

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa
Pekka Vihervuori
Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Esa Aalto

Kuntajakolaista oikeuskäytännön valossa

Yleistä

Suomen perustuslain 11 luku sisältää säännökset hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta. Perustuslain 119 § koskee valtionhallintoa ja 120 § Ahvenanmaan erityisasemaa. Perustuslain 121 §:ssä on kysymys kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta. Viimeksi mainitun säännöksen 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännöksen 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Hallinnollisista jaotuksista säädetään Suomen perustuslain 122 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksen 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla.

Kuntajaosta on säädetty kuntajakolaissa (1196/1997). Lain 1 luku sisältää yleiset säännökset: 1 §:n (kuntajako) ja 2 §:n (lain soveltamisala). Lain 1 §:n 1 momentin mukaan asukkaiden itsehallintoa ja yleistä hallintoa varten Suomi on jaettuna kuntiin. Pykälän 2 momentin mukaan kuntajakoa kehitetään 1 momentissa sanottujen tarkoitusten edellyttämällä sekä kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Pykälän 3 momentin mukaan kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää, sen mukaan kuin jäljempänä säädetään, valtioneuvosto tai ministeriö.

Kuntajakolain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään kuntajaon muuttamisesta, jolla tarkoitetaan kunnan alueen supistamista ja laajentamista sekä kunnan lakkauttamista ja uuden kunnan perustamista. Ministeriöllä tarkoitetaan 2 momentin mukaan kuntajakolaissa kunta-asioita käsittelevää ministeriötä.¹

¹ Kuntajaosta Ahvenanmaan maakunnassa ks. 1 § 2 mom. kommunallagen för landskapet Åland (73/1997), jonka mukaan ”bestämmelser om kommunindelning finns i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning (76/1997)”. Viimeksi mainitun lain 1 §:n 1 kohdassa, sellaisena kuin se on laissa 24/2003, on säädetty: ”Följande riksförfattningar skall, med de undantag som anges i denna lag, tillämpas i landskapet Åland: 1) kommunindelningslagen den 19 december 1997 (FFS 1196/1997).” Kuntajakoa koskevan päätöksen tekee Ahvenanmaan maakuntahallitus.

Muutoin kuntajakolaki on jaettu seuraaviin lukuihin:

- 2 luku. Kuntajaon muuttamisen edellytykset (3 § Yleiset edellytykset 4 § Erityiset edellytykset uuden kunnan perustamisessa ja kunnan lakkauttamisessa 5 § Erityiset edellytykset kunnan alueen supistumisessa ja laajenemisessa)
- 3 luku. Kuntajaon muuttamisen valmistelu
- 4 luku. Kuntajaon muuttamisesta päättäminen
- 5 luku. Viranhaltijoiden ja työntekijöiden aseman järjestäminen
- 6 luku. Omaisuuden siirtyminen ja taloudellinen selvitys
- 7 luku. Vaalien toimittaminen ja uuden kunnan hallinnon järjestäminen
- 8 luku. Kuntajaon muutoksen erinäiset vaikutukset
- 9 luku. Muutoksenhaku sekä oikaisunluonteiset korjaukset
- 10 luku. Yhdistymisavustukset
- 11 luku. Kuntajaon ja kameraalisen jaotuksen suhde
- 12 luku. Erinäiset säännökset

Tässä kirjoituksessa tarkastelen kuntajakolakia oikeuskäytännön valossa.² Olen rajannut oikeuskäytännön tarkastelun niihin tapauksiin, joissa korkein hallinto-oikeus (KHO) on antanut päätöksensä muutoksenhakemuksen johdosta vuonna 2003. Kun osa näistä tapauksista on koskenut enklaaveja, tarkastelen ensin kysymystä enklaaveista.

Erityisesti enklaaveista

Enklaavin lakisääteinen määritelmä on kuntajakolain 47 §:ssä (kuntajaon eheyttäminen eräissä tapauksissa). Pykälän 1 momentin mukaan alueilla, joiden kuntajaotus on kunnan pääasiallisesta alueesta erillään olevien alueiden (*enklaavi*) johdosta huomattavan rikkonainen, suoritetaan erityinen kuntajaon eheyttämismenettely siten kuin jäljempänä säädetään.

Pihlajaniemi lausuu enklaaveista muun muassa, että Suomessa on ollut ja on yhä huomattava määrä kunnan pääalueesta irrallaan, toisen kunnan sisällä tai toisten kuntien ympäröimänä olevia erillisalueita, enklaaveja, jotka aiheuttavat hajanaisuutta kuntajaotukseen. Enklaavien

² Oikeuskirjallisuuden osalta viittaan teoksiin Niemivuo Matti, Valtio ja kunnallinen itsehallinto s. 48–83, Helsinki 1991, Hannus Arno – Hallberg Pekka, Kuntalaki s. 59–65, 3. laitos, Porvoo 2000, Heuru Kauko, Kuntalaki käytännössä s. 41–44, Helsinki 2001, Harjula Heikki – Prättälä Kari, Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat, s. 89–93, 5., uudistettu painos, Jyväskylä 2004. Aikaisemman kuntajaosta annetun lain selitysteos on Rytkölä Olavi, Kuntajakolaki, Vammala 1978. Nykyisen kuntajakolain selitysteos on Pihlajaniemi Toivo, Kuntajakolaki selityksin, Helsinki 1998. Aihepiiriä koskevista artikkeleista mainitsen Niemivuo Matti, Kuntajaon muuttamista koskevia oikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan ongelmia, Lakimies 1983 s. 591–613, Mennola Erkki, Kuntajaon muuttamisen oikeudelliset ongelmat, Lakimies 1984 s. 174–188, Pöyhönen Aulis, Onko kuntien pakkoliitoksille enää lainkaan edellytyksiä?, Lakimies 1989 s. 817–824, Niemivuo Matti, Kuntajako teoksessa *Encyclopaedia Iuridica Fennica*, Viides osa, Julkisoikeus s. 494–499, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 28, Jyväskylä 1997, Pihlajaniemi Toivo, Kuntajaotuksen muutosten oikeudellisesta luonteesta, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1998 s. 17–24 ja Kuotola Yrjö, Kunnallinen jaotus – perusteena oikeudellinen sääntely teoksessa *Kuntien oikeus itsehallintoon, Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista* s. 40–55, kirjan toimittaja Aimo Ryyänen, Tampereen yliopiston Kunnallistieteiden laitos, Tampere 2002.

synty johtuu keskeisiltä osiltaan isojakojen yhteydessä toteutetuista tilajärjestelyistä ja niiden jälkeen tapahtuneista kuntajaotuksen muutoksista. Isojaoissa saatettiin liittää tiloihin niiden omistajille ennestään kuuluneita maita kuntarajoista riippumatta, ja isojaon jälkeen tehdyissä kuntien perustamispäätöksissä noudatettiin usein kyläjaotusta, vaikka niiden alueet sijaitsivatkin hajallaan.³

Myös teoksessa Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori, Ympäristöoikeus, on kiinnostava esitys enklaaveista:⁴

Erilaiset hallinnolliset rajat seuraavat yleensä kuntarajoja, jotka puolestaan ovat syntyneet kylänrajojen tai joskus muidenkin kiinteistörajojen pohjalta. Kunnallinen jaotus on kuitenkin vuoden 1926 alusta oikeudellisesti erkaantunut kylä- ja kiinteistöjaotuksesta (käsite kameraalinen jaotus hallinnollisen kuntajaotuksen vastakohtana). Jaotukset kyllä pyritään aina uusien muutosten jälkeen yhtenäistämään, ks. kuntajakolain 1196/1997 11 luku ja asetus kameraalisen jaotuksen muuttamisesta 233/1999. Ennen vuotta 1926 oli kuitenkin kylä- ja kiinteistörajojen pohjalta jo ehtinyt syntyä tavaton määrä vuosisatojen takaisiin olosuhteisiin ja maankäyttömuotoihin perustuneita mitä erikoisimpia kuntarajoja, joista hankalimpia ovat toisen kunnan hallinnollisen alueen sisällä tai muutoin erillään kunnan pääalueesta sijaitsevat, mutta ympäröivään kuntaan tai ympäröiviin kuntiin kuulumattomat erikokoiset ja -muotoiset niin sanotut enklaavit, joita on syntynyt tavattoman paljon. Joskus kyse on jopa moniin eri kuntiin kuuluvien pikku alueiden muodostamista labyrinteistä. Esimerkiksi järkevän ympäristöä ja maankäyttöä koskevan päätöksenteon kannalta tällaiset kuntarajat ovat nykyisin yleensä täysin mieltä vailla. Enklaavien liittämiseksi hallinnollisesti niitä ympäröivään kuntaan tavanomaista yksinkertaisemmassa menettelyssä onkin säädetty erityinen laki (laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan, 1197/1997), joka ei kuitenkaan kata yli 50 hehtaarin suuruisia enklaaveja eikä osaa rakennetuista enklaaveista. Jäljelle jäävien lukuisten enklaavien poistaminen vaatii tavallista kuntajakolain mukaista päätöksentekoa.

Jäljempänä tarkastelemissani oikeustapauksissa ei yhdessäkään ole ollut kysymys edellä mainitussa esityksessä viitatus lain 1197/1997 soveltamisesta. Tämän vuoksi olen rajannut pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain soveltamiskysymykset kirjoitukseni ulkopuolelle.

Vuonna 2003 annetut korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Päätösten ryhmittely

En esitä KHO:n päätöksiä aikajärjestyksessä, vaan pikemminkin siinä järjestyksessä, että etenen pienemmistä asioista suurempia asioita kohti. Tämän vuoksi olen lähtenyt liikkeelle hylätystä esityksestä, sen jälkeen otan esille alueellisesti pienen asian (Nakkila – Harjavalta).

³ Ks. Pihlajaniemi 1998 s. 94.

⁴ Ks. Kuusiniemi Kari – Ekroos Ari – Kumpula Anne – Vihervuori Pekka, Ympäristöoikeus s. 247, Juva 2001.

Sitä seuraavassa esityksessä tulevat esille enklaavit, sen jälkeen alueellisesti iso asia (Kittilä – Muonio). Lopuksi käsittelen Haminan ja Vehkalahden kuntaliitosta koskevaa asiaa. Samana päivänä annetut enklaaveja koskevat päätökset olen selostanut KHO:n taltionumeroiden mukaisessa järjestyksessä. Olen tiivistänyt esitystä niin, etten selosta asioihin liittyviä niin sanottuja sivuvaatimuksia, kuten vaatimusta suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisesta, vaatimusta täytäntöönpanon kieltämisestä ja vaatimusta oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta, vaan keskityn itse asiaratkaisuun.

Hylätty esitys (KHO 2.9.2003 taltio 2025)

K. N. ja 103 muuta Nivalan kaupungin asukasta olivat sisäasiainministeriöön 19.12.2001 saapuneessa kirjoituksessaan esittäneet, että Nivalan kaupungin Padingin kylä liitettäisiin Ylivieskan kaupunkiin. Sisäasiainministeriö hylkäsi esityksen.

K. N. ja hänen 23 asiakumppaniaan, kaikki Nivalasta, vaativat valituksessaan KHO:ssa, että ministeriön päätös kumotaan ja kuntajaon muutos vahvistetaan heidän esityksensä mukaisesti.

KHO:n päätöksestä ilmenevien käsittelyvaiheiden jälkeen KHO lausui ratkaisussaan, että ministeriö on voinut kuntajakolain 11 §:n 2 momentin nojalla päättää K. N:n ja hänen asiakumppaniensa esityksen hylkäämisestä, kun Nivalan kaupunginvaltuusto on vastustanut esitystä. Ministeriö on voinut hylätä kuntajaon muuttamista koskevan esityksen ministeriölle kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen rajoissa. Ministeriön päätös ei ole lainvastainen. Tämän vuoksi KHO ottaen huomioon kuntajakolain 1 §:n 2 momentin ja 3 §:n 1 momentin, 5 §:n 1 momentin ja 10 §:n sekä hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin säännökset hylkäsi K. N:n ja hänen asiakumppaniensa valituksen.

Nakkila – Harjavalta (KHO 9.12.2003 taltio 3174)

A Oy oli esittänyt sisäasiainministeriölle, että kuntajakoa muutettaisiin siten, että Nakkilan kunnan Lammaisten kylästä siirrettäisiin Harjavallan kaupunkiin tila Takamaa I RN:o 20:0 sekä määräala 8:35M601 tilasta Uuloo RN:o 8:35. Pirkanmaan–Satakunnan maanmittaus-toimiston lausunnon mukaisesti sisäasiainministeriö oli laajentanut asian koskemaan myös osaa lunastusyksiköstä Nakkilan rata 531–871–1–1. Nakkilan kunnanvaltuusto oli vastustanut muutosta. Valtioneuvosto oli valituksenalaisella, yleisistunnossa tehdyllä päätöksellään päättänyt kuntajakolain nojalla muuttaa kuntajakoa esityksen mukaisesti.

Nakkilasta oleva P. Y. vaati valituksessaan KHO:ssa, että valtioneuvoston päätös kumotaan. KHO:n päätöksestä ilmenevien käsittelyvaiheiden jälkeen KHO lausui ratkaisussaan, että asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan A Oy:n esityksessä tarkoitettujen alueiden siirtäminen Nakkilan kunnasta Harjavallan kaupunkiin parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja, ottaen huomioon yhtiön keskeisen aseman alueen elinkeinoelämässä, edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Siltä osin kuin valituksessa on viitattu

ongelmajätteen kaatopaikan ympäristöhaittoihin, asia ratkaistaan ympäristönsuojelulain mukaisessa järjestyksessä.

Valtioneuvosto on voinut sille kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen rajoissa määrätä kuntajaon muutoksen toimeenpantavaksi, eikä päätös ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon kuntajakolain 1 §:n 2 momentin, 3 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan, 5 §:n 1 momentin sekä 11 §:n 1 momentin säännökset, hylkäsi P. Y:n valituksen.

Enklaaveja koskevat päätökset

KHO 18.12.2003 taltio 3323

Valtioneuvosto oli 28.5.1998 määrännyt muun ohella alueella, joka käsitti Lohtajan, Himangan ja Toholammin kunnat sekä Kannuksen kaupungin, suoritettavaksi kuntajakolain 47 §:n mukaisen kuntajaon eheyttämismenettelyn. Sisäasiainministeriö oli 28.12.2000 kuntajakolain 47 §:n ja 8 §:n nojalla määrännyt muun ohella alueella, joka käsitti Lohtajan, Himangan ja Toholammin kunnat sekä Kannuksen kaupungin, toimitettavaksi kuntajaon eheyttämismenettelyyn liittyvän erityisen selvityksen. Samalla ministeriö oli asettanut selvityksen toimittavat kuntajakoselvittäjät (selvitysmiehet).

Valtioneuvosto oli yleisistunnossa 12.6.2003 tehdyllä päätöksellään, joka on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa numerolla 552/2003, päättänyt kuntajakolain nojalla kuntajaon muutoksista edellä mainitulla alueella päätöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Kysymys on ollut kuntien erillisalueiden, enklaavien, liittämistä niitä ympäröiviin kuntiin.

T. K. ja hänen 25 asiakumppaniaan, kaikki Kannuksen kaupungista, vaativat valituksessaan KHO:ssa, että heidän omistamansa tilat säilytetään Kannuksen kaupungin alueina valituksesta tarkemmin ilmenevällä tavalla. Lohtajan kunnanhallitus puolestaan vaati valituksessaan KHO:ssa ensisijaisesti, että valtioneuvoston päätös kumotaan. Toissijaisesti kunnanhallitus vaati päätöstä muutettavaksi siten, että päätökseksi tulee selvitysmiesten ensisijainen esitys.

KHO:n päätöksestä ilmenevien käsittelyvaiheiden jälkeen KHO lausui ratkaisussaan muun ohella, että alueella olevissa enklaaveissa on tiloja tai niiden osia yli 500. Kuntajakolain 47 §:ssä tarkoitettua eheyttämismenettelyn vireillepano ei sisällä itsenäistä oikeudellista perustetta kuntajaon muuttamiselle, vaan kuntajaon muutos edellyttää myös tällöin kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen edellytysten ja 5 §:ssä säädettyjen erityisten edellytysten täyttymistä. Eheyttämismenettelyn vireillepano ei sellaisenaan osoita, että nämä edellytykset olisivat olemassa. Tässä tapauksessa kuntajaon muuttamisen sekä yleiset edellytykset että erityiset edellytykset täytyvät laissa säädetyllä tavalla.

KHO:n päätöksen perustelujen viimeisen kappaleen mukaan valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon kuntajakolain 1 §:n 2 momentin, 3 §:n, 5 §:n 2 momentin, 8 §:n, 35 §:n ja 47 §:n, hylkäsi sekä T. K:n ja hänen asiakumppaniensa että Lohtajan kunnanhallituksen valitukset.

KHO 18.12.2003 taltio 3324

Valtioneuvosto oli 28.5.1998 määrännyt muun ohella alueella, joka käsitti Mietoisten, Mynämäen, Nousiaisten ja Vehmaan kunnat, suoritettavaksi kuntajakolain 47 §:n mukaisen kuntajaon eheyttämismenettelyn. Sisäasiainministeriö oli 28.12.2000 kuntajakolain 47 §:n ja 8 §:n nojalla määrännyt muun ohella alueella, joka käsitti Mietoisten, Mynämäen, Nousiaisten ja Vehmaan kunnat, toimitettavaksi kuntajaon eheyttämismenettelyyn liittyvän erityisen selvityksen. Samalla ministeriö oli asettanut selvityksen toimittavat kuntajakoselvittäjät (selvitysmiehet).

Valtioneuvosto oli yleisistunnossa 12.6.2003 tehdyllä päätöksellään, joka on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa numerolla 554/2003, päättänyt kuntajakolain nojalla kuntajaon muutoksista edellä mainitulla alueella päätöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Kysymys on ollut kuntien erillisalueiden, enklaavien, liittämistä niitä ympäröiviin kuntiin.

Mietoisten kunnanhallitus vaati valituksessaan KHO:ssa ensisijaisesti, että valtioneuvoston päätös kumotaan puutteellisesti valmisteltuna ja lakiin perustumattomana. Toissijaisesti kunnanhallitus vaati päätöstä muutettavaksi siten, että päätökseksi tulee selvitysmiesten kolmas vaihtoehto, jonka mukaan enklaavien siirto korvataan kuntaan liitettävällä muulla alueella.

KHO:n päätöksestä ilmenevien käsittelyvaiheiden jälkeen KHO lausui ratkaisussaan muun ohella, että alueella olevissa enklaaveissa on tiloja tai niiden osia lähes 400. Kuntajakolain 47 §:ssä tarkoitetun eheyttämismenettelyn vireillepano ei sisällä itsenäistä oikeudellista perustetta kuntajaon muuttamiselle, vaan kuntajaon muutos edellyttää myös tällöin kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen yleisten edellytysten ja 5 §:ssä säädettyjen erityisten edellytysten täyttymistä. Eheyttämismenettelyn vireillepano ei sellaisenaan osoita, että nämä edellytykset olisivat olemassa. Myös tässä tapauksessa kuntajaon muuttamisen sekä yleiset edellytykset että erityiset edellytykset täytyivät laissa säädetyllä tavalla.

Selvitysmiesten raportissaan esittämän kolmannen vaihtoehdon mukainen korvausaluejärjestely ei ole lakisääteinen vaan harkinnanvarainen. Valtioneuvoston päätöksen perustelumiehistä käy ilmi, minkä vuoksi tähän vaihtoehtoon ei ole päädytty.

KHO:n päätöksen perustelujen viimeisen kappaleen mukaan valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon kuntajakolain 1 §:n 2 momentin, 3 §:n, 5 §:n 2 momentin, 8 §:n, 35 §:n ja 47 §:n, hylkäsi Mietoisten kunnanhallituksen valituksen.

KHO 18.12.2003 taltio 3325

Valtioneuvosto oli 28.5.1998 määrännyt muun ohella alueella, joka käsitti Oulunsalon, Kempeleen, Muhoksen ja Ylikiimingin kunnat sekä Oulun kaupungin, suoritettavaksi kuntajakolain 47 §:n mukaisen kuntajaon eheyttämismenettelyn. Sisäasiainministeriö oli 28.12.2000 kuntajakolain 47 §:n ja 8 §:n nojalla määrännyt muun ohella alueella, joka käsitti Oulunsalon, Kempeleen, Muhoksen ja Ylikiimingin kunnat sekä Oulun kaupungin, toimitettavaksi kuntajaon eheyttämismenettelyyn liittyvän erityisen selvityksen. Samalla ministeriö oli asettanut selvityksen toimittavat kuntajakoselvittäjät (selvitysmiehet).

Valtioneuvosto oli yleisistunnossa 12.6.2003 tehdyllä päätöksellään, joka on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa numerolla 555/2003, päättänyt kuntajakolain nojalla kuntajaon muutoksista edellä mainitulla alueella päätöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Kysymys on ollut kuntien erillisalueiden, enklavien, liittämisestä niitä ympäröiviin kuntiin.

Asianajaja N. ja kunnanvaltuutettu R., molemmat Oulunsalosta, vaativat valituksessaan KHO:ssa, että valtioneuvoston päätös kumotaan Oulunsalon kunnasta siirrettävien alueiden osalta tai ainakin asia palautetaan kuntajakoselvittäjille uudelleen käsiteltäväksi.

KHO:n päätöksestä ilmenevien käsittelyvaiheiden jälkeen KHO lausui ratkaisussaan muun ohella, että alueella olevissa enklaveissa on tiloja tai niiden osia yli 400. Kuntajakolain 47 §:ssä tarkoitettun eheyttämismenettelyn vireillepano ei sisällä itsenäistä oikeudellista perustetta kuntajaon muuttamiselle, vaan kuntajaon muutos edellyttää myös tällöin kuntajakolain 3 §:ssä säädettyjen yleisten edellytysten ja 5 §:ssä säädettyjen erityisten edellytysten täyttymistä. Eheyttämismenettelyn vireillepano ei sellaisenaan osoita, että nämä edellytykset olisivat olemassa. Myös tässä tapauksessa kuntajaon muuttamisen sekä yleiset edellytykset että erityiset edellytykset täyttyivät laissa säädetyllä tavalla.

KHO:n päätöksen perustelujen viimeisen kappaleen mukaan valtioneuvoston päätös ei ole lainvastainen. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon kuntajakolain 1 §:n 2 momentin, 3 §:n, 5 §:n 2 momentin, 8 §:n, 35 §:n ja 47 §:n, hylkäsi N:n ja R:n valituksen.

Muut päätökset

Kittilä – Muonio (KHO 9.12.2003 taltio 3175)

Muonion kunnanvaltuusto esitti sisäasiainministeriölle, että kuntajakoa muutettaisiin siten, että Kittilän kunnasta siirretään Muonion kuntaan valtion metsämaasta Pallas–Ounastunturin kansallispuisto RN:o 261–893–2–1, Raattaman kylästä Pallasjärvi RN:o 261–408–7–0 ja Kyrön kylästä Uusi Ollila RN:o 261–412–13–27. Valtioneuvosto oli yleisistunnossa 18.6.2003 tehdyllä päätöksellään, joka on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa numerolla 566/2003, päättänyt kuntajakolain nojalla muuttaa kuntajakoa esityksen mukaisesti.

U. A. ja hänen asiakumppaninsa, Kittilän kunnasta tai Kittilän kunnasta Muonion kuntaan siirrettäviin tiloihin liittyvien oikeuksien haltijoina, vaativat valituksessaan KHO:ssa, että valtioneuvoston päätös kumotaan. Myös Kittilän kunnanhallitus vaati valituksessaan KHO:ssa, että valtioneuvoston päätös kumotaan.

KHO:n päätöksestä ilmenevien käsittelyvaiheiden jälkeen KHO lausui ratkaisussaan muun ohella, että asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan kuntajaon muutoksen johdosta on sekä Kittilän kunnan että Muonion kunnan asukkaille varattu kuntajakolain 7 §:n edellyttämällä tavalla tilaisuus tehdä huomautuksensa. Tätä koskeva kuulutus on julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Asiaa valmisteltaessa on muutoinkin menetelty kuntajakolaissa säädetyllä tavalla.

Asiakirjojen mukaan valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettujen kiinteistöjen siirtäminen

Kittilän kunnasta Muonion kuntaan parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia ja edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. Muutoksella on samalla yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävä vaikutus. Valtioneuvosto on voinut sille kuuluvan harjintavallan nojalla ja sen rajoissa määrätä kuntajaon muutoksen toimeenpantavaksi, eikä päätös ole valituksissa esitetyillä perusteilla lainvastainen. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon kuntajakolain 1 §:n 2 momentin, 3 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan, 5 §:n 1 momentin sekä 11 §:n 1 momentin säännökset, hylkäsi sekä U. A:n ja hänen asiakumppaniensa että Kittilän kunnanhallituksen valitukset.

Kuntaliitos Hamina – Vehkalahti (KHO 5.2.2003 taltio 227)

Haminan kaupunginhallitus ja Vehkalahtien kunnanhallitus esittivät yhdessä 23.4.2002 sisäasiainministeriölle, että kuntajakoa muutettaisiin 1.1.2003 siten, että Haminan kaupunki ja Vehkalahtien kunta lakkautetaan ja alueesta muodostetaan yksi uusi kunta. Esityksen mukaan uuden kunnan nimeksi on sovittu Hamina, joka ottaa käyttöön nimityksen kaupunki. Valtioneuvosto oli 19.6.2002 tehdyllä päätöksellään, joka on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa numerolla 577/2002, päättänyt kuntajakolain nojalla, että Haminan kaupunki ja Vehkalahtien kunta lakkautetaan ja tilalle perustetaan niiden molempien nykyiset alueet käsittävä uusi Haminan kunta sekä että päätös tulee voimaan 1.1.2003.

A. K. ja M. K., molemmat Haminasta, vaativat valituksessaan KHO:ssa, että kuntaliitospäätös kumotaan ja Haminan kaupunki ja Vehkalahtien kunta säilytetään erillisinä.

KHO:n päätöksestä ilmenevien käsittelyvaiheiden jälkeen KHO lausui ratkaisussaan, että asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan kuntaliitosesityksen johdosta on sekä Haminan kaupungin että Vehkalahtien kunnan asukkaille varattu kuntajakolain 7 §:n edellyttämällä tavalla tilaisuus tehdä huomautuksensa. Tätä koskeva kuulutus on julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kuntajakolaissa tai muussakaan laissa ei kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen edellytykseksi ole asetettu kunnallisen kansanäänestyksen toimittamista.

Asiaa valmisteltaessa on muutoinkin menetelty kuntajakolaissa säädetyllä tavalla. Valtioneuvosto on voinut määrätä kuntajaon muuttamisesta. Päätös ei ole lainvastainen. Tämän vuoksi KHO, ottaen huomioon myös kuntajakolain 4 §:n 1 momentin, 6 §:n 1 momentin ja 35 §:n sekä hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin säännökset, hylkäsi A. K:n ja M. K:n valituksen.

Muutoksenhakusäännöksistä

Kuntajakolain 34 § koskee muutoksenhakua kuntajaon muuttamista tarkoittavaan kunnanvaltuuston esitykseen. Säännöksen mukaan kunnanvaltuuston päätökseen, jolla esitetään kuntajakoa muutettavaksi, saa hakea muutosta valittamalla kuntalaissa säädetyllä tavalla. Tällä

säännöksellä viitataan kuntalain 11 luvussa oleviin kunnallisvalitusta koskeviin säännöksiin. Näiden säännösten tarkastelu ja kunnanvaltuuston päätöksestä tehtävät kunnallisvalitukset jäävät esitykseni ulkopuolelle.

Kuntajakolain 35 §:ssä on kysymys muutoksenhausta kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen. Pykälän 1 momentin mukaan kuntajaon muuttamista tarkoittavaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla asianomainen kunta tai sen jäsen ja muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittavaan päätökseen esityksen tekijä.

Juuri viimeksi mainitut muutoksenhakemukset, joissa muutosta haetaan hallintovalituksin, kuuluvat esitykseni piiriin. Kaikki kuntajakolain 35 §:n 1 momentissa mainitut valittajatahot tulevat esille edellä mainituissa KHO:n päätöksissä.

Kuntajakolain 35 §:n 2 momentin mukaan valitus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun kuntajaon muuttamista tarkoittava päätös on julkaistu säädöskokoelmassa tai muuttamisesityksen hylkäämistä tarkoittava päätös on saatettu esityksen tekijöiden tietoon. Valitus käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä.

Kuntajakolain 35 §:n 2 momentti vastaa asiallisesti hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentissa omaksuttua vakiintunutta sääntelytapaa. Tuon säännöksen mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.⁵

Yhteenveto

Kaikki edellä mainitut päätökset ovat julkaisemattomia päätöksiä, mikä tarkoittaa sitä, että yhtäkään niistä ei ole julkaistu ratkaisuselosteena KHO:n vuosikirjassa tai niin sanottuna lyhyenä ratkaisuselosteena. Nämä päätökset eivät siis ole miltään osin prejudikaatteja. Olen silti käyttänyt kirjoituksessani otsikkoa ”Kuntajakolaista oikeuskäytännön valossa”. Se tarkoittaa tässä tapauksessa nimenomaisesti KHO:n julkaisematonta oikeuskäytäntöä vuodelta 2003.

Kaikissa selostetuissa tapauksissa prosessikielenä on ollut suomi. Kuntajakolain muutokset eivät ole aiheuttaneet muutoksia kuntien kielelliseen jaotukseen.

KHO ratkaisi vuonna 2003 yhteensä seitsemän kuntajakolain mukaista hallintovalitusasiaa. Sen sijaan yhtään kuntajakolakiin liittyvää ylimääräistä muutoksenhakemusta ei ratkaistu KHO:ssa vuonna 2003. Kaikki KHO:n päätökset olivat yksimielisiä ratkaisuja.

Yleensä kuntajakoa koskevat hallintovalitusasiat on saatu ratkaistuiksi ennen kuin kuntajakopäätös on tullut voimaan. Haminan ja Vehkalahden kuntaliitosta koskevassa asiassa KHO antoi päätöksensä 5.2.2003, kun taas valtioneuvoston valituksenalainen päätös oli tullut voi-

⁵ Ks. Hallberg Pekka – Ignatius Pirkko – Kanninen Heikki, Hallintolainkäyttölaki s. 117–124, Jyväskylä 1997. Ahvenanmaan maakuntahallituksen tekemästä kuntajakoa koskevasta päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ks. laki 76/1997 5 §.

maan jo 1.1.2003. Näin ollen kuntajakoa koskeva valtioneuvoston päätös sai lainvoiman vasta 5.2.2003.

Selostetuista tapauksista erottuu erityyppisiä kuntajakoasioita. Vuonna 2003 korostuivat erityisesti enklaavit yhtenä kuntajakotyyppinä. Kuntaliitoksia KHO:n käsiteltävänä oli vain yksi, Haminan ja Vehkalahden välinen kuntaliitos. Jossakin määrin erityislaatuisia tapauksia olivat toisaalta Nakkilan ja Harjavallan välinen kuntajakoasia ja toisaalta Kittilän ja Muonion välinen kuntajakoasia. Aina ei esitys kuntajaon muuttamiseksi suinkaan johda toivottuun lopputulokseen. Siitä on esimerkkinä ensimmäiseksi selostettu tapaus, jossa Nivalan kaupungin Padingin kylää ei liitetty Ylivieskan kaupunkiin.

Kirjoituksessani olen tehnyt pienimuotoisen juristin kevätretken kuntajakolain maailmaan. Sen vuoksi viittaan lopuksi Haverin artikkeliin kuntarajojen sopeuttamisesta, jossa kuntajakoasioita katsotaan pitkälle tulevaisuuteen.⁶ Haveri toteaa johtopäätöksensä sivulla 19, että kuntarajojen sopeuttaminen ei jatkossakaan todennäköisesti tule merkitsemään suurta määrää kuntaliitoksia, vaan pikemminkin kuntayhteistyön lisääntymistä ja tiivistymistä. Yhtenä vaihtoehtona olisi hänen mielestään otettava huomioon kuntien ja valtion sekä kolmannen sektorin yhteistyömahdollisuudet.

⁶ Ks. Haveri Arto, Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2002 s. 7–21.