

## KYSYMYS KUNTAJAKOLAIN TULKINNASTA

### 1 ASIAN VIREILLETULO

Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja totesi --- ry:n kanteluun 19.10.2000 antamassaan päätöksessä, että kuntajakolain 29 §:n säännös järjestelytoimikunnan asettamisesta ja vaaliviranomaisen velvollisuudesta ryhtyä valmisteleviin toimenpiteisiin olivat tulkinnanvaraiset. Oikeusasiamies Lehtimaja otti omana aloitteenaan selvitettäväksi, oliko kuntajakolain 29 §:ää aihetta tarkistaa ja pitääkö valituksen vaikutuksesta kunnallisvaalin järjestämiseen nimenomaisesti säätää lailla.

### 2 SELVITYS

Oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö antoivat asiasta lausunnot oikeusasiamiehelle.

### 3 RATKAISU

Oikeusasiamiehen päättämän tehtäväjaon mukaan asian ratkaiseminen kuuluu allekirjoittaneelle apulaisoikeusasiamiehelle.

### 3.1 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

#### *Kunnallisvalitusta koskeva asia*

Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli 25.4.2000 antamallaan päätöksellä hylännyt --- ry:n ja sen asiakumppaneiden kunnallisvalitukset Kuoreveden kunnanvaltuuston 15.12.1999 §:n 51 kohdalla tekemästä päätöksestä, jolla kunnanvaltuusto muun ohella oli hyväksynyt Kuoreveden kunnan ja Jämsän kaupungin yhdistymissopimuksen liitteineen ja päättänyt esittää valtioneuvostolle, että Kuoreveden kunnan ja Jämsän kaupungin välinen kuntajaon muutos toteutetaan 1.1.2001 lukien lakkauttamalla nämä kunnat ja perustamalla samalla uusi kunta, jonka nimeksi tulee Jämsä.

Korkein hallinto-oikeus oli 5.10.2000 tekemällään päätöksellä taltionumero 2518 tutkinut ja ratkaissut --- ry:n ja sen asiakumppaneiden valitukset Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että kun otetaan huomioon asiassa esitetyt vaatimukset, saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevät lainkohdat ja muut perustelut, päätöksen muuttamiseen ei ollut syytä.

## *Kuntajaon muuttamista koskeva asia*

Korkeimman hallinto-oikeuden arkistosta oikeusasiamiehen kansliaan saatujen asiakirjojen mukaan Sisäasianministeriön kuntaosasto oli pyytänyt 23.5.2000 oikeuskanslerin lausuntoa valtioneuvoston yleisistunnon mahdollisuudesta tehdä Jämsän kaupungin ja Kuoreveden kuntaliitosta koskeva kuntajakolain 1 §:n 3 momentin ja 11 §:n mukainen päätös ennen kuin Jämsän kaupunginvaltuuston ja Kuoreveden kunnanvaltuuston asiassa tekemät päätökset olivat tulleet lainvoimaisiksi.

Oikeuskansleri oli 30.5.2000 antamassaan vastauksessa viitannut oikeuskanslerinviraston neuvottelevan virkamiehen muistioon, johon hän yhtyi. Muistion mukaan kuntajakoasian käsittely oli sidottu kuntajakolaissa säädettyihin määräaikoihin. Lisäksi voitiin reaalisena asiana todeta, että lähestyvien kunnallisvaalien takia nyt istuvat kunnanvaltuustot eivät enää voineet tehdä uutta esitystä, joten mahdollinen yhdistymisprosessi olisi senkin vuoksi aloitettava alusta. Jos tuomioistuin valitusmenettelyssä toteaisi jommankumman kunnanvaltuuston päätöksen lainvastaiseksi, esitys raukeaisi. Vastaavasti, jos valtioneuvosto ei ehtisi päättää asiaa laissa säädettyssä määräajassa, asia raukeaisi. Haittojen ja etujen punninnassa neuvotteleva virkamies päätyi siihen, että kahden kunnan ylimpien päätöksentekoelinten, kunnanvaltuustojen, vakavan harkinnan ja valmistelun jälkeen tekemät esitykset tässä asianomaisten kuntien tulevaisuutta koskevassa merkittävässä ja kauaskantoisessa asiassa olivat sellaisia päätöksiä, joiden lainvoimaiseksi tuloa ei voinut odottaa, ennen kun asian seuraavaksi valtuustojen esitysten jälkeen asiallisesti ratkaiseva valtioneuvosto voi tehdä oman kuntajakolain mukaisen päätöksensä. Lausunnon mukaan sisäasiainministeriö saattoi valmistella asiaa kuntajakolain mukaisesti ja tuoda sen valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi kuntajakolain määräajat huomioon ottaen, vaikka kuntajaon muuttamista koskevat Jämsän kaupunginvaltuuston ja Kuoreveden kunnanvaltuuston esitykset eivät olleet ennen sitä saaneet lainvoimaa.

Valtioneuvosto oli 21.6.2000 tekemällään päätöksellä määrännyt kuntajakolain nojalla, että Kuoreveden kunta ja Jämsän kaupunki lakkautetaan ja tilalle perustetaan niiden molempien nykyiset alueet käsittävä uusi Jämsän kunta ja että päätös tulee voimaan 1.1.2001.

Korkein hallinto-oikeus oli 5.10.2000 tekemällään päätöksellä taltionumero 2516 tutkinut ja ratkaissut --- ry:n ja sen asiakumppaneiden valitukset valtioneuvoston 21.6.2000 tekemästä päätöksestä, joka oli 29.6.2000 julkaistu Suomen säädöskokoelmassa numerolla 605. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään muun ohella, että siltä osin kuin --- ry:n ja sen asiakumppaneiden valituksissa oli vaadittu valtioneuvoston päätöksen kumoamista sillä perusteella, ettei asiaa voitu ottaa ratkaistavaksi ennen kuin Kuoreveden kunnanvaltuuston ja Jämsän kaupunginvaltuuston esitykset olivat tulleet lainvoimaiseksi, niin kuntalain 98 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Kuoreveden kunnanhallitus ja Jämsän kaupunginhallitus olivat päättäneet panna kuntajaon muutosesitystä koskevat valtuustojen päätökset täytäntöön ja tehneet tätä koskevan esityksen 28.2.2000 valtioneuvostolle. Valtioneuvosto oli siten voinut harkintansa

mukaan ottaa kuntajaon muuttamista koskevan esityksen päätettäväkseen. Koska valtioneuvoston päätös ei ollut tällä eikä valituksissa esitetyillä muilla perusteilla lainvastainen, korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset.

### *Kuntajakolain mukaisen järjestelytoimikunnan asettamista koskeva asia*

Länsi-Suomen lääninhallitus oli 10.7.2000 kuntajakolain 29 §:n nojalla päättänyt asettaa uutta Jämsän kuntaa varten järjestelytoimikunnan ja määrätä toimikuntaan Kuoreveden kunnan ja Jämsän kaupungin ehdottamat jäsenet ja heille varajäsenet. Lääninhallituksen päätökseen ei ollut liitetty valitusosoitusta.

Turun hallinto-oikeus oli 14.11.2000 tekemällään päätöksellä numero 00/0603/2 jättänyt --- ry:n lääninhallituksen päätöstä koskevan valituksen tutkimatta. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan kuntajakolaisissa ei ollut säädetty kunnan jäsenelle oikeutta hakea muutosta lääninhallituksen tätä asiaa koskevaan päätökseen. Lääninhallituksen päätökseen haetaan siten muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen tai velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Lääninhallituksen päätöstä järjestelytoimikunnan asettamisesta ei ollut kohdistettu --- ry:een. Päätöksen ei myöskään voitu katsoa vaikuttaneen välittömästi yhdistyksen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun sillä perusteella, että päätös koskee asiaa, joka liittyy yhdistyksen toiminnan tarkoitukseen. Yhdistyksellä ei siten ollut valitusoikeutta lääninhallituksen päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus oli 27.6.2002 antamallaan päätöksellä taltionumero 1667 käsitellyt --- ry:n Turun hallinto-oikeuden päätöksestä tekemän valituksen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan, kun otetaan huomioon asiassa esitetyt vaatimukset, saatu selvitys sekä Turun hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevät lainkohdat ja muut perustelut, päätöksen muuttamiseen ei ollut syytä.

### 3.2 Johtopäätös

Edellä selostetussa oikeuskäytännössä on tutkittu valtioneuvoston kuntajakolain 1 §:n 3 momentin ja 11 §:n nojalla tekemän kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen laillisuus tilanteessa, jossa kunnan- ja kaupunginvaltuustojen kuntajaon muutosta koskevat esitykset eivät olleet lainvoimaisia. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan valtioneuvosto oli voinut harkintansa mukaan ottaa kuntajaon muuttamista koskevan esityksen päätettäväkseen ja määrätä, että Kuoreveden kunta ja Jämsän kaupunki lakkautetaan ja tilalle perustetaan uusi Jämsän kunta ja että päätös tulee voimaan 1.1.2001. Kuntajakolain 23 §:n mukaan, milloin kuntajaon muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitetaan kunnallisvaalit, ne on toimitettava asianomaisissa kunnissa uutta kuntajakoa noudattaen. Vuoden 2000 lokakuun 22 päivänä toimitetut kunnallisvaalit tuli siten toimittaa tätä valtioneuvoston päättämää uutta kuntajakoa noudattaen.

Kuntajakolain 29 §:n 1 momentin mukaan uutta kuntaa varten on kuukauden kuluessa siitä, kun kuntajaon muutos on määrätty, asettava järjestelytoimikunta. Pykälän 2 momentin mukaan järjestelytoimikunnan jäsenten ja varajäsenten luvun määrää ja toimikunnan asettaa lääninhallitus. Pykälän 3 momentin mukaan järjestelytoimikunta huolehtii kunnan hallinnon järjestämistä koskevista valmistelutehtävistä siihen saakka, kunnes vaalien tulos on vahvistettu ja kunnanhallitus on valittu. Kuntajakolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kuukauden kuluessa uuden kunnan perustamispäätöksen tekemisestä eli käytännössä viimeistään kuntajaon voimaantuloa edeltävän vuoden heinäkuussa on asetettava kuntajakolain 29 §:n 2 momentin mukaan järjestelytoimikunta.

Länsi-Suomen lääninhallitus asetti 10.7.2000 tekemällään päätöksellä uutta Jämsän kuntaa varten järjestelytoimikunnan ja määräsi siihen Kuoreveden kunnanhallituksen ja Jämsän kaupunginhallituksen ehdottamat jäsenet ja heille varajäsenet. Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden edellä selostettujen päätösten mukaan lääninhallituksen kuntajakolain 29 §:n nojalla tekemä päätös järjestelytoimikunnan asettamisesta ei ollut sellainen päätös, josta kuntajakolain mukaan voi valittaa. Tämä päätös ei myöskään ollut hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös, josta kysymyksessä olleella yhdistyksellä olisi ollut oikeus valittaa.

Ottaen huomioon edellä todetun kuntajaon muuttamista koskevan oikeuskäytännön, oikeuskanslerin lausunnon ja muun asiassa saadun selvityksen, asiaan ei mielestäni ainakaan enää liity sellaista tulkinnanvaraisuutta, johon minun laillisuusvalvojana olisi syytä puuttua.

Apulaisoikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehensihteeri

Ulla-Maija Lindström