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys 23, 182–184
 Kunnallislaki (1948) 60, 68, 80, 83
 Kunnallislaki (1976) 60, 68, 95, 96
 Kunnan ja valtion suhde 7, 13, 217
 Kunnan jäsen 106
 Kunnan osavaltuusto 161, 314–316
 Kuntainliittöjärjestelmä 91–93
 Kuntajakolaki (1997) 14, 16, 60, 62, 82, 97, 103, 139–148
 Kuntajakolaki (2009) 14, 16, 19, 26, 60, 82
 Kuntajakoselvitys 106, 107, 117, 148–150, 156, 157, 175, 181, 228–230, 232, 233, 235, 236, 239, 246, 247, 264, 265, 290, 293
 Kunta- ja palvelurakenneuudistus 6, 12, 14, 23, 26, 62, 112, 121, 127, 132, 213, 272
 Kuntalaki 60, 102, 106
 Kuntarakennelaki 14–16, 19, 23, 26, 27, 60, 82, 133, 185–188, 288, 311, 312
 Kuntaudistuksen neuvottelukunta 86, 87, 237, 245, 246, 256–258, 260
 Kuntaudistussuunnitelmat 4, 5, 29, 36, 85, 87, 88
 Käräjät 61, 63
 Köyhäinhoitoasetus 60, 64
 Lainoppi 20, 21, 23, 24
 Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta 14, 26, 60, 61, 73–82
 Laki kuntajaosta 14, 16, 60, 62, 76, 82
 Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 14, 81, 100
 Laki yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista 16, 103, 141
 Landstings 33, 38, 40, 56
 Latitudimääräys 222

- Läheisyysperiaate 56, 138
 Maakuntaitsehallinto 26, 33, 91–93, 126, 203, 215
 Maakuntien liitot 94, 190
 Maaseurakunta 60
 Metropoli 18, 19
 Monikuntaliitos 12, 122, 124, 125, 148
 Oikeuskansleri 170, 171
 Oikeuslähteet 21, 22
 Oikeusvertailu 21
 Osaliitos 16, 77, 101, 105, 143, 157
 Pakkoliitos 15, 16, 19, 21, 23–25, 27, 28, 37, 38, 41, 45, 50, 57, 59, 62, 78, 79, 82, 87–89, 217–219, 227, 286, 288, 310, 311
 Pakkoliitospäätös 228–263, 289–294
 Palvelujen kustannustehokkuus 14, 190–195
 Peruskunta 113, 116, 182, 183
 Perusoikeudet 14, 129, 130, 136, 137, 217, 295
 Pienkuntakomitea 36, 85, 88
 Pitäjänkokous 63
 Preussin kaupunkijärjestys 34
 Provinssit 54, 55
 Pääkaupunkiseutu 18, 114, 231
 Regions 46, 53
 Sidottu harkintavalta 80, 81
 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus 12, 14, 24, 28, 31, 197–199
 Suomen Hallitusmuoto 14, 26, 61, 72, 75, 102
 Suomen perustuslaki 14, 19, 129
 Taajaväkinen yhdyskunta 71, 72, 116, 230
 Territoriot 26, 33, 54, 55, 188, 313
 Tärkeä yleinen etu 19, 104, 219–227, 231, 233, 234, 238, 243, 244, 248, 249, 251, 261, 263, 286, 296
 Valitusoikeus 100, 167, 168
 Valtioneuvoston esittelymuistio 230, 233, 236, 242–245, 247, 248, 250, 251, 253, 255–261, 262
 Valtiosääntöistyminen 129
 Vapaa harkintavalta 80, 81
 Vapaakuntakokeilu 30, 110
 Väliportaanhallintokomitea 93
 Yhdistymishallitus 153, 158, 159, 163, 172, 173, 176, 177
 Yhdistymissopimus 152–154, 159, 160, 162, 172–174, 176–179
 Yhteiskunnan kokonaisuus 299–307
 Yhtenäiskuntajärjestelmä 1
 Ylemmänasteinen itsehallinto 41, 42, 90, 91

Kuntajako on keskeinen hallinnollinen jako maassamme. Kunta on valtakunnan yleisen hallinnollisen jaotuksen perusyksikkö.

Suomen kunnallishallinto alkoi 1860-luvulla, kun asetus kunnallishallituksesta maalla (1865) ja kaupunkien kunnallisasetus (1873) säädettiin. Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta säädettiin vasta vuonna 1925. Tämä laki oli voimassa puoli vuosisataa, kunnes vuonna 1977 säädettiin laki kuntajaosta. Sitä seurasivat vuoden 1997 kuntajakolaki, vuoden 2009 kuntajakolaki sekä viimeksi mainitun muuttamiseksi säädetty voimassa oleva kuntarakennelaki (2013). Vuoden 1925 lain pääperiaatteet ovat säilyneet yllättävän samanlaisina koko lainsäädäntöhistorian ajan.

Tämä teos on hallinto-oikeuden alaan kuuluva kunnallisoikeudellinen tutkimus, joka hyödyntää myös hallintotieteen, valtio-opin ja aluetieteen näkökulmia. Tutkimuskohteena ovat kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos sekä niiden keskinäinen suhde. Pohjoismaista Ruotsi aikaisemmin ja Tanska viime vuosina ovat olleet esikuvina maamme kuntauudistuksille.

Vuoden 1925 laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta mahdollisti pakkoliitokset tärkeän yleisen edun perusteella. Vuosien 1944–1975 aikana tehtiin yhteensä 15 pakkoliitospäätöstä, joissa kuntien määrä väheni yhteensä 21 kunnalla. Vuoden 1992 lain muutos kielsi pakkoliitokset, mutta kuntarakennelaki mahdollistaa nyt ns. köyhän kunnan liittämisen vastoin sen tahtoa naapurikuntaan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi kunnan asukkaille. Nykyisen lain pohjalta tehtiin kesäkuussa 2014 kaksi pakkoliitospäätöstä: Lavian kunta Porin kaupunkiin ja Tarvasjoen kunta Liedon kuntaan, molemmat vuoden 2015 alusta.

Tutkimuksen loppupäätelmissä ja lainsäädäntösuosituksissa keskitytään pakkoliitoksen lainsäädäntösuosituksiin. Sen ohella esitetään tarkistuksia muuhun kuntajakolainsäädäntöön.

Tutkimus on ajankohtainen ja hyödyllinen analyysi kuntajaosta ja kunnallisesta pakkoliitoksesta kunnallistoimijoille sekä kunnallisoikeudellisten kysymysten parissa työskenteleville.

