



RUSKON KUNTA

Valtiovarainministeriö

Kunta- ja aluehallinto-osasto

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

## RUSKON KUNNAN LAUSUNTO KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISESTA

Ruskon kunnanhallitus lausuntonaan toteaa seuraavaa:

### **Aluksi**

Ruskon kunnanhallitus pitää kaavailtua kuntarakennelain muutosesitystä täysin tarpeettomana jäljempänä esitettävien perusteiden.

### **Kaupunkiseutuperusteet**

Ruskon kunnanhallituksen mielestä esitetyt kaupunkiseutuperusteet ovat keinotekoisia ja tarkoitushakuisia eikä niillä ole mitään vaikutusta kestävyysvajeen pienentämiseen. Esityksessä on esitetty, että ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen, jos kunta täyttää ns. kaupunkiseutuperusteet. Kaupunkiseutuperusteita on esityksessä viisi: työpaikkaomavaraisuusperuste, työssäkäyntiperuste, lähitaajamaperuste, asuntomarkkinaperuste ja taloudellinen eriytymisperuste. Mikäli neljä viidestä perusteesta täyttyy, valtiovarainministeriö voi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen.

Esitetyt kaupunkiseutuperusteet ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Mikäli yksi peruste täyttyy, täyttyy myös muut perusteet. Tämä johtaa siihen päätelmään, että esitys on laadittu hyvin tarkoitushakuisesti ja siihen liittyy selvästi tavoitteita, jotka eivät kohtele kuntia tasa-arvoisesti. Tästä on esimerkkinä 16 b pykälän momentti, jossa todetaan, että pykälää sovelletaan vähintään 100 000 asukkaan työssäkäyntialueilla, ei kuitenkaan Helsingin työssäkäyntialueella. Kaupunkiseutukriteerejä ei ole kyetty perustelemaan lakiesityksen perusteluissa riittävästi ja vaikuttavasti sekä niiden merkityksen kuvaaminen on jäänyt epäselväksi, joten kriteerit eivät ole objektiivisia ja hyväksyttäviä.

Ruskon kunnanhallituksen mielestä kaupunkiseutukriteerit eivät anna legitiimiä oikeutta valtioneuvostolle tehdä kunnan tahdon vastaisia päätöksiä. Pakkoliitos on erittäin vahvasti kuntien itsehallintoon puuttuva toimenpide, jolla puututaan kunnalliseen itsehallintoon ja kuntalaisten

---

Käyntiosoite	Puhelin	Sähköpostit muotoa
Vanhatie 5	(02) 43 93 511	<a href="mailto:etunimi.sukunimi@rusko.fi">etunimi.sukunimi@rusko.fi</a>
21290 Rusko	Fax	
	(02) 43 93 533	

oikeuteen päättää itsenäisesti kunnan asioista. Mikäli näin merkittäviin asioihin annetaan oikeus tarkoitushakuisin perustein, on uhkana suomalaisen oikeusjärjestelmän ja poliittisen päätöksenteon uskottavuuden romahtaminen. Tämän vuoksi yksipuolisten pakkotoimenpiteiden kynnyks on asetettava erittäin korkealle. Tässä esityksessä edellä mainitun kynnyksen ylittäviä perusteluja ei ole esitetty. Luonnoksessa esitetyt kaupunkiseutujen ongelmat eivät ole sen laatuaisia, etteikö niitä voitaisi hallita muuten kuin puuttamalla kunnalliseen itsehallintoon pakkoliitoksilla.

## Menettely

Luonnoksen tarkoittamaan muutosprosessiin liittyy ongelmia, jotka ovat ristiriidassa Suomessa noudatettujen perinteisten toimintatapojen ja Suomen hyväksymien kansanvälisten sitoumusten kanssa. Luonnoksen mukaisen lainsäädännön perusteella lakkautettavat kunnat tullaan määräämään valtion toimesta mielivaltaisia kriteerejä käyttäen. Tämä on ristiriidassa muun muassa Euroopan neuvoston kunnallista itsehallintoa koskeviin suosituksiin, joissa korostetaan sitä, että kuntarakenteisiin tehtävät muutokset edellyttävät tapauskohtaista selvitystä, yhteistyötä ja riittävää vuorovaikutusta asianomaisten kuntien kanssa. Tässä esityksessä yksityiskohtainen tarkastelu jää epämääräisten kriteerien taakse. Pitää myös huomioida, että hallintovaliokunta on omissa kannanotoissaan pitänyt tärkeänä, että kuntatason on oltava mukana tämän tyyppisissä muutoksissa.

Ruskon kunnanhallituksen mielestä menettely, jossa muutosta johdetaan ja ohjataan ylhäältä pakottamalla, johtaa keinotekoisiiin ja toimimattomiin ratkaisuihin, joiden todellinen vaikuttavuus on alueen kehittämisen kannalta negatiivinen sekä toiminnallisesti että taloudellisesti. Lisäksi pakkotoimet johtavat todennäköisesti poliittisiin riitaisuuksiin, heikentävät päätöksentekokykyä ja toiminnan vaikuttavuutta, joilla on suuri merkitys alueen menestykseen tulevina vuosina. Lisäksi kunnanhallitus toteaa, että kuntarakenteen uudistaminen on tapahduttava ”alhaalta ylös”, kuntien ja valtion yhteistyöllä, eikä se saa perustua ylhäältä asetettuun pakkoon. Kuntatason asiantuntemuksen käyttäminen ja osallistuminen kuntarakenteen uudistamiseen pitää olla muutakin kuin lausuntojen antamista lukuisista samanaikaisista lakiehdotuksista.

## Valtioneuvoston päätösvalta

Esityksen perusteella valtioneuvoston päätösvaltaa laajennetaan merkittävästi, sillä valtioneuvostolle mahdollistetaan yleinen toimivalta päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kuntien tahtoa laajoilla alueilla. Aikaisempi käytäntö on kohdistunut ja myös nyt laissa oleva ns. kriisikuntia koskeva säädös kohdistuu yksittäiseen kuntaan tai pieneen kuntajoukkoon. Tässä esityksessä valtioneuvoston päätösvaltaa laajennetaan useisiin kaupunkiseutuihin ja lukuisiin kuntiin. Tämä on merkittävä muutos aikaisempaan käytäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin, joihin Suomi on sitoutunut. Esimerkiksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan esitöissä on todettu, että tuskin on toista niin keskeistä asiaa itsehallinnon kannalta kuin aluejaon loukkaamattomuus mielivaltaisia muutoksia vastaan. Näin ollen luonnosta arvioitaessa on huomioitava, onko

pakkoliitoksen kriteerit ja päätösvallan laajentaminen sellaisia asioita, joiden perusteella kuntia voitaisiin pakottaa pakkoliitoksiin.

Luonnoksen perusteluissa on viitattu pakkoliitospäätöksiin, joita on tehty 1940–1970 –luvuilla. Lain perusteluissa muutosta perustellaan sillä, että nyt esitetyt kaupunkiseutuperusteet ja muutostarpeet ovat samanlaisia kuin aiemmat pakkoliitosten perusteena käytetyt perustelut. Edellä mainitut perustelut ovat ristiriidassa nykyisen lain tavoitteiden kanssa, koska vuosina 1946–1992 ollutta pakkoliitosmahdollisuutta on käytetty vain 20 kertaa ja viimeisin pakkoliitos on toteutettu 1977. Kuten edellä mainittiin, lakiluonnos laajentaisi pakkoliitoksen mahdollisuuden yhdellä kertaa useisiin kymmeneen kuntiin.

Kunnallishallinnon historiassa pakkoliitokset ovat olleet erittäin harvinaisia ja ne ovat perustuneet yksittäisiin tapauksiin sekä ne on tehty erityisin perustein. Lisäksi on huomioitava, että viimeisten pakkoliitosten jälkeen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta on muuttunut merkittävästi mm. paikallisen itsehallinnon peruskirjan tavoitteisiin sitoutumisen (v. 1991) ansiosta.

### **”Kansanäänestys”**

Esitykseen sisältyy merkittävä kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten demokratian ja oikeusjärjestyksen vastainen esitys alueellisesta kansanäänestyksestä. Esitystä ei voi pitää missään olosuhteissa hyväksyttävänä, koska se poikkeaa merkittävästi nykyisin voimassa olevan kuntarakennelain mukaisesta säädöksestä, jolla kansanäänestys järjestetään vain sellaisessa kunnassa, jonka valtuusto on vastustanut kuntaliitosta. Luonnoksen mukainen menettely tarkoittaa sitä, että yksittäistä kuntaa koskeva päätöksenteko tapahtuu muiden kuin asianomaisten kunnan asukkaiden toimesta, jos kysymyksessä ei ole kaupunkiseudun keskuskunta. Tällainen menettely on vastoin kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatetta. Tämä menettely ei noudata Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artiklaa, jossa todetaan, että paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa ja kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä. Vaikka kansanäänestys on aina neuvoa-antava, ei alueellinen äänestys voi antaa valtioneuvostolle oikeutta päättää kuntien yhdistymisestä vastoin valtuuston tahtoa, jos yhdistymistä ei kannata enemmistö ko. kunnan asukkaista.

Lakiluonnoksessa olevalla käytännöllä voidaan syrjäyttää kokonaan kunnan valtuuston ja kuntalaisten tahto. Ministeriöllä on oikeus käynnistää erityinen kuntajakoselvitys (15§). Ministeriön nimeämä kuntajakoselvittäjä voi tehdä esityksen kuntajaon muuttamisesta ja siihen liittyvän kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisesta niissä kunnissa, joiden valtuustot eivät ole hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta (nykyinen 16§). Valtioneuvosto voi päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta kuntien yhdistymisestä, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä (nykyinen 18§). Nykyisen lainsäädännön mukaan kuntalaiset voivat syrjäyttää valtuuston tahdon. Lakiluonnoksen mukaan valtuuston ja tahdon voi syrjäyttää oman kunnan asukkaiden lisäksi myös naapurikuntien asukkaat, jotka voivat myös samalla syrjäyttää liitettäväksi esitetyn kunnan asukkaiden tahdon. Tällaista menettelyä ei voi pitää kunnallisen itsehallinnon ja oikeudellisten periaatteiden mukaisena.

Kansanäänestystä koskevaa lainsäädäntöä on tarkennettu kuntajakolain muutoksella 167/2005. Silloin lain sanamuoto kirjoitettiin nykyisessä laissa olevaan muotoon, jossa säädetään, että muutos voidaan tehdä vastoin valtuuston tahtoa vain silloin kun kuntaliitosta vastustaneessa kunnassa järjestetyssä kansanäänestyksessä kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen. Edellä mainitun lakimuutoksen valmisteluasiakirjoissa (HE 264/2004) todetaan, että säädöstä on syytä tarkentaa, koska aikaisemman säädöksen mukaan oli epäselvää, järjestetäänkö kansanäänestys koko alueella, vain ainoastaan siinä kunnassa, jonka valtuusto oli vastustanut ehdotusta. Pykälän tarkistuksen jälkeen tulkinnanvaraisuus poistui ja kansanäänestystä ei tarvitse järjestää kaikissa asianomaisen kuntajaon muutoksen kohteena olevissa kunnissa, vaan muutos edellyttää enemmistöä niissä kunnissa, joissa kunnallinen kansanäänestys on kunnan vastustuksen tai asettaman ehdon perusteella järjestetty. Nyt valmisteilla oleva ehdotus on täysin päinvastainen.

Lisäksi on huomioitava, että kuntalaisten ja kuntien jälkikäteinen vaikuttamismahdollisuus (valitusmenettely) on ollut jo aikaisemmin erittäin heikko kuntajakoa muutettaessa. Kuntajakolain yleisyyden johdosta korkein hallinto-oikeus ei ole kumonnut yhtään valtioneuvoston tai ministeriön tekemiä kuntajaon muutoksia koskevia päätöksiä. Näin ollen laissa esitetty valitusmahdollisuus ei tuone lainkaan lisää oikeusturvaa kunnille ja kuntalaisille.

Ruskon kunnanhallituksen mielestä valtioneuvoston päätösvaltaa ei tule laajentaa luonnoksessa esitetyllä tavalla, vaan toimivalta on pidettävä sellaisena kuin siitä säädetään voimassa olevassa kuntarakennelain 18 pykälässä. Erityisesti kansanäänestyksen osalta kunnanhallitus toteaa, että kansanäänestys on toteutettava kuntarajoja kunnioittaen ja kuntalaisten äänille on annetta itsehallinnon mukainen arvo. Kunnallisen ja kuntalaisten itsehallinnon ohittaminen alueellisella kansanäänestyksellä on vastoin yleistä oikeuskäsitystä. Esityksen mukainen alueellinen kansanäänestys asettaa kunnat ja kuntalaiset eriarvoiseen asemaan valtakunnassa. Lakiluonnoksen mukaisilla kaupunkiseuduilla asuvat eivät voi vaikuttaa samalla oman kuntansa tulevaisuuteen kuin muissa kunnissa. Maantieteelliset perusteet eivät oikeuta esitetyn mukaiseen kuntien eriarvoiseen kohteluun itsehallinnollisen aseman heikentämiseen. Tämä on vastoin perustuslain mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta.

## Vaikutusarviointi

Luonnoksessa esitetty vaikutusten arviointi on puutteellinen ja perustuu yleisiin toteamuksiin, joille ei esitetä tutkimukseen perustuvia perusteluja. Vaikka perusteluissa on tuotu esille taloudellisia perusteluja, eivät perustelut vastaa siihen ydinkysymykseen, miten hyvinvointipalvelujen rahoitus hoidetaan tulevaisuudessa paremmin uudella kuntarakenteella. Luonnoksen perusteluissa todetaan aivan oikein, että ”oleellista palvelutuotannon tehokkuuden kannalta ei ole kunnan koko, vaan tapa järjestää ja organisoida toiminta ja kunnan vastuulla olevat palvelut. Se, millä aikavälillä kokonaisyhdyt mahdollisesti ylittävät kustannukset, on tapauskohtaista, ja erot kuntaliitostapausten välillä ovat ilmeisesti suuria.” Kunnallistaloudellinen vaikutus voi olla negatiivinen, jos tehokkaat kunnat liitetään pakolla keskuskaupunkeihin, sillä kuntaliitos ei tule vaikuttamaan merkittävimpiin kustannuksiin aiheuttavaan toimintaan, eli kansalaisten palvelutarpeeseen. Suurkuntiin perustuva ratkaisumalli on ristiriidassa tieteellisen tutkimuksen kanssa. Monissa tutkimuksissa on korostettu nykyisen yhteiskunnan parhaina ratkaisuin



**Loppulausuma**

Edellä olevan perusteella Ruskon kunnanhallitus toteaa, että lausunnolla olevaa kuntarakennelain muutosesitystä ei tule antaa eduskunnalle. Jos hallituksen esitys kuitenkin annetaan eduskunnalle luonnoksen mukaisena, se tulee käsitellä eduskunnassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus on ristiriidassa kuntien ja kuntalaisten välisen yhdenvertaisen kohtelun kanssa (perustuslain 6 §) ja kaventaa merkittävästi perustuslain 121 §:n mukaista kunnan asukkaiden itsehallintoa.