

Lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta

5/03.03/2013

Kaupunginhallitus § 80

Kuntarakenneuudistusta ohjaava kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Nyt lausunnolla olevalla kuntarakennelain muutoksella lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 d§:n 3 mom:ssa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennealueella. Valtioneuvoston toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisestä viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa esitetään laajennettavaksi. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2014. Lakiesitys menee perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Lausunnot pyydetään toimittamaan valtiovarainministeriöön viimeistään maanantaina 31.3.2014.

Esityslistan liitteenä on lausuntopyyntö ja luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä VM:n esitys valtioneuvoston toimivallasta kaupunkiseuduilla.

Ulvilan kaupungin lausunto:

Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointiin kuuluvassa kuntatalousosiossa todetaan seuraavasti: "Fuusiokustannukset kuntien yhdistymisen alussa rasittavat uuden kunnan taloutta. Tutkimukset ovat osoittaneet, että yhdistyminen aiheuttaa alkuvuosina menoja enemmän kuin tuloja ja yhdistyminen voidaan nähdä tulevaisuuteen suuntautuvana muutosinvestointina. Investoinnit aiheuttavat ensimmäisinä vuosina jopa huomattavasti lisämenoja."

Ulvilan kaupunki katsoo, että arviointi on näiltä osin puutteellinen. Vaikutusten arvioissa tulee selvittää, minkä suuruisia lisämenoja ja kuinka pitkäksi aikaa kuntien yhdistyminen kullakin seudulla tulee aiheuttamaan. Koska myös kaupunkiseutujen keskuskaupunkien taloudellinen tila on jo nyt varsin haasteellinen, tulee vaikutusten kuntatalousosioon liittää riittävä kauaskantoinen arvio ja perustelut siitä, pystyykö uusi kunta kantamaan yhdistymisen aiheuttamat taloutta rasittavat huomattavat lisämenot nykyistä kuntarakennetta paremmin.

Valmisteilla olevat vapaaehtoiset selvitykset

Ulvilan kaupunki tekee Porin seudulla parhaillaan yhdistymisselvitystä

yhdessä kymmenen kunnan kanssa. Tarkoituksena on, että selvityksen johtopäätökset ja toimenpiteet saadaan työohjelman mukaisesti valmiiksi ja arvioitavaksi vielä tulevan kesän 2014 aikana. Tämän jälkeen selvityksessä mukana olevat kunnat joutunevat tekemään kukin, todennäköisesti jo syys-, lokakuussa, valtuustotasoiset päätökset siitä, ovatko ne mukana selvitystyön seuraavassa vaiheessa eli yhdistymisesityksen ja edelleen yhdistymissopimuksen valmistelussa.

Porin kaupunkiseudulla on meneillään muodollisesti vapaaehtoinen selvitystyö. Tosiasiallisesti useat kunnat ovat kuitenkin mukana selvitystyössä voimassa olevan lain velvoittamana. Ulvilan kaupunki pitää lainmuutosehdotuksen osalta ongelmallisena sitä, että parhaillaan valmisteilla olevat yhdistymisselvitykset perustuvat 1.7.2013 voimaan tulleeseen kuntarakennelakiin ja nyt kesken selvitystyötä kyseistä lakia ehdotetaan jo muutettavaksi. Valmisteilla olevien selvitysten lopputuloksiin sovellettaisiin kuitenkin oleellisesti muuttunutta lakia, mikäli nyt ehdotetut muutokset tulevat voimaan, joten tässä on selkeä ristiriita.

Nykyisen voimassa olevan kuntarakennelain osalta perustuslakivaliokunta piti aikanaan välttämättömänä, että kunnille annetaan lainsäädäntöratkaisujen tultua hyväksytyiksi riittävästi, 6 kuukautta, aikaa tehdä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset yhdistymisesitykset. Esityksessä viitattiin muun muassa keskeneräiseen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin eli niin sanottuun sote-lakiin. Ulvilan kaupunki katsoo, että sote-ratkaisujen tulee olla selvillä ennen kuin voidaan odottaa kuntien lopullisia päätöksiä. Nyt kunnilla ei ole täyttä varmuutta sote-ratkaisusta.

Ulvilan kaupungin mielestä tässä vaiheessa esille otetut mahdolliset pakkoliitokset vaikeuttavat vireillä olevien vapaaehtoisten selvitysten valmistelua, uskottavuutta ja eteenpäin vientiä. Vapaaehtoiselle selvitystyölle tulee antaa työrauha. Kunnallishallinnon peruseriaate on se, että valtuustolla tulee olla itsehallinnon nojalla strateginen rooli ja valtuuston tulee tehdä täysin itsenäisesti kaikki omaa kuntaansa koskevat merkittävimmät ja pitkälle tulevaisuuteen johtavat päätökset.

Lakiluonnoksen suhde perustuslakiin

Ulvilan kaupunki katsoo, että lakiluonnos sisältää perustuslain kannalta hyvin tulkinnanvaraisia asioita. Erityisesti lakiluonnoksen 16 c §:n mukainen alueellinen kansanäänestys sekä 18 §:n mukainen valtioneuvoston toimivalta kuntien yhdistymisestä vastoin valtuuston tahtoa, ovat kiistatta ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa.

Lakiluonnoksen mukaan keskuskaupungin äänioikeutetut pystyisivät yksinään päättämään ns. enemmistön kannatuksen alueellisesti, jolloin muiden kansanäänestyskuntien tahtotila ei todellisuudessa tule otetuksi lainkaan huomioon. Näin toteutettuna kansanäänestys on pelkkä hallinnollinen muodollisuus, eikä vähimmäissäkään määrin kuntalaisten todellinen tahdonilmaus. Lopullinen ratkaisu kuntien yhdistymisestä voisi

tapahtua vastoin valtuuston tahtoa, kuten laissa yksiselitteisesti tode-
taan.

Mikäli todellisuudessa halutaan selvittää mukana olevien kuntien asuk-
kaiden tahtotila eli enemmistön kannatus kunnassa mahdollisesta yh-
distymisestä, kansanäänestys tulee toteuttaa kussakin kunnassa erik-
seen. Kunnittain toteutetun kansanäänestyksen tulosta tulee tarkastella
kuntakohtaisesti siten, että kussakin yksittäisessä kunnassa tulee olla
omalta osaltaan enemmistön kannatus ehdotukselle kuntien yhdistymi-
sestä.

Ulvilan kaupunki esittää, että lakiehdotusta kuntarakennelain muuttami-
sesta ei hyväksytä, vaan lakiluonnos palautetaan uudelleen valmistelta-
vaksi, odottamaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain lopulli-
sia ratkaisuja sekä perustuslakivaliokunnan arviota nyt lausunnolla ole-
vasta lakiesityksestä. Ulvilan kaupunki katsoo, että erityisesti pakkoliit-
tokset mahdollistava lakiluonnos ja siihen kuuluva alueellinen kansan-
äänestys sekä valtioneuvoston toimivalta kuntien yhdistymisestä vas-
toin valtuuston tahtoa ovat kiistatta ristiriidassa perustuslain kanssa.

Valmistelija: Kaupunginjohtaja Jukka Moilanen

Kaupunginjohtaja: Kaupunginhallitus antaa luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta
edellä valmistellun mukaisen lausunnon.

Päätös: Keskustelun kuluessa Johanna Mattila teki seuraavan vastaehdotuksen
valtiovarainministeriölle annettavaksi lausunnoksi:

**"MUUTOSEHDOTUS PYKÄLÄÄN 80 LAUSUNTO LUONNOKSESTA
KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISESTA**

Valtiovarainministeriö pyytää 31.3.2014 mennessä lausuntoa luonnok-
sesta kuntarakennelain muuttamisesta sekä erityisesti kuntarakennela-
kiin liittyvistä kaupunkiperusteista, menettelystä, valtioneuvoston pää-
tösvallan rajoista ja vaikutusarvioinneista. Kuntarakenne-uudistusta oh-
jaava kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Lausunnolla oleva kun-
tarakennelain muutos sisältää lisäyksen perustuslain asettamien reuna-
ehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston toi-
mivaltaa kuntarakennelain 4 d §:n 3 mom:ssa tarkoitetun yhtenäisellä
työssäkäynti- yhdyskuntarakennealueella.

Ulvilan kaupunki lausuu seuraavaa:

Vaikutusten arviointi

Kuntarakennelain tavoitteena on selkeyttää nykyinen kuntarakenne, jo-
ka antaa kunnille mahdollisuudet elinvoimaiseen kehitykseen, palvelui-

den tuottamiseen kuntalaisille demokraattisesti sekä kilpailukyvyn säilyttämiseen talous- ja sosioekonomisessa muutoksessa. Oleellista on lakimuutoksissa huomioida kuntien elinkeinopoliittiset kehitysmahdollisuudet palveluiden saatavuus, koulutuksen kehitys, asukasmäärän kehitys ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet. Muutoksissa tulisi selvittää myös mahdollisuudet kuntien välisten palveluiden tuottamiseen liittyvät mallit mahdollistamaan palveluiden saatavuus laadullisesti ja kustannustehokkaasti. Kaupunkiseutuperusteet ovat sinänsä johdonmukaisia perusteita kuntajakoselvityksen käynnistämiseksi, mikäli niiden perusteella saavutetaan järkevät kustannussäästöt ja tuovat ratkaisut maankäytön, asumisen, liikenneyhteyksien ja taloudellisen kehityksen sekä kuntarakenteen osalta.

Kuntarakennelain luonnoksessa ja perusteissa tulisi selvittää kunnilta poistettavien palveluiden vaikutus kuntien organisaatio- ja kustannusrakenteeseen. Palveluiden tuottamisen uudistus selkeyttäisi myös kuntarakennelakia.

Ulvilan kaupunki katsoo, että vaikutusten arviointi esitettyssä muodossa on liian yleisellä tasolla ja perusteissa tulee selvittää vaikutukset yksittäisen kunnan tai kaupunkiseudun osalta. Näin voidaan arvioida yhdistymisen tavoitteet sekä edut ja haitat kokonaisvaltaisesti ja objektiivisesti.

Valmisteilla olevat vapaaehtoiset selvitykset

Ulvila kaupunki tekee Porin seudulla parhaillaan yhdistys selvitystä yhdessä yhdeksän muun kunnan kanssa. Porin seutu on ainoa keskisuurista ja suurista kaupunkiseuduista, jossa selvitystyö tehdään vapaaehtoisesti. Selvitystyö valmistuu toukokuussa 2014 ja syksyn 2014 aikana selvitystyössä mukana olevien kuntien valtuustot tekevät päätöksensä toteutusvaiheeseen siirtymisestä.

Ulvilan kaupunki korostaa, että kuntajakoselvitys tulee tehdä vapaaehtoisuuteen perustuen. Kuntien yhteistyössä laadittujen toteuttamismallien onnistumisen perustana on yhdistyvien kuntien vahva keskinäisriippuvuus ja yhteinen tahtotila sekä hyötyjen toteutuminen. Vapaaehtoiselle selvitystyölle tulee antaa työrauha.

Velvoittava lainsäädäntö tulee rajoittaa vain erittäin poikkeuksellisiin ja pakottaviin tilanteisiin, jotka vaarantavat palveluiden järjestämisen kuntalaisille ja yleisen hyödyn.

Lakiluonnoksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtioneuvoston toimivallan päätösvalan laajentamista viime kädessä vastoin kunnan valtuuston tahtoa. Toimivallan muutos koskisi tällöin ainoastaan laissa säädettävät kaupunkiseutuperusteet täyttäviä kuntia. Hallitus esittää, että toimivallan käyttö sidotaan sekä erityisen kuntajakoselvityksen että alueellisen

kansanäänestyksen toteuttamiseen.

Uvilan kaupunki suhtautuu erittäin varauksellisesti alueelliseen kansanäänestyksen toimittamiseen esitetyllä tavalla. Uvilan kaupunki korostaa tässäkin yhteydessä yhtäältä sekä vapaaehtoisen päätöksen teon periaatetta ja toisaalta kunnallista itsehallintoa ja valtuuston roolia tehdä itsenäisesti omaa kuntaansa koskevat merkittävimmät päätökset.

Uvilan kaupunki ehdottaa, että kuntarakennelain muutosluonnokseen tehdään tarvittavat muutokset, jotka varmistavat vapaaehtoisuuden ja selkeyttävät arviointimenettelyn käytännön soveltamista. Uvilan kaupunki edellyttää lisäksi, että lakiesitykseen liittyvät perustuslailliset haasteet tulee selvittää tarkkaan ja huolellisesti luonnoksen jatkokäsittelyn aikana."

Leena Kaunisto kannatti Johanna Mattilan muutosehdotusta.

Keskustelun päätyttyä puheenjohtaja totesi, että oli tehty pohjaehdotuksesta poikkeava kannatettu ehdotus, joten asiassa tulee äänestää. Hän teki äänestusehdotuksen: joka kannattaa pohjaehdotusta äänestää "jaa", jos "ei" voittaa on Johanna Mattilan muutosehdotus tullut kaupunginhallituksen päätökseksi. Äänestusehdotus hyväksyttiin. Suoritettussa kädennostoäänestyksessä annettiin 4 "jaa" -ääntä (Tiina Ahonen, Tero Järvelä, Matti Koskela, Pekka Tuori) ja 7 "ei" -ääntä (Janne Eräpuro, Leena Jokinen-Anttila, Minna Juusela, Tapani Kankaanpää, Leena Kaunisto, Johanna Mattila ja Jarkko Viljanen). Puheenjohtaja totesi äänestyksen tuloksen, jonka mukaan Johanna Mattilan ehdotus oli tullut kaupunginhallituksen päätökseksi.

Matti Koskela, Tero Järvelä sekä kaupunginjohtaja Jukka Moilanen ilmoittivat merkittäväksi pöytäkirjaan eriävän mielipiteensä päätöksestä.

Täytäntöönpano: Lausunto valtiovarainministeriöön, valtiovarainministerio@vm.fi

Lisätietoja: Kaupunginjohtaja Jukka Moilanen, puh. 050 367 2617

Pöytäkirjanotteen oikeaksi todistaa

Uvilassa 31.3.2014


Mikko Polvenlahti
pöytäkirjanpitäjä