



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on lähettänyt kuntiin 17.1.2014 päivätyn lausuntopyynnön luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta. Esityksessä lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 d §:n 3. momentissa tarkoitettulla yhtenäisellä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennealueella.

Lausuntoa pyydetään 31.3.2014 mennessä. Läheteessä pyydetään lausuntoa luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä: kaupunkiseutuperusteista, menettelystä, valtioneuvoston päätösvalan rajoista sekä vaikutusarvioinnista.

Mustasaaren kunnan lausuntona todetaan seuraavaa:

Yleislausuma:

Lausunnolla olevan lakiluonnoksen mukaista hallituksen esitystä ei tule antaa eduskunnalle. Jos hallituksen esitys annetaan eduskunnalle luonnoksen mukaisena, se tulee käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Ennen esityksen antamista on arvioitava esityksen vaikutus jo hyväksytyihin kuntarakennelain säännöksiin ja kuntarakennelain sääntelemään jo käynnissä olevaan kuntauudistusprosessiin.

Perustelut:

Mahdollinen laki tulee säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain 121. §:n mukaan Suomi on jaettu kuntiin, joilla on itsehallinto. Säädös on lähtökohdiltaan pysyvä ja sen tarkoituksena on ylläpitää vakiintunutta hallintojärjestelmää valtakunnallisesti. Jos kuntien itsehallinnolliseen asemaan halutaan puuttua lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa tarkoitettulla tavalla, tulee koko kuntarakennelaki avata uudelleenarvioinnille. Uudelleenarvioinnissa tulee arvioida erityisesti kuntarakennelain tavoitteiden suhdetta kunnalliseen itsehallintoon ja tavoitteiden tosiasiallista merkitystä ja esitettyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen.

Keskeiset perusteet perustuslain säätämisyjärjestykselle sekä kuntarakennelain kokonaisvaltaiselle uudelleentarkastelulle ovat seuraavat:

1. Pakkoliitoksen edellytykseksi on asetettu se, että "kuntajakoselvittäjän esitys kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön yhteenlasketun kannatuksen niissä kansanäänestyksissä, jotka toimitetaan kuntajakoselvittäjän esitykseen kuuluvissa ja kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa". Tämä merkitsee käytännössä useimmissa tapauksissa sitä, että pakkoliitosta koskeva päätösvalta luovutetaan alueen keskuskaupungin asukkaille. Kysymys on kuntien itsehallinnon näkökulmasta täysin toisesta tilanteesta kuin rakennelaisissa jo olevassa kansanäänestyksessä, jossa kuntalaisten kansanäänestyksessä ilmaiseva tahto voi sivuuttaa asianomaisen kunnanvaltuuston tahdon.

Esitetty alueellisen kansanäänestyksen malli on ristiriidassa Euroopan neuvoston ministerikomitean hallintorajojen muuttamista koskevan suosituksen Rec (2004) 12 kanssa "Care should be taken to avoid gerrymandering or even the perception of gerrymandering" samoin kuin kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta annetun Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen 16. artiklan kanssa "Sopimuspuolet pidättyvät toimenpiteistä, jotka muuttavat väestörakennetta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asuttamilla alueilla ja joiden tarkoituksena on rajoittaa tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja vapauksia."

2. Valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen edellytyksenä on, että 4. §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät ja kuntajaon muuttamiseen on alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai kuntien taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyvät painavat perusteet.



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

Perustuslakivaliokunta piti kriisikuntien pakkoliitoksia koskevassa kannanotossaan (PeVL 20/2013) "tärkeänä, että pakkoliitosmahdollisuuden kynnystä selvennetään myös edellyttämällä muutoksen välttämättömyyttä ("...jos muutos on *välttämätön* erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi."). Välttämättömyyskriteeri rajaa myös sitä, miten monta kuntaa yhdistäminen voi koskea."

Lausunnolla olevassa luonnoksessa tämä välttämättömyyskriteeri on kokonaan unohdettu, vaikka pakkoliitoksen käyttö on selkeästi heikommin perusteltavissa kuin niissä tilanteissa, joissa kuntalaisten peruspalvelujen turvaaminen on uhattuna. Välttämättömyyskriteerin tilalla on selkeästi lievempi "painavat perusteet".

Lakiluonnoksen luvussa "Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys" todetaan, että "valtioneuvoston päätökseltä edellytettäisiin siten, että liitos olisi välttämätön ongelmien ratkaisemiseksi. Välttämättömyyden tarkastelu perustuisi kokonaisarvioon. Säännöksessä otettaisiin huomioon perustuslakivaliokunnan edellyttämä kunnallisen itsehallinnon varsin vahva perustuslainsuoja". Myös "kokonaisarvio", jota perustuslakivaliokunta kriisikunta-pakkoliitoslausunnossaan edellytti, on itse säännöstekstistä unohtunut. On poikkeuksellista, jos arvioon ei vaikuta lainkaan se, millä tavoin pakkoliitos vaikuttaa kunkin kunnan asukkaiden palveluun.

3. Välttämättömyystarkasteluun kuuluu myös se, ovatko esitetyt ongelmat ratkaistavissa muilla keinoilla kuin kuntien pakkoliitoksilla.

Kunnat ja välillisesti kuntalaiset on asetettu eriarvoiseen asemaan sekä maakunnan sisällä että koko maan tasolla. Helsingin seutu on jätetty kokonaan pakkoliitossäännösten ulkopuolelle. Siellä selvitetään kuntien yläpuolista hallinnon tasoa muualla pakkoliitosten perusteeksi esitettyjen ongelmien ratkaisijaksi. Vastaavaa selvitystä on tehty myös Tampereen seudulla, mutta se ei näytä sopivan hallituksen ratkaisumalliksi.

4. Lakiesitys on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan kannanoton kanssa, jonka mukaan kuntajaon muutokset eivät saa johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen (PeVL 20/2013 vp, PeVL 33/2009 vp, PeVL 37/2006 vp, PeVL 10/1998 vp), valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa (PeVL 21/2009) sekä oikeuskanslerin ratkaisun kanssa, jossa korostetaan kielellisten oikeuksien erityisasemaa ennen hallinnollisia tarkoituksenmukaisuus- tai taloudellisia näkökohtia (OKV/1370/1/2009, OKV/1349/1/2009, OKV/1354/1/2009).
5. KHO on tehnyt 42 vuoden aikana yhteensä 21 kuntien pakkoliitospäätöstä erillisarviointien perusteella. Ko. menettelyä tai sen perustelua ei voida rinnastaa nyt tehtyyn yleisperuste-esitykseen, minkä kohteena on samanaikaisesti 24 kuntaa. Kysymys on yleistulkinnasta ja yleiskriteereistä, joiden hyväksyminen loukkaa vahvasti kunnallisen itsehallinnon perustuslain 122. §:n mukaista asemaa pysyvästi ja laajasti.

Nykyistä perustuslakia säädettäessä edellytettiin, että tällainen poikkeus perustuslakiin voi olla vain "rajattu poikkeus". Ilmaisuihin rajattu poikkeus viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Perustuslain valmisteluasiakirjoissa asia määritellään suhteellisen selkeästi toteamalla, että vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin (HE 1/1998 vp s. 125). Jos kuntien yhdenvertaiseen kohteluun ja kunnallisen itsehallinnon toimintajärjestelmään puututaan luonnoksen esittämällä tavoin, ei kyse tietenkään enää ole rajatusta poikkeuksesta. Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on merkittävä muutos nykyiseen kuntajakoon ja kuntakokoon, kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 20/2013 vp s. 9).

6. Luonnoksen tavoitteena pitämät kaupunkiseudut kattavat kunnat eivät enää kovin hyvin täytä sitä perustuslain edellytystä, jonka mukaan kunta on paikallisyhteisö. Tätä seikkaa korosti myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan kuntarakennelaista (PeVL 20/2013 vp): "Kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköitä. Tämä asettaa tietynlaiset rajat sille, millaiseksi kuntarakenne voidaan Suomessa tavallisen lain säännöksiin muodostaa. Esimerkiksi perustuslain 122. §:n 2. momentin, jonka mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla, ei voida tässä kokonaisuudessa katsoa antavan lainsäätäjällekään perustetta täysin vapaasti muuttaa kuntarakennetta ja kasvattaa kuntakokoa. Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on merkittävä muutos nykyiseen kuntajakoon ja kuntakokoon. Eräiltä osin ehdotetut yhdistymiskriteerit näyttäisivät jo edellyttävän kuntakokoa, joka lähenisi maakuntaa ja jossa paikallisen itsehallinnon piirteiden toteutuminen vaikeutuisi."



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

7. Lausunnolla oleva esitys loukkaa monin tavoin myös hyvän hallinnon periaatteita. Se muuttaa asetelmat kesken käynnissä olevan selvitysprosessin ja vaiheessa, jolloin muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ovat vielä selvittämättä. Onkin arvioitava, mitä lausunnolla olevan esityksen säännökset vaikuttavat kuntarakennelain voimassa oleviin säännöksiin.

Yksityiskohtaiset perustelut:

Kuntien yhdenvertainen asema

Suomalaisen kunnallisoikeuden yksi keskeinen periaate on yhtenäiskuntaperiaate: kunnat ovat oikeudellisesti samassa asemassa, niillä on samat oikeudet ja velvoitteet. Niitä on myös lainsäädännössä kohdeltu yhdenvertaisesti. Jos säädettävänä olevassa laissa on tästä poikkeuksia, on poikkeusten sallittavuus tullut perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Näin on viime vuosina tapahtunut esimerkiksi Kainuun maakuntakokeilusta ja seutuhallintokokeilusta säätämisten yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta totesi jälkimmäisen osalta lausunnossaan (PeVL 8/2003 vp) muun ohella seuraavaa: ”Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 70/2002 vp s. 2, PeVL 65/2002 vp s. 4/1). Seutuyhteistyökokeiluun liittyvän seutuvaltuustokokeilun pääasiallisena tarkoituksena on hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta päätöksenteosta. Kokeilulla tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttävää päämääriä. Perustuslain yhdenvertaisuussääntely ei tällaisessa kokeiluyhteydessä muodosta estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 65/2002 vp s. 4/1)”. ”

Toisin sanoen kuntien erilaiselle kohtelulle on oltava asialliset ja hyväksyttävät perusteet. Edellä olevassa tapauksessa hyväksyttävä peruste oli kansanvaltaisuuden lisääminen. Vastaava peruste voisi olla perusoikeuksien vahvistaminen.

Luonnoksessa perustelut ovat seuraavat:

”Esityksen keskeisinä tavoitteina on kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistäminen niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat asukkaiden työssäkäynnin, asioinnin sekä palvelujen käytön kannalta toiminnallisesti yhtenäisiä. Tavoitteena on samalla luoda edellytyksiä kaupunkiseutujen kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle ja vahvistaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tavoitteena on myös estää alueen taloudellinen eriytyminen. Tavoitteena on kuntarakenneuudistuksen toteutuminen kaupunkiseuduilla keskuskaupunkien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti ja toiminnallisesti kytkeytyvien kehyskuntien yhdistymisen kautta. Vahva yhdestä kunnasta muodostuva kaupunkiseutukunta yhdistää voimia elinkeinopolitiikassa, hillitsee maankäyttöä hajauttavaa epätervettä kilpailua ja luo erillisiä kuntia paremmat puitteet sosiaalisesti tasapainoiselle rakenteelle. Siten kuntauudistuksen edistymisen ja toteutuminen kaupunkiseuduilla tukee kansallista kasvua ja kilpailukykyä.”

Tavoitteet ovat sellaisenaan hyväksyttäviä, mutta niiden toteutumisen ja kuntaliitoksen välinen yhteys on perustelematon. Samat tavoitteet on mahdollista saavuttaa pakkoliitokset välttämällä: yhteistyöllä, kuntien välisin MAL-sopimuksin, seutuhallinnolla ja tapauskohtaisin ratkaisuin, jollaisia kaupunkiseuduilla jo yleisesti on käytössä. Luonnoksen perusteluissa liioitellaan ongelmia, joita tämänkaltaisessa yhteistyömenettelyssä nykyisellään olisi. Kaupunkiseutujen reunakuntien osalta ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevää hyväksyttävää painavaa perustetta kuntien erilaiseen kohteluun eikä myöskään perusteita Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan selittävän raportin mukaiseen äärimmäiseen toimenpiteeseen eli kuntien yhteenliittämiseen.

Kilpailukyvyyn lisääminen ym. tavoitteina mainitut seikat ovat kaiken lisäksi sellaisia, että niiden objektiivinen mittaaminen ja arviointi tulevat olemaan mahdottomia. On tarpeen terve kriittisyys sen suhteen, ovatko luonnokseen kirjatut tavoitteet realistisia ja sitä luokkaa, että niillä voidaan katsoa ylitettävän pakkoliitosten toteuttamiseen oikeuttava kynnyks. Ne ovat kylläkin sellaisia, joilla neljä vuosikymmentä siten tehtyjä pakkoliitoksia aikanaan perusteltiin, samoin kuin eräitä sen jälkeen tehtyjä vapaaehtoisia liitoksiäkin. Kun tutkijat ovat vertailleet liitettuja ja erillään pysyneitä kuntia, ei eroja juuri ole nähtävissä, ainakaan puoltavaan suuntaan. Liitoshankkeita, kuten lausunnon kohteena olevassa luonnoksessa, vauhditetaan väittämällä, että isompi kunta menestyy paremmin kuntien välisessä kilpailussa.



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

Koska perustelut ovat hyvin hajanaiset eikä niille ole tieteellistä tai syvemmän tutkimustiedon näyttöä, vaikuttaa sille, että todellinen tavoite on keskuskaupunkien toimintojen ja talouden turvaaminen liitoskuntien avulla.

Selkeimmin tämän on jo aiemman ns. paras-hankkeen arvioinnin yhteydessä ilmaissut eduskunnan hallintovaliokunta (HaVM 24/2010 vp s. 2):

”Eduskunnan hyväksymän hallintovaliokunnan Paras-selonteosta antaman mietinnön mukaisesti valiokunta pitää edelleen huolestuttavana, etteivät uudistuksen vaikutukset ole käytännössä näkyneet kuntatalouden kannalta merkittävimmissä kunnissa, suurissa kaupungeissa, jotka täyttävät puitelain edellyttämät väestöpohjat ja jotka eivät ole tehneet rakenteellisia uudistuksia (HaVM 8/2010 vp).”

Itsehallinnon perustuslain mukainen suoja ja valtioneuvoston päätösvallan rajat

Valtioneuvoston toimivaltaa ei voida laajentaa yleiseksi toimivallaksi päättää kuntien yhdistymisestä vastoin kunnanvaltuuston tahtoa.

Perustuslain 122. §:n 2. momentin mukaan lailla tulee säätää kuntajaon perusteista. Niin perustuslain kuin paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännösten henki on se, että kuntajaon perusrakenne on luonteeltaan pysyvä. Siihen tehtävät muutokset ovat poikkeuksia. Vallitsevan kuntajaon säilyttäminen ei tästä syystä vaadi mitään perusteluja. Sen sijaan vallitsevan tilanteen muuttamiseen on aina vaadittu laissa tarkoin määritellyt perustelut.

Tehokkaasti suojattu kuntajako on kunnallisen itsehallinnon yksi keskeinen ominaisuus. Se on yhtenä tärkeänä elementtinä paikallisen itsehallinnon peruskirjassa, johon Suomi on sitoutunut (SopS 66/1991). Peruskirjan esitöissä on nimenomaisesti todettu, että tuskin on toista niin keskeistä asiaa itsehallinnon kannalta kuin aluejaon loukkaamattomuus mielivaltaisista muutoksista vastaan. Lausunnon kohteena olevaa luonnosta arvioitaessa on sen vuoksi keskeinen huomio kiinnitettävä siihen, ovatko pakkoliitoskriteerit hyväksyttäviä siinä suhteessa, että niiden perusteella voitaisiin päätyä niinkin vahvasti kunnalliseen itsehallintoon puuttuvaan ratkaisuun kuin mitä laajan kuntajoukon itsenäisyyden menettäminen tarkoittaa.

Kunnan lakkautus tarkoittaa samalla niiden asukkaiden itsehallinnon merkityksen ja toteutusedellytysten huomattavan suurta kaventumista. Tästä syystä paikallisen itsehallinnon peruskirjan selittävässä raportissa (ETS No. 122) todetaan suoraan, että kuntaliitos voi olla vasta äärimmäinen ratkaisu (*Proposals for changes to its boundaries, of which amalgamations with other authorities are extreme cases, are obviously of fundamental importance to a local authority and the citizens whom it serves.*).

Valtioneuvostolle annettavaa toimivaltaa perustellaan luonnoksessa yhä vuoden 1997 perustuslakivaliokunnan lausunnolla (PeVL 24/1997 vp), jossa katsottiin, ettei kunnallisen itsehallinnon suoja tarjoa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksista vastaan. Tuolloin lausunnon kohteena oli kuitenkin yleinen kunnallista jaotusta koskeva laki, ei nyt esillä olevan luonnoksen mukaista laajaa kuntien yhteen liittämiseen johtavaa prosessilakia. Tämän erilaisen tilanteen havaitseminen on perusteluihin jäänyt kirjaamatta. Muutoinkin perusteluja leimaa kauttaaltaan tarkoitushakuisuus ja pinnallisuus, mikä näkyy muun ohella kuntarakennelakia viime vuonna koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon valikoivasta siteerauksesta.

Luonnoksen perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 20/2013 vp) korostamaan seikkaan, jonka mukaan pakkoliitosmahdollisuuden kynnystä oli selvennettävä edellyttämällä muutoksen välttämättömyyttä. Välttämättömyyskriteeri oli siinä kuitenkin yhteydessä kunnan vaikeaan taloudelliseen tilaan ja asukkaiden lakisääteisten palveluiden turvaamiseen, ei suinkaan nyt luonnoksessa oleviin kriteereihin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon voi siten katsoa rajaavan pakkoliitoksen käyttömahdollisuuden vain sanottuun palveluiden turvaamistavoitteeseen. Nyt luonnoksessa esitetyt pakkoliitosmahdollisuuksien edellytykset laajentavat valtioneuvoston toimivaltaa pakkoliitoksiin olennaisesti perustuslakivaliokunnan mahdollistamasta.

Luonnoksen perusteluissa viitataan yleisellä tasolla aiempaan pakkoliitoskäytäntöön kaupunkien yhdyskuntarakenteen ynnä muiden vastaavien perusteiden nojalla. Perusteluissa katsotaan nyt esitettyjen kaupunkiseutuperusteiden nojautuvan samantyyppisiin perusteisiin ja tarpeisiin kuin aiemmat pakkoliitoksen perusteena käytetyt perustelut. Myös aiemman oikeuskäytännön katsotaan tukevan perusteita. Kyseiset perustelut ovat kuitenkin ristiriidassa jo sen kanssa, mitä luonnoksessa on aiemmilla sivuilla todettu.

Niiden mukaan vuosina 1946–1992 ollutta pakkoliitosmahdollisuutta on käytetty (vain) 20 kertaa. Merkittävän kuntaliitos oli Helsingin suuri kuntaliitos, jossa vuonna 1946 Helsinkiin liitettiin neljä kuntaa: Haaga, Huopalahti, Kulosaari ja Oulunkylä.



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

Viimeiset pakkoliitokset toteutettiin vuonna 1977. Pakkoliitos on siten suomalaisen kunnallishallinnon historiassa ollut äärimmäisen harvinaista ja poikkeuksellista. Vaikka Suomessa on eri aikoina keskusteltu pakkoliitoksista runsaasti, on niitä kuitenkin tehty varsin harvoin. Viimeisten pakkoliitospäätösten jälkeen on käsitys kunnallisen itsehallinnon oikeussuojasta olennaisesti toisenlainen, erityisesti kansanvaltaisuusperiaatteen vahvistamispyrkimysten ja eurooppalaisiin itsehallintoperiaatteisiin paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta sitoutumisen ansiosta.

Kysymys oli esillä myös vuoden 1997 kuntajakolain säätämisen yhteydessä. Tuolloin tehtiin kuitenkin merkittävä kunnallista itsehallintoa ja kunnan olemassaoloa turvaava muutos tiukentamalla pakkoliitosten edellytyksiä. Pakkoliitos voitiin toteuttaa vain erillislain säätämisen muodossa. Kynnys nostettiin siten erittäin korkealle. Tällaiseen vaihtoehtoon ei kuitenkaan sitten ole tartuttu lain voimassa ollessa.

Perusteluissa esitetty yleistyksen näin ollen paitsi historiallisesti myös asiallisesti väärän kuvan antava. Vapaaehtoisuuden periaate on nimittäin ollut kuntajaosta määrittävissä laeissa (1925 ja 1967) yhtenä johtavana, joskaan ei poikkeuksettomana periaatteena. Tutkijat ovat korostaneet kunnalliseen itsehallintoon olennaisena osana kuuluvaa alueellisen koskemattomuuden periaatetta.

Pakkoliitoksen edellytyksiä koskeva tiukka, eri aikojen kunnallista jaotusta koskevissa laeissa ollut sääntely osoittaa käänteisesti kunnille kuuluvaa oikeutta päättää kunnallisesta jaotuksesta. Sama koskee kuntalaisten kuulemisvaatimuksen korostamista, mikä ilmeni jo vuoden 1997 kuntajakolakia (73/1997) säädettäessä. Kunnallista itsehallintoa kuntarakennemuutosten tekemisessä huomioon otettavana seikkana on korostettu kaikissa yhteyksissä, jolloin laajasta kuntarakennemuutoksesta on keskusteltu. Sama koskee historiallisen kehityksen huomioon ottamisen vaatimusta.

Yhteenvetona edellä olevasta on todettavissa, että pakkoliitoksen yhteensopivuus kunnalliseen itsehallintoon ja kansalaisten oikeuteen päättää paikallisyhteisönsä asioista on erittäin heikko. Tämän on myös lainsäätäjät havainnut pitämällä pakkoliitoksen kynnyksen erittäin korkeana ja päinvastoin vahvistamalla kunnan oikeusasemaa. Samana osoittaa pakkoliitosten toteuttamiskäytäntö. Nyt lausunnon kohteena olevan luonnoksen hyväksyminen merkitsisi huomattavaa poikkeusta tähänastisesta oikeusajattelusta ja käytännöstä ilman että esitettyihin poikkeuksellisiin menettelyihin olisi vakavia kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä perusteita.

Kansanäänestys

Esitykseen sisältyy myös merkittävä kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten demokratia- ja oikeuskäsityksen vastainen esitys alueellisesta kansanäänestyksestä, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Lausunnon kohteena olevan luonnoksen mukainen menettely tarkoittaa käytännössä sitä, että yksittäistä kuntaa koskeva päätöksenteko voi tapahtua, ja käytännössä tapahtuu, muiden kuin asianomaisen kunnan asukkaiden toimesta. Tällainen on täysin vierasta kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta, siten kuin periaatetta tähän asti on tulkittu.

Päätöksentekomenettely ei myöskään noudata paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämää. Sen 5. artiklassa osoitetaan tarve kansanäänestyksen toteuttamiseen kuntaliitosasioissa. Itsestään selvää on, että siinä tarkoitetaan asianomaisen kunnan asukkaiden mielipiteiden selvittämistä kansanäänestyksellä, ei suinkaan muiden kuntien asukkaiden.

Euroopan neuvoston ministerikomitean antamassa suosituksessa menettelystä kuntarakennereformeissa (Recommendation Rec (2004) 12) annetaan kuntarakennereformin toteuttamisen reunaehdoiksi seuraavat vaatimukset (17. kappale):

Jokaisen reformin on sen valmistelussa, päätöksenteossa, täytäntöönpanossa ja arvioinnissa perustuttava tehokkuuden, läpinäkyvyyden, perusteltavuuden, edustavuuden ja vaikuttavuuden parametreille. Huolellisen valmistelun ja toteutuksen vaatimusta korostetaan muun ohella toteamalla, että minkä tahansa reformin kuntarakennereformissa voi edellyttää vaativan useiden vuosien ajan. Uudistusprosessin valmistelu ”alhaalta-ylös” luo parhaat edellytykset onnistumiselle.

Alueellinen kansanäänestys ei kunnioita kunnan itsehallintoaluetta eikä sen kansalaisten oikeutta päättää oman kunnan asioista. Esitys kävelee näin kansanvaltaisen demokratian ja kansalaisten itsehallinnon keskeisimmän periaatteen yli. Lisäksi kehyskuntien asema eri puolilla Suomea muodostuu eriarvoiseksi. Keskuskaupungin äänien painoarvo on sitä suurempi, mitä vähäisempi on kehyskuntien äänioikeutettujen määrä suhteessa keskuskaupungin äänioikeutettuihin. Alueellisella kansanäänestyksellä ei voida ohittaa valtuuston tahtoa eikä kunnan asukkaiden tahtoa. Ei myöskään voi olla kestäviä perusteita



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

sille, että eri kuntien asukkaiden painoarvo vaihtelee sattumanvaraisesti, jolloin kunnat ja kuntalaiset asetetaan eriarvoiseen asemaan eri seuduilla.

Kielelliset oikeudet

Lakiluonnoksen perusteluissa viitataan useaan otteeseen nimnomaan Mustasaaren kuntaan. Perusteluissa sanotaan muun muassa, että ruotsinkielisten yli 30 prosentin osuuden on katsottu erilaisissa ”tutkimuksissa” turvaavan kielellisten oikeuksien toteutumisen verrattain hyvin.

Tällä tarkoitetaan todennäköisesti Magma-ajatushautomon vuonna 2011 julkaisemaa selvitystä ”En- eller tvåspråkiga lösningar – om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar”. Nimestään huolimatta selvitys ei koske todellisia kuntaliitoksia vaan sen lähtökohdana on Rosabeth Moss Kanterin tutkimuksessaan vuonna 1977 esittämä pohdinta. ”Jos jokin vähemmistö (naiset/miehet, etninen ryhmä, uskonnollinen ryhmä) muodostaa alle kolmasosan jostain ryhmästä, se keskittyy olemaan vähemmistöä. Jos osuus ylittää kolmasosan, vähemmistö tuntee olonsa turvalliseksi ja vähemmistössä voi esiintyä erilaisia ryhmittymiä”, sanoo Linnéa Henriksson Magman tutkimuksessa, ja löytää tälle tukea Suomen kaksikielisissä kunnissa tehdyistä selvityksistä – selvityksistä, joissa hän on itse usein ollut mukana.

On huomioitavaa, että selvityksestä nostetaan tällä tavoin esiin yksi erillinen selvitystulos. Voidaan olettaa, että Rosabeth Moss Kanterin ajatuksenkulku pätee tilanteisiin, joissa on kyse jo kauan sitten vakiintuneesta kaksikielisyyskulttuurista. Mustasaaren ja Vaasan välisessä pakkoliitoksessa ruotsinkielisten osuus Mustasaareissa laskisi itse asiassa noin 69 prosentista juuri alle kolmasosaan (33,1 prosenttiin). Vaasan/Mustasaaren yhteenlaskettu ruotsinkielisten osuus laskee erään ennusteen mukaan (perustuu vuosiin 1990–2012) alle 30 prosenttiin vuonna 2040.

Laissa ei missään määrätä, että 30 prosenttia muodostaisi jonkin erityisen rajan tai mihin suojaaviin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä tämän rajan alittuessa. Perustuslakivaliokunta totesi jo uuden perustuslain valmistelussa, että lainsäädännössä on otettava huomioon, että kuntajaon muutokset eivät johda kuntien kielellisen aseman muuttumiseen (katso perusteluteksti 122. § PeVM 10/1998 vp). Oikeuskansleri on lisäksi todennut, että kielelliset oikeudet ovat perustuslain nojalla erityisasemassa aluejakopäätökseen vaikuttavien tekijöiden joukossa, joilla ei ole samaa painoarvoa, ja mainitsee esimerkkinä hallinnolliset tarkoituksenmukaisuus- tai taloudelliset näkökohdat (OKV/1370/1/2009, OKV/1349/1/2009, OKV/1354/1/2009).

Esitysluonnoksen sivulla 25 on arvio siitä, mihin tietyt kuntien kielellisen jaotuksen muutokset johtavat. Tekstissä viitataan muutoksiin, joissa yksikielisen kunnan kieli muuttuu tai joissa yksikielinen ruotsinkielinen kunta liitetään osaksi kaksikielistä, enemmistökieleltään suomenkielistä kuntaa. Tällainen pohdinta on sisällöltään rajoittunutta, koska useimmat kunnat ovat kaksikielisiä, enemmistökieleltään joko ruotsin- tai suomenkielisiä. Luonnoksessa ei arvioida lainkaan, mitä muutos merkitsisi enemmistökieleltään ruotsinkielisille kunnille.

Viitaten oikeusministeriön omiin ohjeisiin kielellisten vaikutusten arvioinnista lainsäädännön valmistelussa voidaan todeta seuraavaa: Valmistelussa on tähän asti arvioitu vain kielellisten oikeuksien turvaamisen vaikutuksia lyhyellä aikajänteellä. Arvio kielellisten oikeuksien takaamisesta pitkällä aikavälillä puuttuu kokonaan. Oikeusministeriön ohjeiden mukaan molemmat arvioinnit tulee tehdä.

Tutkittaessa pitkän aikavälin vaikutuksia tulee arviointiin sisällyttää myös enemmistökielen muutokset kaksikielisissä kunnissa, joissa enemmistökieli on ruotsi.

Svenska Finlands folkting on pyytänyt professori Kaarlo Tuorilta lausuntoa eräistä kysymyksistä, jotka koskevat kielellisten oikeuksien huomioon ottamista kuntarakennemuutoksissa sekä siihen liittyvässä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksessa. Lausunnossaan 13.2.2013 Tuori on todennut, että kielilain 5. §:n 3. momenttiin ehdotettu lisäys ei estäisi kielisuhteiden muuttumista siten, että kaksikielisen kunnan enemmistökieli vaihtuu ruotsista suomeksi. Myös tällainen kielellisen aseman muutos heikentää ruotsinkieliseen väestöön kuuluvien mahdollisuuksia saada palveluja omalla kielellään tavalla, joka on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan mietinnössään 10/1998 vp esittämän kannan kanssa.

Mustasaaren kunta korostaa, että lakiluonnoksen perustelujen tausta-ajatukset rakentuvat kestävämmään ja lyhytnäköiseen pohdintaan, jolla ei ole minkäänlaista juridista kiinnekohtaa. Lakiluonnos lähtee esitetystä muodostaan siitä, että Vaasan/Mustasaaren väestönkehitys takaisi kielelliset oikeudet 23 vuodeksi. Sen jälkeen jouduttaisiin tilanteeseen, jossa ei enää voida taata, että kielelliset oikeudet turvattaisiin edes kohtuullisen hyvin. Tällainen ajattelu on hylättävä.



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliskielistrategiasta (20.12.2012) sanotaan seuraavaa:

"Parhaiten ruotsinkielisten oikeudet toteutuvat ruotsinkielisillä alueilla ja sellaisissa kaksikielissä kunnissa, joissa ruotsi on enemmistön kieli" (s. 19–20).

Valtiovarainministeriön kunnallishallinnon rakennetyöryhmä otti kuntarakennelain valmistelussa kantaa kunnan enemmistökielen merkitykseen: "Kaksikielisen kunnan osalta kielelliset oikeudet turvattaisiin voimassa olevan kielilain mukaan parhaiten, jos ruotsinkieli olisi enemmistökielenä." (Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne 5b/2012, s. 131)

Perustuslakivaliokunta on valtion aluehallinnon uudistamiseen liittyen todennut, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVI. 21/2009 vp). Vastaava periaate on siirretty eduskunnan 28.6.2013 hyväksymään kuntarakennelain 4. §:n 4. momenttiin. Nyt esitetty muutos kuntarakennelakiin ei sallisi lainkaan vaihtoehtoisia aluejakoja, mikä on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnon ja samalla perustuslain kanssa, sillä silloin ei voida verrata, mikä aluejako *parhaiten* varmistaa kielelliset perusoikeudet.

Lisäksi on otettava huomioon, että on eri tilanne, jos kielellinen ryhmä on vähemmistönä sekä omassa kunnassa että koko maassa. Tämän ryhmän asema on huomattavasti heikompi kuin siinä tapauksessa, että kielellinen ryhmä on vähemmistönä kunnassa mutta vahvana enemmistönä koko maassa. Lakiesitys asettaisi aiemmin verrattain turvallisessa enemmistö-vähemmistö-asemassa olleen suuren ihmisryhmän vähemmistö-vähemmistö-asemaan.

Edelleen Mustasaaren kunta huomauttaa, että esitetty alueellisen kansanäänestyksen malli on ristiriidassa Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymän, hallintorajojen muuttamista koskevan suosituksen kanssa "*Care should be taken to avoid gerrymandering or even the perception of gerrymandering*" Rec (2004) 12 samoin kuin kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta annetun Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen 16. artiklan kanssa: "*Sopimuspuolet pidättyvät toimenpiteistä, jotka muuttavat väestörakennetta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asuttamilla alueilla ja joiden tarkoituksena on rajoittaa tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja vapauksia.*"

Kaupunkiseutuperusteet

Esityksessä on tuotu esiin viisi kaupunkiseutuperustetta: työpaikkaomavaraisuus, työssäkäyntiperuste, taajamaperuste, asuntomarkkinaperuste sekä taloudellisen eriytymisen peruste sekä itsenäisesti tulkittava keskustajaajamaperuste. Mikäli neljä viidestä kaupunkiseutuperusteesta täyttyy, valtiovarainministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen.

Esitetyt kaupunkiseutuperusteet ovat vahvassa korrelaatio-suhteessa toisiinsa. Tästä näkökulmasta ei voi välttyä asetettujen kriteerien tarkoitushakuisuus-mielikuvalta. Koska esitetyt mittarit perustuvat perusteluissa esiin tuotuihin kaupunkiseudun maankäytön, asumisen, liikenteen kehittämisen sekä taloudellisen eriytymisen ongelmiin joita kuitenkin perusteluissa ei ole kyetty riittävällä tavalla, vaikuttavasti ja merkitykseltään kuvaamaan olennaisiksi, eivät kaupunkiseutuperustekriteerit ole oikeita tai objektiivisesti laadittuja eikä siten hyväksyttävää.

Väestökehityksen ja kuntatalouden kehityksen kuvauksessa muuttoliikkeen ja muuttajien tulokertymien analyysit antavat aivan liian yksinkertaistetun kuvan muuttoliikkeen vaikuttamista, ja kehityskaavojen kuvaus jää pintapuoliseksi. Yhdyskunta- ja aluerakenteet muotoutuvat pitkän ajan kuluessa, ja niihin vaikuttavat aivan muut voimat ja valinnat kuin ne, mitä lakiesityksen perusteluissa esitetään. Näin on etenkin niissä perusteluissa, jotka koskevat osuutointia ja yksittäisten kuntien lyhytnäköisiä ratkaisuja. Analyysissä ei ylipäättäen huomioida ajan myötä kaupunkiseuduilla, urbaaneissa järjestelmissä, syntyneitä toiminnallista työnjakoa eikä taustalla olevia sopimuksia tai investointeja. Esimerkiksi keskuskunta, jossa on vahva koulutuskeskittymä, johon monet ympärystökunnat ovat investoineet, vetää puoleensa nuoria aikuisia paljon enemmän kuin ympärystökunnat, mikä vaikuttaa sekä väestön rakenteeseen että kuntien tulopohjan kehitykseen.

Maakuntakaavan mukaan tietyt toiminnot tulee keskittää.

Tulokertymä ei myöskään ole mikään käypä eriytymisen mitta. Se ei selitä sosiaalista kasautumista tai asuinalueiden eriytymistä millään ymmärrettävällä tavalla. Ministeriö käyttää tällaista ajattelua tarkoitushakuisesti perustellakseen kuntaliitoksia. On täysin kohtuutonta käyttää käsitettä siten kuin lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 56: "*Muuttajien tulokertymä kuvaa muuttoliikkeen taloudellista, sosiaalista ja demografista valikoivuutta kaupunkiseudun kuntien*



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

välillä eli alueen taloudellista erilaistumista”. Näiden perustelujen käyttö on sen vuoksi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista. Se on myös suhteellisuusperiaatteen vastaista, koska valtiolla on lisäksi käytössään huomattavasti kehittyneempiä välineitä ja tapoja käsitellä kuntien tulo- tai kustannusrakenteiden eroja, nimittäin valtionosuusjärjestelmä, jota myös ollaan parhaillaan uudistamassa.

Perustelujen peruslaskenta on virheellinen. Laskenta voidaan tehdä vain muuttajista eikä koko kunnan väestöstä (yksityiskohtaiset perustelut, sivu 56). Vaasaa–Mustasaarta kuvaavilla muuttoluvuilla Mustasaaren kunnan ”muuttovoitto” on noin 50 euroa/muuttaja/vuosi. Tällä ei rahoiteta edes yhden lapsen päivähoitoa kuukaudeksi. Mahdollisesti se auttaa vähentämään Vaasan ja Mustasaaren välisen veropohjan eroja, sillä vaasalaisilla on tällä hetkellä huomattavasti suuremmat keskitulot kuin mustasaarelaisilla.

Selvitykset (Fjalar Finnäsin kohorttitutkimus) ovat myös osoittaneet, että Mustasaaresta muuttavat ovat suurelta osin nuoria (18–25-vuotiaita), jotka muuttavat opiskelemaan ja joilla luonnollisesti on pienet tulot. Opintojen jälkeen (30–35-vuotiaina) he muuttavat takaisin saatuaan työpaikan ja tuloja. Usein mukana seuraa perhe ja lapset, jotka tarvitsevat päivähoitoa ja koulua. On kohtuullista, että nuoret saavat hakeutua opiskelupaikkakunnalle ja muuttaa takaisin ”kotikuntaan”, kun he ovat saaneet työtä, ilman että kuntaa syyllistetään nuorten ammatin hankkimisesta ja hyvistä tuloista.

Perustuslain 9. §:ssä säädetään liikkumisvapaudesta – vapaudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Työntekijöillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen EU:n alueella Schengenin sopimuksen 1985, myöhemmin Schengenin yleissopimuksen 1990, mukaisesti. Tämä oikeus vahvistetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 45. artiklassa ja se viedään pitemmälle EU:n sekundäärilainsäädännössä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Artiklassa 45.2 b) sanotaan myös, että ”Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden: ... Liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella”. Oikeus koskee myös perheenjäseniä.

Niin kutsutun osaoptimoinnin kohdalla käytettyjä perusteluja, jotka ovat kriteerien käytön taustalla, ei voida myöskään pitää relevantteina tai pätevinä, koska valtiolla on käytössään parempia, kehittyneempiä tapoja käsitellä kuntien välille syntyviä eroja. Voidaan myös sanoa, että koska valtio on säätänyt lakeja ja luonut institutionaalisia pelisääntöjä, joissa kunnat lain ja hyvän hallintokäytännön nojalla pitäytyvät, putoaa kuntien niin kutsuttua osaoptimointia koskevilta perusteluilta pohja, eikä niitä pitäisi saada käyttää perusteluina sille, että kuntien toimintatapa olisi ollut virheellinen. On siis täysin väärin perustella kuntien pakkoliitoksia tämän tyyppisillä kriteereillä.

Maankäyttöön liittyvät perustelut eivät ole riittäviä tai vakuuttavia. Suomessa on käytössä maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Lisäksi suurin osa kaupunkiseuduista on toteuttanut rakennemalleja, joiden avulla on yhteensovitettu laajempaa maankäyttöä. Vastaavanlainen työ on käynnissä Vaasan kaupunkiseudulla.

Alueiden maankäyttöön vaikuttaa merkittävästi jo rakennetut alueet, luonnonsuojelu-, maisema- ja muut erityisalueet sekä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Aluehallintoviranomaisilla, valtion ministeriöillä sekä eduskunnalla on käytettävissä runsaasti muunlaisia välineitä puuttua mahdollisesti havaitsemiinsa ongelmiin ja maankäytön ohjaukseen, kuin nyt esitetty kehyskuntien pakkoliitos.

Perustelut eivät ole kestäviä maankäytön osalta.

Asumiseen liittyvinä perusteluina on esille tuotu kohtuuhintaisen asumisen lisäämisen tarkeys. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miten esitys lisäisi kohtuuhintaista asumista. Yhteyttä pakkokuntaliitokseen ei ole esitetty mikä on toisaalta luonnollista, sillä yhdyskuntarakenteen tiivistämisen edellytykset jo rakennetulla yhdyskunta-alueella ovat käytännössä jo käytetty. Perustelut eivät ole kestäviä asumisen osalta.

Liikenteeseen liittyvinä perusteluina tuodaan esille, että joukkoliikennelaki ei velvoita kuntia järjestämään tai rahoittamaan joukkoliikennettä. Samalla on kuitenkin todettu, että suurin osa kunnista tukee alueensa joukkoliikennettä ostamalla liikennettä ja subventoimalla matkalippujen hintoja. Perusteluissa on todettu myös, että erityisesti keskisuurilla kaupunkiseuduilla tilanne on usein se, että houkutteleva palvelutaso pystytään ja on järkevää toteuttaa vain keskuskunnan alueella. Perusteluista ei ilmene, miten pakkokuntaliitos muuttaisi tilannetta. Perustelut eivät ole kestäviä liikenteen osalta.

Kuntien taloudellisen eriytymiskehityksen perusteluina on tuotu esille eriytyminen sekä tulokertymäerot keskuskaupungin ja kehyskunnan välillä. Alueiden eriytyminen on vakava kysymys. Ensisijaisesti se kuitenkin näyttäytyy ja on tunnistettavissa



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

suurten kaupunkien sisällä eli se on syntynyt kaupunkisuunnittelun sisäisen suunnittelun tuloksena. Kaupungeilla on suunnitteluvälineet ja mahdollisuudet etsiä ja toteuttaa asukaslähtöistä ja asukkaita houkuttelevaa, hyvää suunnittelua nykyisten kuntarajojen sisällä. Tutkijoiden mukaan nuoret aikuiset, myös lapsiperheet, arvostavat entistä enemmän tiivistä, rakennettua ympäristöä (HS 13.10.2013); lähtökohtana tällöinkin on hyvä suunnittelu. Ratkaisua on tällöin vaikea etsiä tai löytää ulkopuolelta.

Perustelut eivät ole kestäviä eriytymisen osalta.

Kuntien *tulokertymäerot* muuttajista voivat aiheuttaa kuntien välillä tulovirtaeroja, mutta tulovirtoja ei voida tarkastella ilman menovirtoja. Tarkastelussa on jätetty huomioon ottamatta muuttajien aiheuttama panostustarve muuttokunnalle, mikä on erityisen suuri lapsiperheiden osalta. Kunnan on tällöin panostettava erityisesti päivähoitoon ja kouluihin paitsi palveluina myös investointeina. Tähän liittyen VTT:n tutkimusten mukaan muuttajan tulovirta muuttokunnalle (kehyskunnat) kääntyy positiiviseksi keskimäärin 14–16 vuoden jälkeen. Tulovirtahyödyn sijaan tulisi arvioida tulovirran nettohyötyä, johon tarkasteluun sisällytetään myös muuttajien palvelukysyntä ja sen aiheuttamat kustannukset muuttokunnalle. Perustelut tulovirtojen osalta ovat puutteellisia ilman menovirtatarkastelua ja tästä syystä perustelut eivät ole kestäviä myöskään tulokertymäerojen osalta.

Kilpailukyvn näkökulmasta esitys on myös ristiriitainen. Lakiesitys ei koske pääkaupunkiseutua, missä mahdollistetaan (pakko)kuntaliitosten vaihtoehtona kuntien yhteistoiminta samojen kysymysten ja ongelmien ratkaisussa. Jos tarkastellaan pääkaupunkiseudun asemaa Suomen kansallisen kasvun ja kilpailukyvn näkökulmasta, syntyy erityiset perusteet kuntaliitoksien toteuttamiselle nimenomaan pääkaupunkiseudulla.

Vaasan seudun kunnat ovat vuodesta 2003 lähtien tehneet elinkeinopoliittista yhteistyötä yhteisen kehitysyrityksen VASEKin kautta.

Annettu esitys on erittäin vahvasti kunnan itsehallintoon puuttuva toimenpide, jonka aiheuttamia merkittäviä ongelmia ei ole analysoitu. Pakkokuntaliitoksen yhteensopivuus kunnalliseen itsehallintoon ja kansalaisten oikeuteen päättää itsenäisesti kunnan asioista rikotaan esityksessä tavalla, mikä on omiaan heikentämään merkittävästi luottamusta oikeusjärjestelmään ja poliittisiin päätöksentekijöihin.

Mikäli näin merkittäviin yksipuolisiin arviointeihin ja päätöksentekoon annetaan oikeutus esitetyillä, hyvin yleislaatuilla perusteilla, on uhkana, että mitä tahansa jo annettua yhteiskuntajärjestelmän keskeistä elementtiä voidaan arvioida uudelleen ilman laajempaa ja syvällisempää perustetta.

Tämän vuoksi yksipuolisten pakkotoimenpiteiden kynnyksen on asetettava poikkeuksellisen korkealle. Tämän kynnyksen ylittäviä perusteluja ei ole esitetty.

Vaikutusarviointi

Vaikutusarviointi on puutteellinen, pinnallinen ja yleistoteamuksiin perustuva.

Vaikutusarvioinnissa on tuotu vahvasti esiin taloudellisia perusteluja.

Tilanteessa, missä Suomen kansantalous on suurissa vaikeuksissa ja kansantalouden mahdollisesta kasvutilanteestakin huolimatta ikärakenteen palvelutarpeen lisäyksen vahvasti rasittama, ydinkysymys kuuluu, miten hyvinvointipalvelujen rahoitus voidaan tulevaisuudessa turvata? Kysymys on olennainen, kun samanaikaisesti muuttoliike tyhjentää suurinta osaa Suomea, palvelujen tuottaminen käy entistä hankalammaksi ja kalliimmaksi vaarantaen vahvasti kansalaisten yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun. Perusteluissa todetaan, että kuntien alijäämätilanne on pysyvää.

Perusteluista vain ”taloudelliset edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta” voidaan katsoa liittyvän suoraan kansalaisten perusoikeuksien yhdenvertaiseen turvaamiseen ja näin perusteina oikeutetuiksi, kun esillä on pakkotoimenpiteet. Valtionosuuslain 63 a §:ssä on kuitenkin jo voimassa niin sanottu kriisikuntamenettely, missä valtioneuvosto voi arvioida kuntalaisten peruspalvelujen turvaamista ja käyttää tarvittaessa pakkoliitosmenettelyä.

Lakiluonnoksen perusteluissa ei tuoda esiin kansalaisten yhdenvertaista asemaa ja perusoikeuksien turvaamista vaan perusteet ovat toissijaisia, rakenteisiin painottuvia. Maantieteellisiä olosuhteita tai yleistä tavoitetta elinvoimaisuudesta ei voida pitää



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

riittävinä perusteluina pakkoliitoksen toteuttamiseen etenkin, kun pakkoliitoksen yhteyttä tavoitteen saavuttamiseen ei voida suoraan osoittaa eivätkä jo toteutuneet kuntaliitokset sinällään ole tuottaneet merkittäviä (kuntatalouteen vaikuttavia) tuloksia näiden tavoitteiden saavuttamisesta kuntaliitosten yhteydessä.

Kuntaliitoksien kautta voidaan aikaansaada nettohyötyjä käytännössä hallinnollisten kustannusten osalta, koska kansalaisten palvelutarve ei kuntaliitoksessa muutu. Kun tähän tarkasteluun lisätään tutkimuksissa osoitettu ja todettu tilanne siitä, että kunnan optimikoko eri palveluissa vaihtelee sekä se tieto, että yli 60 000 asukkaan kuntien kustannustehokkuus on heikoin, ei kuntaliitoksia voida pitää yleisesti ottaen miltään osin kokonaisuongelman eli kuntataloudellisen tilanteen ratkaisuna. Yksittäisten, pienien kuntien osalta kustannusten ja tulojen tasaus voi ratkaista ongelmia, kun jakajien määrä lisääntyy, mutta kuntatalouden todellisia ongelmia ei voida ratkaista pakkoliitoksien.

Perusteena on kerrottu myös infrahankkeiden parempi priorisointi. Perustelu ei ole kestävä, koska infrahankkeiden yhteistä priorisointia on toteutettu esimerkiksi maakuntaliitosten kautta.

Menettely

Luonnoksen tarkoittamaan muutosprosessiin liittyy vakavia ongelmia, jotka ovat ristiriidassa niin maamme perinteisten toimintatapojen kuin kansainvälisten sitoumustemme kanssa.

Lakkautettavat kunnat on käytännössä määrätty valtion taholta osin mielivaltaisia kriteereitä hyväksikäyttäen. Tällainen ajattelu on täydellisessä ristiriidassa Suomen kansainvälisten sitoumustenkin kanssa. Euroopan neuvoston kunnallista itsehallintoa koskevissa suosituksissa korostetaan sitä, että kuntarakenteisiin tehtävät muutokset edellyttävät kunnollista tapauskohtaista selvitystä, yhteistyötä ja riittävää vuorovaikutusta asianomaisten kuntien kanssa. "Kuntakartta" syntyy sen mukaan kulloisissakin tapauksissa yhteistyössä asianomaisten kuntien kanssa, ei valtion hallintoviranomaisten yksipuolisesti sanelemalla. Kuntarakenteen muuttaminen on siten aivan eri asia kuin valtion aluehallintoviranomaisten aluejaon määrääminen, joka esimerkiksi lääninhallitusten suhteen aikanaan toteutettiin niin ylätasoisesti, että nykyisillä AVI:eilla ei oikeastaan ole enää mitään aluelähtökohtaista perustaa. Kuntien rajoja sen sijaan ei milloinkaan ole määrätty "ylhäältä", vaan kuntarakenne on syntynyt historiallisen kehityksen myötä paikallisista lähtökohdista. Tämä sinetöitiin myös vuoden 1919 Hallitusmuodossa, jossa säädettiin yleistä hallintoa varten maan olevan *edelleen jaettuna* muun muassa kuntiin.

Kuntatason mukanaoloa uudistusten valmistelussa on pidetty tärkeänä myös kansallisissa kannanotoissa. Esimerkiksi hallintovaliokunta totesi lausunnossaan (HaVL 20/2001 vp) komission valkoisesta kirjasta "eurooppalainen hallintotapa" muun ohella seuraavan:

"Lisäksi valiokunta korostaa valkoisessa kirjassa yksilöityjä hyvän hallinnon periaatteita: avoimuutta, osallistumista, vastuunalaisuutta, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Valiokunnan mielestä suomalaisen demokratian erityispiirteenä on alue- ja paikallishallinnon asiantuntemuksen huomioiminen ja osallistuminen politiikan valmisteluun. Tätä kehittämissuuntaa on syytä tukea Euroopan laajuisestikin."

Kuntarakennemuutoksessa tämä eduskunnan ilmaisu kuntatason asiantuntemuksen käyttämisestä ja osallistumisen mahdollistamisesta on jäänyt muodollisten lausuntojen antamisen varaan.

Kuntarakennelain säätämisen yhteydessä on eduskunta korostanut sitä, että prosessissa on kunnilla oltava vaikuttava rooli. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 11/2013 vp s. 6) tämä on todettu näin: "Valiokunta korostaa, että tavoitteena on toteuttaa uudistus kuntalähtöisesti." Eduskunnan lausumilla on ainakin tähän asti katsottu olevan hallintoa sitovaa merkitystä, siis myös valtiovarainministeriön suorittaman valmistelun suuntaan. Nyt lausunnon kohteena olevassa luonnoksessa on kriteerit ja prosessi määritelty yksityiskohtaisesti ministeriön taholta jättämättä kuntalähtöiselle ja vuorovaikutuksessa toteutettavalle valmistelulle mitään sijaa. Hallintovaliokunnan tahto kuntalähtöisyyden toteutumisesta on jätetty huomiotta, mikä on aika vakava huomio.

Merkitystä on myös perustuslain uudistuksen yhteydessä tavoitellulla uudella säännöksellä. Perustuslain 122. §:n 2. momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kyseisen uuden säännöksen tavoitteena oli osaltaan vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tämä tavoite on kirjattu perustuslain valmisteluasiakirjoihin (kuten Perustuslaki 2000. Komiteanmietintö 1997:13, 121). Jos kyseisen perustuslain säännöksen tarkoittamalla lailla heikennetäänkin olemassa olevien kuntien asemaa, ei se tietenkään täytä perustuslain säätämässä asetettua tavoitetta kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta.



Loppulausuma

Edellä olevan perusteella Mustasaaren kunta toteaa kuntarakennelain täydennysesityksestä seuraavaa:

- Esitys on merkittävässä ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten oikeuksiin päättää kunnallisista asioista; esitys on perustuslain vastainen ja se edellyttää voimaan tullakseen kuntarakennelain kokonaisvaltaista arviointia ja perustuslaillista käsittelyä.
- Kuntarakennelaissa tai tehdyssä muutosesityksessä ei ole osoitettu sellaisia perusteluja, jotka liittyvät kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseen ja jota kautta kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan rikkomiseen voitaisiin katsoa olevan riittävän vahvoja perusteita. Esitetyt perusteet eivätkä esitetyt kriteerit ole objektiivisesti laadittuja; ne rikkovat vahvasti kuntien ja niiden kuntalaisten yhdenvertaista oikeutta. Maantieteelliset perusteet eivät oikeuta esitetyn laiseen kuntien eriarvoiseen kohteluun ja itsehallinnollisen aseman ja oikeutuksen mitätöintiin.
 - o Kansanäänestys on toteutettava kuntarajoja kunnioittaen ja kansalaisten äänille on annettava itsehallinnollisen aseman mukainen arvo.
 - o Kunnallisen ja kuntalaisten itsehallinnon ohittaminen ja tukeutuminen alueelliseen kansanäänestykseen on yksiselitteisesti ristiriidassa kansallisten vähemmistöjen suojelemisesta annetun Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen Rec (2004) 12 kanssa.
 - o Lakiesitys on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan kannanoton kanssa, jonka mukaan kuntajaon muutokset eivät saa vaikuttaa kunnan kielelliseen asemaan, perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa, jonka valiokunta on antanut valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä, ja oikeuskanslerin lausunnon kanssa, jonka mukaan esimerkiksi hallinnolliset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ja taloudelliset näkökohdat ovat toissijaisia suhteessa kielellisiin perusoikeuksiin.
 - o Kuntien ja kuntalaisten yhdenvertainen asema suhteessa annettuun kansanäänestysesitykseen ei toteudu eri alueilla; äänestyksen lopputulos on ennalta selvä. Menettely on asukkaiden eriarvoista kohtelua, vaikutusvallan mitätöimistä ja näennäisdemokratiaa, mikä on omiaan heikentämään edelleen demokratian uskottavuutta.
- Esitys on ristiriidassa kuntien ja kuntalaisten välisen tasa-arvoisen kohtelun kanssa asettaen pääkaupunkiseudun kuntien käyttöön ratkaisuja, jotka eivät ole muun Suomen kuntien käytävissä.
- Esitys ei ratkaise kuntien keskeisimpiä, kuntataloudellisia haasteita eikä näin ratkaise perustuslaillisesti kiireellisintä ja keskeisintä ongelmaa eli kansalaisten yhdenvertaisten palvelujen turvaamista; perusteet pakon käyttämiseen on löydettävissä vain näiden perusteiden kautta.
- Esitys on hyvän hallinnon vastaisesti valmisteltu, puutteellinen ja epäjohdonmukainen, perusteiltaan ristiriitainen, kriteerien osalta mielivaltainen ja olemassa olevaa tutkimusta tai jo tapahtuneita kuntaliitoksia ja niiden vaikutuksia ja tuloksia huomiotta jättävänä.
- Esitys ei anna tilaa kuntien omille ratkaisuille ja innovaatiokyvyille.

Ylhäältä pakottamalla tehdyt ratkaisut johtavat helposti paikallisesta näkökulmasta keinotekoisiiin ja toimimattomiin ratkaisuihin. Pakkokuntaliitosten todellista vaikuttavuutta ja toimenpiteen aiheuttamia muita ongelmia ei ole arvioitu millään tavoin. Pakko johtaa todennäköisesti poliittisten riitaisuuksien kärjistymiseen, heikentää päätöksentekokykyä ja toiminnan vaikuttavuutta. Pahimmillaan se voi heikentää alueen menestymisedellytyksiä merkittävästi.

Kaupunkiseutujen väitetyt ongelmat, siten kuin ne luonnoksessa on esitetty, eivät ole senlaatuksia, etteikö niitä voitaisi hallita muutoin kuin puuttamalla kunnallisen itsehallinnon ytimeen niin raskaalla menettelyllä kuin pakkoliitoksilla.

Lausunnolla olevan esityksen hyväksyminen merkitsisi olennaista poikkeamista siitä oikeudellisesta traditiosta ja ajattelusta samoin kuin tutkimuksen ja Euroopan neuvoston suositusten edustamasta näkemyksestä, että kuntarakenteen uudistamisen on



31.3.2014

Diaarinumero
KT 909/2013

tapahduttava ”alhaalta ylös”, kuntien ja valtion välisen yhteisen valmistelun muodossa ja yhteistä näkemystä lopputuloksena edellyttäen, ja jonka mukaisesti kaikissa prosesseissa pakko on täysin vieras metodi kansanvaltaisessa yhteiskuntajärjestelmässä ja kansalaisten itsehallintoon puuttuttaessa.

Mustasaaren kunta katsoo, ettei ole perusteltua tehdä ensimmäistä lakisääteistä arviointia kaupunkiseutuperusteista vuonna 2015 kun otetaan huomioon, että kaikki ajankohtaiset kaupunkiseudut tekevät vuonna 2014 kuntaliitosselvityksen, jossa edellytykset mahdollisille kuntaliitoksille analysoidaan jo perusteellisesti. Näiden selvitysten pohjalta kunnat ovat viimeistään vuoden 2015 alussa päättäneet liitoksista. On kohtuutonta rasittaa kuntia uusilla selvityksillä samasta aiheesta vajaan vuoden sisällä.

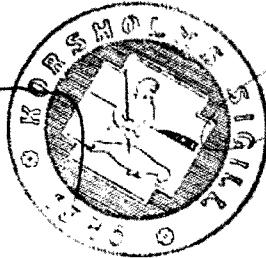
Mustasaaren kunta haluaa lisäksi tuoda esiin ne menettelytavan vakavat puutteet, jotka ovat ristiriidassa kielilain kanssa.

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön sisältyy ruotsinkielisenä materiaalina valtiovarainministeriön kirje (4 sivua), lakiesitys (8 sivua), lakiesityksen yksityiskohtaiset perustelut (13 sivua) ja yhteenveto lakiesityksen pääasiallisesta sisällöstä (2 sivua).

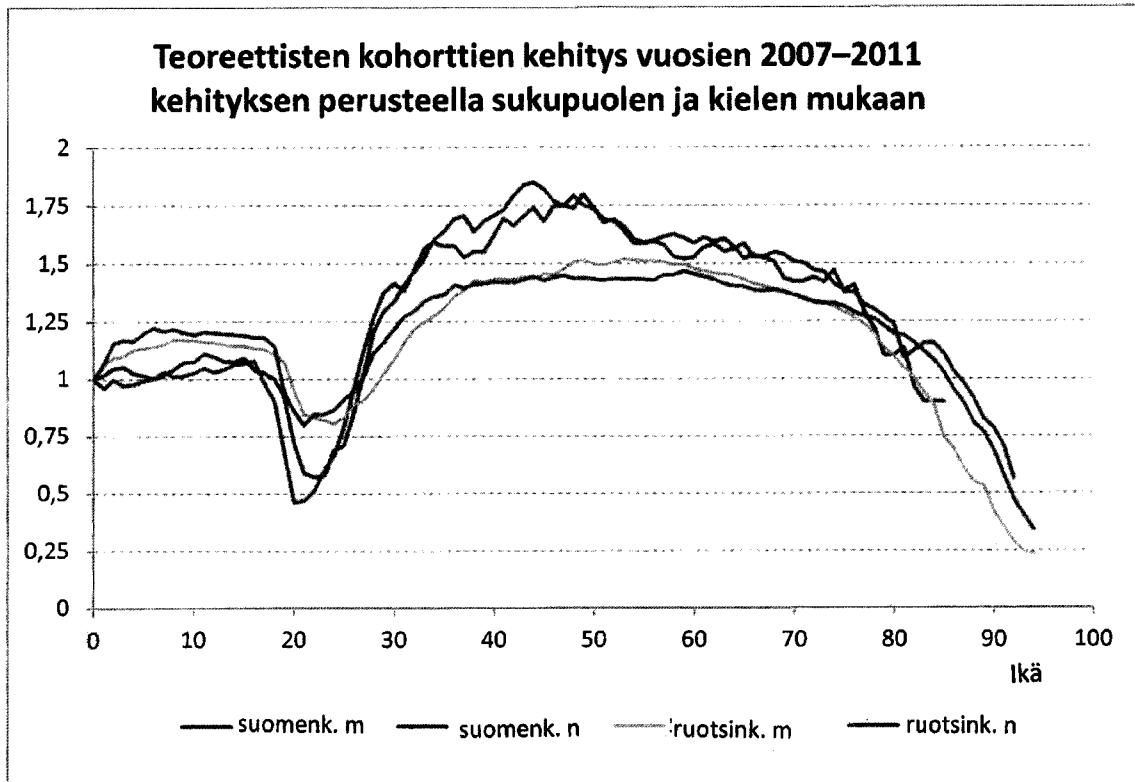
Hallituksen esitys perustuu 17.1.2014 päivätyyn luonnokseen: LUONNOS Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta. Luonnos on 71-sivuinen. Esitys on pelkästään suomeksi.

Mustasaaren kunnanhallitus


Rurik Ahlberg
kunnanjohtaja




Linda Jakobsson-Pada
hallintojohtaja



Teoreettisten syntymäkohorttien koon arvioitu kehitys kielen ja sukupuolen mukaan. Perustuu vuosien 2007–2011 väestönkehitykseen.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

Finansministeriet
valtiovarainministerio@vm.fi

Utlåtande över utkast till ändring av kommunstrukturlagen

Finansministeriet har sänt till kommunerna en 17.1.2014 daterad begäran om utlåtande över utkastet till ändring av kommunstrukturlagen. Enligt förslaget utökar man med beaktande av de ramvillkor som anges i grundlagen statsrådets behörighet i fråga om kommunsammanslagningar i sådana enhetliga pendlings- eller samhällsstrukturrella områden, som avses i 4d § 3 mom. i kommunstrukturlagen.

Utlåtandet ska ges senast 31.3.2014. I remissen begärs utlåtande om utkastet i allmänhet och i synnerhet om följande frågor: stadsregionsgrunderna, förfarandena, gränserna för statsrådets behörighet samt konsekvensutvärderingen.

Som utlåtande från Korsholms kommun konstateras följande:

Allmänt utlåtande:

En regeringsproposition enligt utkastet till lagändring, som anhållan om utlåtande avser, bör inte avges till riksdagen. Om regeringspropositionen avges till riksdagen i den form som utkastet innebär, bör den behandlas i grundlagsordning. Före propositionen avges bör man utvärdera propositionens inverkan på de redan godkända stadgandena i kommunstrukturlagen och på de kommunreformprocesser som redan pågår med stöd av kommunstrukturlagens bestämmelser.

Motiveringar:

En eventuell lag bör stiftas i grundlagsordning.

Enligt § 121 i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Utgångspunkten är att stadgandet är bestående och att dess avsikt är att upprätthålla ett vedertaget förvaltningssystem i hela landet. Om man vill ingripa i kommunernas ställning som självstyrande enheter på det sätt, som avses i utkastet till proposition som utlåtandebegäran avser, måste hela kommunstrukturlagen öppnas för en ny utvärdering. I den utvärderingen måste man särskilt bedöma förhållandet mellan målsättningarna för kommunstrukturlagen och den kommunala självstyrelsen samt målsättningarnas faktiska betydelse och de föreslagna åtgärdernas konsekvenser i förhållande till de uppställda målen och förverkligandet av medborgarnas grundrättigheter.

Kravet på lagstiftning i grundlagsordning och en ny helhetsgranskning av kommunstrukturlagen motiveras med följande:

1. Som förutsättning för tvångssammanslagning har ställts att "kommunindelningsutredarens förslag om en sammanslagning av kommunerna har fått majoritetens sammanräknade understöd i de folkomröstningar som ordnats i de kommuner som kommunindelningsutredarens framställning gäller och som uppfyller stadsregionskriterierna". Detta betyder i praktiken i de flesta fall att beslutanderätten i ett ärende som gäller tvångssammanslagning överläts till invånarna i områdets centralort. Utgående från principen om kommunernas självstyrelse är det fråga om en helt annan situation än i en sådan folkomröstning som redan stadgas i strukturlagen, eftersom man i en folkomröstning, som ordnas på ett större område på det föreslagna sättet, kan åsidosätta den vilja som fullmäktige i ifrågavarande kommun ger uttryck för.

Den föreslagna modellen för regional folkomröstning strider mot rekommendationen av Europarådets ministerkommitté Rec (2004) 12 om ändringar av förvaltningsgränser "Care should be taken to avoid gerrymandering or even the perception of gerrymandering" och mot Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter, artikel 16 "Parterna skall avhålla sig från åtgärder vilka ändrar befolkningsproportionerna i områden som bebos av personer som tillhör nationella minoriteter och vilka syftar till att inskränka de rättigheter och friheter som härrör från principerna i denna ramkonvention".

2. Förutsättningen för att statsrådet ska kunna besluta om ändring av kommunindelningen är att de i § 4 stadgade förutsättningarna för ändring av kommunindelning uppfylls och att tungt vägande skäl som gäller markanvändning, boende, trafik eller kommunernas ekonomiska differentiering talar för en ändring av kommunindelningen.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

Grundlagsutskottet ansåg i sitt ställningstagande som gällde tvångssammanslagning av kriskommuner (GrUU 20/2013) "att utskottet finner det angeläget att tröskeln för möjligheten till tvångssammanslagning utreds också genom att förutsätta att ändringen är nödvändig ("...om ändringen är *nödvändig* för att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning."). Nödvändighetskriteriet begränsar också antalet kommuner som kan omfattas av sammanslagningen".

I det utkast som begäran om utlåtande gäller är detta nödvändighetskriterium helt bortglömt, trots att användning av tvångssammanslagning i dessa fall är betydligt svårare att motivera än i de situationer där kommuninvånarnas basservice är hotad. I stället för nödvändighetskriteriet används det betydligt lindrigare uttrycket "tungt vägande skäl".

I avsnittet "Bedömning av förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning" i lagutkastet konstateras att "för beslut av statsrådet förutsätts således att sammanslagningen är nödvändig för att lösa problem. Bedömningen av nödvändigheten skulle grunda sig på en helhetsbedömning. I stadgandet skulle beaktas det synnerligen starka grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen som grundlagsutskottet förutsätter." Också "helhetsbedömningen" som grundlagsutskottet förutsatte i sitt utlåtande om tvångssammanslagning av kriskommuner har fallit bort från förslaget till lagtext. Det är exceptionellt om bedömningen inte alls påverkas av på vilket sätt tvångssammanslagningen inverkar på servicen för respektive kommuns invånare.

3. Då nödvändigheten bedöms bör också beaktas frågan om de angivna problemen kan lösas på andra sätt än genom tvångssammanslagning av kommuner.

Kommunerna och indirekt kommuninvånarna ställs i ojämlik ställning både inom landskapet och på nationell nivå. Helsingforsregionen har lämnats helt utanför stadgandena om tvångssammanslagning. Där utreds en överkommunal förvaltning för att lösa de problem som på annat håll anges som grund för tvångssammanslagning. En motsvarande utredning har också gjorts i Tammerfors-regionen men den verkar inte lämpa sig som lösningsmodell för regeringen.

4. Lagförslaget strider mot grundlagsutskottets ställningstagande att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunernas språkliga ställning (GrUU 20/2013 rd, GrUU 33/2009 rd, GrUU 37/2006 rd, GrUU 10/1998 rd), mot grundlagsutskottets utlåtande i samband med reformen av statens regionalförvaltning (GrUU 21/2009) och mot justitiekanslerns uttalande att språkliga rättigheter har en särställning framom t.ex. administrativ ändamålsenlighet och ekonomiska synpunkter (OKV/1370/1/2009, OKV/1349/1/2009, OKV/1354/1/2009).
5. HFD har under 42 års tid tagit ställning till sammanlagt 21 beslut om tvångssammanslagning av kommuner, som gjorts enligt de då i lagen angivna särskilda förutsättningarna. Detta förfarande eller motiveringarna för detta kan inte jämföras med det förslag som nu läggs fram och som bygger på en generell tillämpning av möjligheten till tvångssammanslagning och som omfattar 24 kommuner på en gång. Om denna generella tolkning med sina generella kriterier godkänns skulle det strida mot den ställning som den kommunala självstyrelsen har i stöd av § 122 i grundlagen och leda till konsekvenser som är permanenta och vittomfattande.

När den nuvarande grundlagen stiftades förutsattes att en avvikelse till grundlagen kan vara bara "ett begränsat undantag". Uttrycket begränsat undantag tyder i första hand på att det måste finnas en saklig avgränsning av substansen för undantaget. Innehållet i en lag som innebär ett undantag till grundlag måste gälla ett begränsat substansområde i förhållande till den helhet som anges i grundlagen. I handlingarna för beredningen av grundlagen definieras frågan relativt tydligt genom att konstatera att kravet på en begränsad omfattning för undantaget innebär att med undantagslag kan man inte ingripa i centrala avgöranden i grundlagen (RP 1/1998 rd s. 125). Om man ingriper i den jämlika behandlingen av kommunerna och modellerna för den kommunala självstyrelsen på det sätt som anges i utkastet är det naturligtvis inte längre fråga om ett begränsat undantag. Målet för kommunstrukturreformen är en omfattande ändring i den nuvarande kommunindelningen och kommunstorleken som grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 20/2013 rd s. 9).

6. Förslaget till proposition ställer som mål en kommun som omfattar hela stadsregionen, vilket inte längre motsvarar förutsättningen i grundlagen att kommunen är ett lokalt samfund. Detta förhållande betonades också i grundlagsutskottets utlåtande om kommunstrukturlagen (GrUU 20/2013 rd):



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

”Av helheten följer oundvikligen att kommunerna allmänt taget avses vara mindre förvaltningsenheter än landskap. Det ställer vissa gränser för hurudan kommunstrukturen i Finland kan bli med vanlig lagstiftning. T.ex. § 122 mom. 2 i grundlagen, enligt vilken bestämmelser om grunderna för kommunindelning bestäms genom lag, kan inte i denna helhet anses ge ens lagstiftaren grunder för att helt fritt ändra kommunstrukturen och öka på kommunstorleken. Målet för kommunstrukturreformen är en omfattande ändring i den nuvarande kommunindelningen och kommunstorleken. Till vissa delar ser de föreslagna sammanslagningskriterierna redan ut att förutsätta en kommunstorlek som närmar sig landskapets och där det ställer sig svårt att genomföra en lokal självstyrelse.”

7. Förslaget i utlåtandebegäran strider också mot principerna för en god förvaltning. Det förändrar utgångspunkterna mitt i en pågående utredningsprocess och i ett skede då bland annat strukturerna för social- och hälsovården ännu är outhärdade. Det måste också bedömas hur stadgandena i förslaget till proposition inverkar på gällande stadganden i kommunstrukturlagen.

Detaljerade motiveringar:

Kommunernas jämlika ställning

En central princip i den finländska kommunalrätten är principen om jämställda kommuner: kommunerna har juridiskt samma ställning, de har samma rättigheter och skyldigheter. De har också behandlats jämställt i lagstiftningen. Om det har funnits undantag från detta i förslag till lagstiftning har grundlagsutskottet behandlat frågan om undantag kan tillåtas. Så har skett under de senaste åren till exempel i samband med lagstiftningen om försöket med regionförvaltning i Kajana och försöket med regionfullmäktige.

Grundlagsutskottet konstaterade ifråga om det senare i sitt utlåtande (GrUU 8/2003 rd): ”Jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen kräver att alla medborgare skall behandlas lika bland annat oavsett var de bor. I dessa sammanhang har utskottet understrukit att jämlikhetsprincipen inte leder till några strikta begränsningar av lagstiftarens prövning när syftet är att generera bestämmelser som samhällsutvecklingen kräver och att ett försök åtminstone till en viss gräns kan vara en godtagbar grund för att tumma på jämlikhetsprincipen i regionalt hänseende (GrUU 70/2002 rd, s. 2, GrUU 65/2002 rd s. 4, första spalten). Det primära syftet med försöket med regionfullmäktige är att testa hur en regionaldemokratisk process fungerar. Försöket är tänkt att generera premisser som är acceptabla med avseende på grundlagen. I försök av det här slaget utgör jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen inget hinder för att lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 65/2002 rd s. 4, första spalten).”

Det måste således med andra ord finnas sakliga och godtagbara grunder för att behandla kommuner på olika sätt. I det ovan angivna fallet var en ökning av medborgarinflytandet en godtagbar grund. En motsvarande grund kunde vara att stärka grundrättigheterna.

I utkastet är motiveringarna följande:

”Esityksen keskeisinä tavoitteina on kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistäminen niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat asukkaiden työssäkäynnin, asioinnin sekä palvelujen käytön kannalta toiminnallisesti yhtenäisiä. Tavoitteena on samalla luoda edellytyksiä kaupunkiseutujen kohtuuhintaiselle asuntotuotannolle ja vahvistaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tavoitteena on myös estää alueen taloudellinen eriytyminen. Tavoitteena on kuntarakenneuudistuksen toteutuminen kaupunkiseuduilla keskustaupunkien ja niihin yhdyskuntarakenteellisesti ja toiminnallisesti kytkeytyvien kehyskuntien yhdistymisen kautta. Vahva yhdestä kunnasta muodostuva kaupunkiseutukunta yhdistää voimia elinkeinopolitiikassa, hillitsee maankäyttöä hajauttavaa epätervettä kilpailua ja luo erillisiä kuntia paremmat puitteet sosiaalisesti tasapainoiselle rakenteelle. Siten kuntauudistuksen edistyminen ja toteutuminen kaupunkiseuduilla tukee kansallista kasvua ja kilpailukykyä.”

Målsättningarna i sig är godtagbara men sambandet mellan att förverkliga dem och kommunsammanslagning har inte kunnat motiveras. Samma mål är möjliga att nå utan tvångssammanslagning: samarbete, avtal mellan kommunerna om MAL-samarbete, regionförvaltning och sådana lösningar i enskilda fall, som stadsregionerna redan allmänt har i bruk. I motiveringarna till utkastet överdriver man de problem, som finns i nuvarande samarbete mellan kommunerna. För kranskommunerna i stadsregionerna finns det inte sådana godtagbara tungt vägande skäl till olika behandling av kommunerna som avses i grundlagsutskottets utlåtanden. Inte heller finns det skäl till sådana extrema åtgärder som en sammanslagning innebär och som beskrivs i den rapport som förtydligar den europeiska stadgan om lokal självstyrelse.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

Mål som till exempel att stärka konkurrenskraften är dessutom sådana att de inte är möjliga att mäta objektivt eller att utvärdera. Det behövs en sunt kritisk bedömning av om de i utkastet nämnda målen är realistiska och av sådan art att en hög tröskel för att genomföra tvångssammanslagningar är berättigad. Målen är visserligen sådana som man motiverade de tvångssammanslagningar som gjordes för fyra årtionden sedan, liksom också en del sammanslagningar som därefter gjorts på frivillig bas. När forskarna har jämfört sammanslagna kommuner och de kommuner som inte gjort någon sammanslagning, kan de knappt se några skillnader, åtminstone inte sådana skillnader som skulle tala för sammanslagningar. I diskussionen försöker man få fart på kommunsammanslagningarna med att påstå att i konkurrensen mellan kommunerna klarar en större kommun sig bättre än en mindre kommun.

Eftersom motiveringarna är mycket diffusa och det saknas vetenskapliga bevis eller bevis baserad på grundlig forskning förefaller det som om det verkliga målet är att trygga centralortens verksamhet och ekonomi med hjälp av sammanslagningkommunerna.

Riksdagens förvaltningsutskott har tidigare uttryckt detta tydligast i samband med utvärderingen av kommun- och servicestrukturreformen (FvUB 24/2010 rd):

”Utskottet ser nu precis som i det betänkande om redogörelsen som riksdagen godkände (FvUB 8/2010 rd) med oro på att reformen än så länge inte har fått någon genomslagskraft i de ekonomiskt sett viktigaste kommunerna, de stora städerna, som redan nu uppfyller ramlagens krav på befolkningsunderlag och därför inte har infört några omstruktureringar.”

Det grundlagsenliga skyddet för självstyrelsen och gränserna för statsrådets beslutanderätt

Statsrådets kompetens kan inte utvidgas till en allmän kompetens att besluta om sammanslagning av kommuner i strid med kommunfullmäktiges vilja.

Enligt § 122 moment 2 i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag. Andan i bestämmelserna i såväl grundlagen som i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse är att grundstrukturen för kommunindelningen till sin natur är bestående. Ändringar som görs i den är undantag. Att bevara den rådande kommunindelningen behöver därför inte motiveras. Däremot har alltid krävts i lag noga angivna grunder för att ändra den rådande strukturen.

Ett effektivt skydd för kommunindelningen är en central egenskap för den kommunala självstyrelsen. Den är ett viktigt element i europeiska stadgan om lokal självstyrelse som Finland har förbundit sig till (FördrS 66/1991). I förarbetena till stadgan har uttryckligen konstaterats att ur självstyrelsesynpunkt finns knappast någon annan så central sak som områdesindelningens okränkbarhet mot godtyckliga ändringar. Vid bedömningen av det utkast som anhållan om utlåtande gäller bör därför central uppmärksamhet fästas vid om tvångskriterierna är godtagbara i det avseendet att de leder till en lösning som ingriper så kraftigt i den kommunala självstyrelsen som det innebär att en stor del av kommunerna förlorar sin självständighet.

Att en kommun upphör innebär på samma gång en betydlig urholkning av innebörden av och möjligheterna att förverkliga självstyrelsen för kommunens invånare. Av denna anledning konstateras rakt i en rapport som redogör för stadgan om lokal självstyrelse (ETS No. 122) att en kommunsammanslagning måste vara en extrem lösning i sista hand (*Proposals for changes to its boundaries, of which amalgamations with other authorities are extreme cases, are obviously of fundamental importance to a local authority and the citizens whom it serves.*).

Den kompetens som skulle ges till statsrådet motiveras i utkastet fortfarande med grundlagsutskottets utlåtande från år 1997 (GrUU 24/1997 rd) där utskottet ansåg att skyddet för den kommunala självstyrelsen inte innebär ett skydd för en enskild kommun mot förändringar i kommunindelningen. Då gällde utskottets utlåtande dock en allmän lag om kommunindelning, inte en sådan processlag, som nu föreslås och som leder till en omfattande sammanslagning av kommuner. I motiveringar har inte beaktats att det i detta fall handlar om en annan helhet. Även i övrigt är motiveringarna genomgående tendentiösa och ytliga, vilket bland annat syns genom ett selektivt urval av citat från grundlagsutskottets utlåtande från ifjol om kommunstrukturlagen.

I motiveringarna till utkastet hänvisas till det förhållande som grundlagsutskottet betonar i sitt utlåtande (GrUU 20/2013 rd), enligt vilken tröskeln för möjligheten till tvångssammanslagning bör förtydligas genom att ändringen är nödvändig. Nödvändighetskriteriet var dock i det sammanhanget kommunens svåra ekonomiska situation och tryggheten av invånarnas lagstadgade service, ingalunda de kriterier som finns i detta förslag. Grundlagsutskottets utlåtande kan således anses begränsa



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

möjligheten att använda tvångssammanslagning bara till ett syfte, nämligen till att trygga de nämnda tjänsterna. De möjligheter till tvångssammanslagning som föreslås i utkastet utvidgar statsrådets kompetens betydligt från det som är möjligt enligt grundlagsutskottets utlåtande.

I motiveringarna till utkastet hänvisas allmänt till tidigare praxis med tvångssammanslagningar, som motiverats med städernas samhällsstruktur och övriga motsvarande grunder. I motiveringarna anser man att de nu framförda grunderna för stadsregioner stöder sig på samma grunder och behov som de grunder som användes för de tidigare tvångssammanslagningarna. Också tidigare rättspraxis anses stöda grunderna. Dessa motiveringar står dock i konflikt med det som tidigare har konstaterats i utkastet.

Enligt dessa har möjligheten till tvångssammanslagning, som gällde åren 1946–1992 använts (bara) 20 gånger. Den mest betydande kommunsammanslagningen var den stora kommunsammanslagningen i Helsingfors, då fyra kommuner år 1946 anslöts till Helsingfors: Haga, Hoplax, Brändö och Åggelby. De senaste tvångssammanslagningarna genomfördes år 1977. Tvångssammanslagningar har således i den finska kommunförvaltningens historia varit ytterst sällsynta och exceptionella. Trots att man under olika tider livligt diskuterat tvångssammanslagningar i Finland har sådana ändå mycket sällan genomförts. Efter det att de senaste tvångssammanslagningarna gjordes har uppfattningen om rättsskyddet för den kommunala självstyrelsen ändrats väsentligt, speciellt på grund av strävandena att stärka medborgarnas inflytande och det att Finland förbundit sig till den europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

Frågan var aktuell också i samband med stiftandet av kommunindelningenslagen år 1997. Då gjordes emellertid en betydande ändring som skyddar den kommunala självstyrelsen och kommunens existens genom att skärpa förutsättningarna för tvångssammanslagningar. En tvångssammanslagning kunde förverkligas endast genom stiftande av en speciallag. Tröskeln höjdes således avsevärt. Möjligheten har ändå inte använts under den tid lagen var i kraft.

Den generalisering som anges i motiveringarna ger således inte bara historiskt utan även sakligt en felaktig bild. Principen om frivillighet har nämligen varit en ledande princip i lagstiftningen om kommunindelning (1925 och 1967), om ändå inte utan undantag. Forskarna har betonat att den territoriella integriteten är en väsentlig del i principen om den kommunala självstyrelsen.

De snäva stadgandena om förutsättningarna för tvångssammanslagning i lagstiftning om den kommunala indelningen under olika tider visar omvänt på rätten för kommunerna att besluta om den kommunala indelningen. Samma gäller betoningen av kravet på att höra kommuninvånarna, vilket framgick redan vid stiftandet av 1997-års kommunindelningenslag (73/1997). Den kommunala självstyrelsen som en faktor som ska beaktas har betonats i alla sammanhang, där en omfattande ändring av kommunstrukturen har diskuterats. Samma gäller kravet på att beakta den historiska utvecklingen.

Som sammandrag av ovanstående kan konstateras att bestämmelser om tvångssammanslagning inte är förenliga med principerna om kommunal självstyrelse och medborgarnas rätt att besluta om lokalsamfundets ärenden. Detta har lagstiftaren också observerat genom att sätta tröskeln mycket högt för tvångssammanslagning. Genom detta förfarande har lagstiftaren velat stärka kommunens rättsställning. Detsamma visar praxisen för tvångssammanslagningar. Om utkastet till proposition skulle godkännas skulle det innebära ett betydande avsteg från det rättstänkande och den praxis som hittills varit rådande utan att ändå ange allvarliga grunder visavi möjligheterna att trygga medborgarnas grundläggande rättigheter.

Folkomröstning

I förslaget ingår också ett förslag om en regional folkomröstning som på ett avgörande sätt strider mot den kommunala självstyrelsen och medborgarnas uppfattning om demokrati och rättskänsla, vilket inte kan anses vara godtagbart.

Ett sådant förfarande som avses i förslaget till proposition innebär i praktiken att beslutsfattande som berör en enskild kommun kan, och kommer i praktiken också att ske genom andra än den berörda kommunens invånare. Detta är helt främmande för demokratiprincipen för den kommunala självstyrelsen, såsom denna princip hittills har tolkats.

Det föreslagna förfarandet för beslutsfattandet följer inte heller det som förutsätts i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse. I stadgans artikel 5 påvisas behovet av att förrätta folkomröstning i ärenden som gäller sammanslagning av kommuner. Det är självklart att med detta avses att med folkomröstning utreda invånarnas åsikter i ifrågavarande kommun, ingalunda åsikterna hos invånarna i de andra kommunerna.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

I den rekommendation som Europarådets ministerkommitté (Recommendation Rec (2004) 12) har gett om förfarandet i ärenden som gäller kommunstrukturreformer ställs som randvillkor följande krav för att genomföra en kommunreform (avsnitt 17):

Varje reform bör vid beredningen, beslutsfattandet, verkställandet och utvärderingen grunda sig på parametrar som effektivitet, genomskinlighet, möjliga att motivera, representativitet och inverkan. Kraven på en omsorgsfull beredning och ett omsorgsfullt genomförande betonas bland annat genom att konstatera att en reform som gäller kommunstrukturen kommer att kräva flera års arbete. Om en förnyelseprocess bereds "nerifrån-upp" skapas de bästa förutsättningarna för att lyckas.

En regional folkomröstning respekterar inte området för kommunens självstyrelse eller kommuninvånarnas rätt att besluta om den egna kommunens ärenden. Förslaget i propositionen kör således över demokratin och den mest centrala principen om medborgarnas självstyrelse. Dessutom behandlas kranskommunerna i olika delar av Finland ojämnt. Den relativa vikten för rösterna i centralstaden blir tyngre ju mindre antalet röstberättigade i kranskommunerna är i förhållande till antalet röstberättigade i centralorten. Med en regional folkomröstning ska man inte kunna förbigå fullmäktiges vilja eller kommuninvånarnas vilja. Det kan inte heller finnas hållbara motiveringar till att vikten för invånarnas röstetal i olika kommuner varierar slumpmässigt, vilket medför att kommuner och kommuninvånare är i en ojämlig ställning i olika regioner.

Språkliga rättigheter

I lagmotiveringarna hänvisar man flera gånger uttryckligen till Korsholms kommun. I motiveringarna säger man bl.a. att "utredningar" visar att en språkfördelning med över 30 procent svenskspråkiga tryggar förhållandevis bra de språkliga rättigheterna.

Med detta avses sannolikt utredningen "En- eller tvåspråkiga lösningar - om språkliga konsekvenser vid sammanslagningar" publicerad av Magma år 2011. Namnet till trots handlar inte utredningen om verkliga kommunsammanslagningar utan utgår från ett resonemang som Rosabeth Moss Kanter framfört i en forskning år 1977. "Om en minoritet (kvinnor/män, etnisk grupp, religiös grupp) utgör under en tredjedel av ett sammanhang, så koncentrerar man sig på att vara minoritet. Om andelen överstiger en tredjedel så känner sig minoriteten trygg och det kan förekomma fraktioner och grupperingar inom grupperna", säger Linnéa Henriksson i Magmas utredning och finner stöd för detta i utredningar i tvåspråkiga kommuner i Finland - i utredningar i vilka hon själv ofta medverkat.

Det är anmärkningsvärt att ett utredningsresultat lyfts fram på detta sätt. Man kan anta att Rosabeth Moss Kanters resonemang håller i situationer där det handlar om en sedan en lång tid inarbetad stabil tvåspråkighetskultur. I en tvångssammanslagning mellan Korsholm och Vasa sjunker de facto de svenskspråkigas andel från ca 69 procent till just under en tredjedel (33,1 procent) för korsholmarnas del. Den sammanlagda svenskspråkiga andelen i Vasa/Korsholm sjunker enligt en projicering (baserad på tiden 1990-2012) till under 30 procent år 2040.

Ingenstans i lag finns någonting stadgat om att 30 procent skulle utgöra en speciell gräns eller vilka skyddsåtgärder som bör införas om man sjunker under den. Grundlagsutskottet fastslog redan vid beredningen av den nya grundlagen att det ska beaktas i lagstiftningen att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning (se motivtexten till 122 § GrUB 10/1998 rd). Vidare har justitiekanslern fastställt att språkliga rättigheter enligt grundlagen har en särställning och ska tillmätas större vikt än andra bedömningsgrunder som påverkar ett beslut om områdesindelning, t.ex. administrativ ändamålsenlighet och ekonomiska synpunkter (OKV/1370/1/2009, OKV/1349/1/2009, OKV/1354/1/2009).

En bedömning av vad vissa förändringar i kommunernas språkliga ställning leder till finns på s. 25 i propositionsutkastet. Man hänvisar till förändringar där en enspråkig kommuns språk ändras eller en enspråkigt svensk kommun sammanslås med en tvåspråkig kommun med finska som majoritetsspråk. Resonemanget är begränsat, eftersom de flesta kommunerna är tvåspråkiga med antingen svenska eller finska som majoritetsspråk. Förändringen för kommuner med svensk majoritet saknas i bedömningen.

Med hänvisning till Justitieministeriets egna anvisningar om hur språkliga konsekvenser ska bedömas vid lagberedningen, kan man konstatera följande: beredningen har hittills endast bedömt konsekvenser för säkerställandet av de språkliga rättigheterna på kort sikt. Det saknas helt och hållet en bedömning av konsekvenserna på lång sikt för de språkliga rättigheterna. Enligt Justitieministeriets anvisningar ska man göra båda bedömningarna.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

Vid en granskning av konsekvenserna på längre sikt måste också förändringar i majoritetsspråket för tvåspråkiga kommuner med svenska som majoritet omfattas av bedömningen.

Professor Kaarlo Tuori har i ett utlåtande 13.2.2013 till Svenska Finlands folkting, i ett ärende som gäller frågor om hur de språkliga rättigheterna beaktas i kommunstrukturreformen och reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovården, konstaterat att det föreslagna tillägget i 5 § 3 mom. i språklagen inte kommer att förhindra att språkförhållandena kan förändras så att majoritetsspråket i en tvåspråkig kommun blir finska i stället för svenska. Också en sådan förändring av den språkliga ställningen försvagar de svenskspråkiga invånarnas möjligheter att få service på eget språk på ett sätt som står i strid med den ståndpunkt som grundlagsutskottet anför i sitt betänkande 10/1998 rd.

Korsholms kommun framhåller att lagmotiveringens resonemang bygger på ett ohållbart och kortsiktigt antagande som inte har någon juridisk förankring. Enligt lagberedningens resonemang skulle man ge en demografisk garanti för Vasa/Korsholm i 23 år, därefter skulle man hamna i ett läge där man inte mera kan garantera att de språkliga rättigheterna tryggas ens förhållandevis bra. Ett sådant resonemang måste förkastas.

I statsrådets principbeslut om nationalspråksstrategin (20.12.2012) sågs följande:

"Bäst förverkligas de svenskspråkigas rättigheter i svenskspråkiga regioner och i sådana tvåspråkiga kommuner där svenska är majoritetsspråk" (s. 20).

Finansministeriets strukturgrupp för kommunförvaltningen tog vid beredningen av kommunstrukturlagen ställning till betydelsen av en kommuns majoritetsspråk: "När det gäller en tvåspråkig kommun tryggas de språkliga rättigheterna enligt gällande språklig bäst, om majoritetsspråket är svenska" (En livskraftig kommun- och servicestruktur 5b/2012, s. 134).

Grundlagsutskottet har i samband med reformen av statens regionförvaltning konstaterat att den områdesindelning som bäst säkerställer de grundläggande språkliga rättigheterna ska väljas, om det finns alternativa områdesindelningar (GrUU 21/2009 rd). Motsvarande princip har överförts till 4 § 4 mom. i kommunstrukturlagens, godkänd av riksdagen 28.6.2013. Den nu föreslagna ändringen av kommunstrukturlagen innebär att inga alternativa områdesindelningar tillåts, vilket strider mot grundlagsutskottet utlåtande och samtidigt grundlagen, då man inte kan jämföra vilken områdesindelning som bäst säkerställer de grundläggande språkliga rättigheterna.

Det bör ytterligare tas i beaktande att man inte kan jämföra en situation där en språklig grupp är i minoritet både inom den egna kommunen och inom landet. Den positionen är betydligt svagare än om språkgruppen är i minoritet inom kommunen men i stark majoritet inom landet. Lagförslaget innebär att en stor grupp människor ska sättas i en minoritets-minoritetsposition från att tidigare ha varit i en relativt trygg majoritetsminoritetsposition.

Vidare påpekar Korsholms kommun att den föreslagna modellen för regional folkomröstning strider mot Rekommendation Rec (2004) 12 som Europarådets ministerkommitté antagit om ändringar av förvaltningsgränser "*Care should be taken to avoid gerrymandering or even the perception of gerrymandering*", mot Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter, artikel 16 "*Parterna skall avhålla sig från åtgärder vilka ändrar befolkningsproportionerna i områden som bebos av personer som tillhör nationella minoriteter och vilka syftar till att inskränka de rättigheter och friheter som härrör från principerna i denna ramkonvention*".

Stadsregionsgrunderna

I propositionen förs fram fem stadsregionsgrunder: kriteriet för självförsörjningsgrad ifråga om arbetsplatser, pendlingskriteriet, kriteriet för en närliggande tätort, bostadsmarknadskriteriet och kriteriet för den ekonomiska differentieringen samt kriteriet för central tätort som ska bedömas skilt. Om fyra av de fem stadsregionskriterierna uppfylls kan finansministeriet tillsätta en särskild kommunindelningsutredning.

De föreslagna stadsregionskriterierna korrelerar starkt med varandra och de är till karaktären sådana att de inte är möjliga att uppnå. De föreslagna mätarna grundar sig på problem som framförs i motiveringarna gällande stadsregionens markanvändning, boende, utvecklande av trafiken samt den ekonomiska differentieringen. I motiveringarna till förslaget till proposition har man inte på ett tillräckligt tydligt sätt kunnat visa att dessa problem har en väsentlig betydelse. Stadsregionskriterierna visar inte riktiga förhållanden, de är inte objektivt uppgjorda och därför inte heller godtagbara.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

I beskrivningen av befolkningsutvecklingen och kommunala ekonomin ger analysen av befolkningsrörelserna och den ekonomiska differentieringen en alltför förenklad bild av drivkrafterna i befolkningsrörelserna och fångar inte utvecklingsmönster på fördjupad nivå. Samhälls- och regionstrukturen formas över lång tid och av helt andra krafter och beteenden än sådant som tas upp i argumentationen i förslaget, särskilt den argumentation som handlar om deloptimering och kortsiktigt beteende hos enskilda kommuner. Analysen beaktar inte överhuvudtaget hur den funktionella arbetsfördelningen utvecklats över tid i de olika stadsregionerna, i de urbana systemen, eller vilka bakomliggande överenskommelser eller investeringar som gjorts. Exempelvis, en centralort med en stark koncentration av utbildningar, som många omkringliggande kommuner investerat i, kommer att dra till sig en yngre befolkning i mycket högre utsträckning än de omkringliggande kommunerna, vilket påverkar såväl befolkningssammansättningen som utvecklingen av inkomstunderlaget i kommunerna.

Enligt landskapsplanen ska vissa funktioner koncentreras.

Den ekonomiska differentieringen är dessutom inget vedertaget mått på segregation. Det fångar på intet sätt social anhopning eller boendesegregation på något förståeligt sätt. Ministeriet använder resonemangen på ett tendentiöst sätt för att motivera kommunsammanslagningar. Det är fullständigt orimligt att använda begreppet som det görs i detaljmotiveringarna på sidan 56, "Flyttarnas totalinkomst beskriver flyttningarnas ekonomiskt, socialt och demografiskt selektiva karaktär..." Användningen av argumenten strider därför mot ändamålsbundenhetsprincipen. Den strider även mot proportionalitetsprincipen, eftersom staten dessutom har till sitt förfogande betydligt mer sofistikerade verktyg och sätt att hantera strukturella skillnader i kommuners inkomst- eller kostnadsstruktur, nämligen i statsandelssystemet som också är föremål för reform för närvarande.

Grundberäkningen i motiveringarna är fel. Beräkningen kan endast göras på flyttarna och inte på hela kommunens befolkning (sid 4 i detaljmotivering). Med de angivna siffrorna för Vasa- Korsholm flyttningen blir Korsholms kommuns "vinst" på flyttrörelsen ca 50€ per flyttare/år. Med det finansierar man inte ens dagvård för ett barn för en månad. Eventuellt bidrar det till att minska skillnaderna i skattebasen mellan Vasa och Korsholm, då Vasas invånare idag har en betydligt högre medelinkomst än korsholmarna.

I Korsholm har också utredningar (Fjalar Finnäs kohortbild) visat att de som flyttar från Korsholm till stor del är ungdomar (18-25år) som flyttar för att studera och självklart har låga inkomster. Efter studierna när de fått arbete och inkomst (30-35år) flyttar de tillbaka. Ofta då med familj och barn som behöver dagvård och skola. Det är rimligt att ungdomar får söka sig till studieorten och flytta tillbaka till "hemkommunen" när de fått arbete utan att det skall läggas kommunen till last att de skaffat sig ett yrke och en god inkomst.

Grundlagen § 9 stadgar om rörelsefrihet – rätten att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Arbetstagare har rätt till fri rörlighet inom EU genom Schengenavtalet 1985, senare Schengenkonventionen 1990. Rättigheten fastställs i artikel 45 i EUF-fördraget och utvecklas i EU:s sekundärlagstiftning och EU-domstolens rättspraxis. Artikel 45.2 b) säger vidare att "Den ska, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att: ... förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål". Rättigheten gäller också familjemedlemmar.

Argumenten om s.k. deloptimering, som ligger bakom användningen av kriterierna, kan därför inte heller anses relevanta eller giltiga, eftersom staten har till sitt förfogande bättre, mer sofistikerade och mer effektiva sätt att hantera skillnader som uppstår kommuner emellan. Man kan också säga att eftersom staten stiftat lagar och skapat institutionella spelregler som kommunerna enligt lag och god förvaltningspraxis förhåller sig till, faller argument om s.k. deloptimering hos kommunerna bort och borde inte få användas som argument för att bevisa att kommunerna agerat utgående från ett felaktigt beteende. Det är alltså helt fel att använda den här typen av kriterier för att motivera tvångssammanslagningar av kommuner.

De grunder som gäller *markanvändningen* är inte tillräckliga och inte heller övertygande.

Inom markanvändningen i Finland uppgörs landskapsplan, generalplan och detaljplan. Dessutom har en stor del av stadsregionerna förverkligat strukturmodeller för en mer omfattande koordinering av markanvändningen. I Vasa stadsregion pågår detta arbete.

Markanvändningen påverkas i betydande grad av redan bebyggda områden, naturskydds-, landskaps- och andra specialområden samt krav på en jämlik behandling av markägarna. Regionförvaltningsmyndigheterna, statens ministerier och riksdagen har till sitt förfogande rikligt med andra verktyg för att ingripa i eventuella problem som observeras och för att styra markanvändningen i stället för att tillgripa förslag om tvångssammanslagning av kranskommuner.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

Motiveringarna håller inte ifråga om markanvändningen.

Som motivering för *boende* har framförts vikten av att öka möjligheten till boende till rimliga kostnader. Av motiveringarna framgår inte på vilket sätt förslaget skulle öka möjligheten till boende till rimliga kostnader. Ett samband med tvångssammanslagning av kommuner har inte påvisats, vilket å andra sidan är naturligt eftersom förutsättningarna för en förtätning av samhällsstrukturen på redan bebyggda samhällsområden i praktiken redan har använts. Motiveringarna håller inte ifråga om boendet.

Som motivering för *trafiken* förs fram att kollektivtrafiklagen inte förpliktar kommunerna att ordna eller finansiera kollektivtrafik. På samma gång konstateras ändå att största delen av kommunerna stöder kollektivtrafiken inom kommunens område genom att köpa trafik och subventionera biljettpriser. I motiveringarna konstateras också att speciellt i de mellanstora stadsregionerna är situationen ofta den att det är endast i centralorten det är möjligt och försvarbart att upprätthålla en attraktiv servicenivå. I motiveringarna framgår inte på vilket sätt en tvångssammanslagning skulle förändra situationen. Motiveringarna håller inte ifråga om trafiken.

Som motivering för *kommunernas ekonomiska differentiering* har framförts segregationen och skillnaden i allokerad totalinkomst mellan centralorten och kranskommunerna. Segregation mellan områden är en allvarlig fråga. I första hand finns segregation och kan identifieras inom de stora städerna, vilket betyder att det är ett resultat av stadsplaneringens inre planering. Städerna har planeringsverktyg och möjlighet att söka och förverkliga en attraktiv, god planering inom de nuvarande kommungränserna utgående från invånarnas behov. Enligt forskarna uppskattar unga vuxna, också barnfamiljer ännu mer än tidigare en tätt bebyggd miljö (HS 13.10.2013); utgångspunkten är även då en god planering. Det är då svårt att hitta lösningar utifrån. Motiveringarna håller inte ifråga om segregationen.

Kommunernas skillnader i *allokerad totalinkomst* för flyttarna kan förorsaka skillnader i inkomstflödena för kommunerna men inkomstflödena kan inte granskas utan att se på utgiftsflödena. Vid bedömningen har man inte beaktat de insatsbehov som flyttarna förorsakar inflyttningskommunen, vilka är särskilt stora i fråga om barnfamiljerna. Kommunen är då tvungen att satsa speciellt på både service och investeringar inom dagvård och skola. Enligt VTT:s utredningar ändras inkomstflödet för inflyttare i positiv riktning för inflyttningskommunen (kranskommunerna) i medeltal efter 14–16 år. I stället för att uppskatta nyttan av inkomstflödet borde man i stället bedöma nettoytan, så att man också beaktar inflyttarnas servicebehov och de kostnader servicen förorsakar inflyttningskommunen. Motiveringarna gällande inkomstflödena är bristfälliga om man inte granskar utgiftsflödena och av den anledningen håller inte heller motiveringarna om skillnader i totalinkomstflöden.

Ifråga om *konkurrensförmågan* är förslaget också motstridigt. Lagförslaget gäller inte huvudstadsregionen, där man som alternativ till (tvångs)sammanslagning av kommunerna möjliggör samarbete mellan kommunerna för att lösa samma frågor och problem. Om man granskar huvudstadsregionens betydelse i Finland för den nationella tillväxten och konkurrensförmågan vore det motiverat att inte undanta den om man följde samma logik som för övriga delar av landet.

Kommunerna i Vasaregionen har från år 2003 samarbetat inom näringslivspolitikerna genom ett gemensamt utvecklingsbolag VASEK.

Förslaget till proposition är en åtgärd som speciellt kraftigt påverkar den kommunala självstyrelsen och vars konsekvenser är betydelsefulla utan att propositionens konsekvenser har analyserats. Tvångssammanslagningar går inte alls ihop med kommunal självstyrelse och medborgarnas rätt att självständigt besluta om kommunens ärende. Förslaget om tvångssammanslagning leder till en betydande försvagning av förtroendet för rättssystemet och de politiska beslutsfattarna.

Ifall så betydelsefulla ensidiga bedömningar och beslutsfattande blir berättigade med dylika mycket generella motiveringar finns ett hot om att vilket som helst centralt element i samhällssystemet kan bli föremål för ny bedömning utan desto mer omfattande och djupare grunder.

Därför måste tröskeln för ensidiga tvångsåtgärder ställas exceptionellt högt. Motiveringar för att överskrida denna tröskel har inte påvisats.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

Konsekvensutvärderingen

Konsekvensutvärderingen är bristfällig, ytlig och grundar sig på allmänna påståenden.

Konsekvensutvärderingen baserar sig i hög utsträckning på ekonomiska motiveringar.

I en situation då Finlands nationalekonomi har stora svårigheter och de ökade servicebehov som åldersstrukturen medför leder till ett starkt tryck på ekonomin, är kärnfrågan hur finansieringen av välfärdstjänsterna ska kunna tryggas i framtiden, oberoende av en eventuell tillväxt. Frågan är väsentlig – samtidigt som flyttningsrörelsen tömmer en stor del av Finland, blir det allt besvärligare och dyrare att producera tjänster, vilket kan äventyra en jämlik och jämställd behandling av medborgarna. I motiveringarna konstateras att kommunerna konstant ackumulerar underskott.

Av motiveringarna är det endast "ekonomiska förutsättningar att ansvara för att ordna och finansiera servicen för kommunens invånare" som ansluter sig direkt till ett jämlikt trygghet av medborgarnas grundrättigheter och som motivering kan anses vara berättigad då det är fråga om tvångsätgärder. Enligt § 63 a i statsandelslagen finns redan i kraft ett förfarande för s.k. kriskommuner enligt vilket statsrådet kan bedöma behovet av att trygga kommuninvånarnas grundrättigheter och vid behov använda förfarandet med tvångssammanslagning.

I motiveringarna till lagförslaget framförs inte behov av att trygga en jämlik ställning för medborgarna och att trygga grundrättigheterna utan motiven är sekundära och har fokus på strukturer. Geografiska förhållanden eller allmänna mål om livskraft kan inte anses vara tillräckliga motiveringar för att genomföra tvångssammanslagningar, i synnerhet då man inte kan påvisa ett direkt samband mellan tvångssammanslagning och ett uppnående av de uppställda målen. De kommunsammanslagningar som har gjorts har inte heller gett bevis på betydelsefulla resultat (som inverkar på kommunalekonomin) för att uppnå dessa mål.

Med kommunsammanslagningar kan man i praktiken få till stånd nettovinst i fråga om förvaltningskostnader, eftersom medborgarnas servicebehov inte ändras vid en kommunsammanslagning. Om man i denna bedömning ytterligare beaktar forskningsuppgifter om att den optimala storleken för en kommun är olika inom olika serviceformer och kunskapen om att kostnadseffektiviteten är svagast i kommuner med över 60 000 invånare, kan man inte anse att kommunsammanslagningar på något sätt löser helhetsproblemet eller den kommunalekonomiska situationen. För enskilda, små kommuner kan en utjämning av kostnader och inkomster lösa problem, om ett ökat antal invånare deltar i finansieringen av kostnaderna, men de verkliga utmaningarna för den kommunala ekonomin kan inte lösas med tvångssammanslagningar.

Som motivering har också framförts en bättre prioritering av infrastrukturprojekt. Motiveringen är inte hållbar, eftersom en gemensam prioritering av infrastrukturprojekt har förverkligats till exempel genom landskapsförbunden.

Förfarandet

Den förändringsprocess som avses i förslaget till proposition belastas av allvarliga problem som står i konflikt med det traditionella tillvägagångssättet i vårt land och med våra internationella förbindelser.

Staten har i praktiken genom att använda godtyckliga kriterier bestämt vilka kommuner som ska upphöra. Ett sådant tänkesätt står också i fullständig konflikt med de internationella förbindelser som Finland har ingått. I Europarådets rekommendation om kommunal självstyrelse betonas att ändringar i kommunstrukturen kräver noggranna detaljerade kommunspecifika utredningar, samarbete och tillräcklig växelverkan med vederbörande kommun. "Kommunkartan" uppstår enligt denna i varje enskilt fall i samarbete med de berörda kommunerna, inte genom ensidiga diktat från statens förvaltningsmyndigheter. En förändring av kommunstrukturen är således en helt annan sak än att besluta om den regionala indelningen för statens regionförvaltningsmyndigheter, vars områdesindelning beslutats på nationell nivå och som förlorat sin regionala förankring. Kommunernas gränser har däremot aldrig bestämts "uppiifrån" utan kommunstrukturen har uppstått genom den historiska utvecklingen från lokala utgångspunkter. Detta bekräftades också i Regeringsformen från år 1919 där det stadgades att för den allmänna förvaltningen ska landet *fortfarande vara indelat* i bland annat kommuner.

I nationella ställningstaganden har det ansetts vara viktigt att kommunnivån medverkar vid beredningen av reformer. Till exempel konstaterade förvaltningsutskottet i sitt utlåtande (FvUU 20/2001 rd) om kommissionens vitbok "Styrelseformerna i EU" bland annat följande:



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

”Utskottet vill också lyfta fram principerna i vitboken för goda styrelseformer, nämligen öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens. Utskottet menar att det är typiskt för den finländska demokratin att sakkunskapen inom den regionala och lokala förvaltningen beaktas och engageras i den politiska beredningen. Det finns all anledning att stödja en sådan trend även i ett europeiskt perspektiv”.

I kommunstrukturreformen har riksdagens uttalande om att sakkunskapen på kommunnivån ska användas och att delaktighet ska möjliggöras, stannat vid rätten att ge formella utlåtanden.

I samband med stiftandet av kommunstrukturlagen har riksdagen betonat att kommunerna bör ha en betydelsefull roll i processen. I förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 11/2013 rd s. 4) har detta konstaterats så här: ”Utskottet betonar att målet är att reformen ska utgå från kommunerna”. Riksdagens uttalanden har åtminstone hittills ansetts ha sådan betydelse att de är bindande för förvaltningen, alltså också för beredningen i finansministeriet. I det nu aktuella förslaget till proposition har ministeriet i detalj föreskrivit om kriterier och process utan att lämna något utrymme för en beredning som utgår från kommunerna och som kan genomföras i en växelverkan. Förvaltningsutskottets viljeyttring om att reformen ska utgå från kommunerna har inte beaktats, vilket är en synnerligen grav anmärkning.

Målsättningarna vid förnyelsen av grundlagen har också betydelse. Enligt § 122 mom. 2 i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag. Målet för detta nya stadgande var delvis att stärka den kommunala självstyrelsen. Detta mål har skrivits in i beredningsarbetena för grundlagen (såsom Grundlagen 2000, Kommittébetänkande 1997:13, 121). Om man med den i detta stadgande i grundlagen avsedda lagen i stället försvagar ställningen för befintliga kommuner, uppfyller detta naturligtvis inte den målsättning som ställdes vid stiftandet av grundlagen om att stärka den kommunala självstyrelsen.

Slutsatser

Korsholms kommun konstaterar med stöd av det ovan anförda om förslaget till komplettering av kommunstrukturlagen:

- Förslaget strider på ett avgörande sätt mot principen om den kommunala självstyrelsen och medborgarnas rätt att besluta om kommunala ärenden; förslaget strider mot grundlagen. För att lagförslaget ska kunna träda ikraft krävs en helhetsutvärdering av kommunstrukturlagen och att lagförslaget behandlas i grundlagsordning.
- Varken i kommunstrukturlagen eller i det föreliggande ändringsförslaget har påvisats sådana motiveringar, som gäller tryggnad av medborgarnas grundrättigheter och som således kunde anses vara tillräckliga grunder för att bryta mot grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen. Varken de framförda grunderna eller de angivna kriterierna är objektiva; de innebär ett brott mot en jämställd behandling av kommuner och deras invånare. Geografiska grunder berättigar inte till den föreslagna ojämlika behandlingen av kommuner och till att undergräva ställningen och rätten till självstyrelse för kommuner.
 - o En folkomröstning måste genomföras med respekt för kommungränser och medborgarnas röster måste få det värde som ställningen som självstyrande samfund innebär.
 - o Att förbigå den kommunala självstyrelsen och kommuninvånarnas rätt till självstyrelse och att förlita sig på en regional folkomröstning strider entydigt mot Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter samt mot Europarådets ministerråds rekommendation Rec (2004) 12.
 - o Lagförslaget strider mot grundlagsutskottets ställningstagande att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunernas språkliga ställning, mot grundlagsutskottets utlåtande i samband med reformen av statens regionalförvaltning och mot justitiekanslerns uttalande att språkliga rättigheter har en särställning framom t.ex. administrativ ändamålsenlighet och ekonomiska synpunkter.
 - o Förslaget om folkomröstning leder till en ojämlik behandling av kommuner och kommuninvånare i olika delar av landet; omröstningens slutresultat är klart på förhand. Förfarandet innebär en ojämlik behandling av invånarna, en skendemokratisk process och att rätten till inflytande försvinner, vilket medför att tilltron till demokratin ytterligare försvagas.



31.3.2014

Diarienummer
KT 909/2013

- Förslaget står i konflikt med kravet på en jämlik behandling av kommuner och kommuninvånarna genom att möjliggöra för kommunerna i huvudstadsregionen sådana lösningar, som inte står till förfogande för övriga kommuner i Finland.
- Förslaget ger ingen lösning på de för kommunerna viktigaste kommunalekonomiska utmaningarna och inte heller på det grundlagsenligt mest brådskande och mest centrala problemet eller trygghandlet av jämlika tjänster för medborgarna; grund för att använda tvång kan motiveras endast med sådana grunder.
- Förslaget har beretts på ett sätt som strider mot god förvaltning, förslaget är bristfälligt och inkonsekvent, motiveringarna är motstridiga, kriterierna är godtyckliga. Förslaget beaktar inte befintlig forskning, inte heller effekterna och resultaten av redan genomförda kommunsammanslagningar.
- Förslaget ger inte utrymme för kommunernas egna lösningar och innovationsförmåga.

Sådana lösningar som görs genom tvång ovanifrån leder lätt till från lokal synpunkt sett konstlade och icke-funktionella lösningar. Tvångssammanslagningarnas verkliga effekt och övriga problem som förorsakas har inte på något sätt utvärderats. Tvång leder sannolikt till en tillspetsning av politiska stridigheter, försvagar förmågan att fatta beslut och försämrar verksamhetens effektivitet. I värsta fall kan områdets förutsättningar till framgång försvagas betydligt.

De i förslaget påstådda problemen för stadsregionerna är inte av den arten att de inte kunde bemästras på annat sätt än genom att ingripa i kärnan för den kommunala självstyrelsen med ett så tungt förfarande som tvångssammanslagning.

Om förslaget till proposition godkänns innebär det att ett väsentligt avsteg görs från den rättsliga tradition och det tankesätt som ifrån den syn som representeras av forskning och rekommendationer av Europarådet enligt vilken en förnyelse av kommunstrukturen ska ske "nerifrån och upp" i form av en gemensam beredning mellan kommuner och staten samt en gemensam syn på slutresultatet och enligt vilka tvång är en helt främmande metod i alla processer i internationella samhällssystem och ingripande i medborgarnas självstyrelse.

Korsholms kommun anser att det inte är motiverat att göra den första lagstadgade bedömningen av stadsregionkriterierna 2015 med beaktande av att alla de aktuella stadsregionerna gör en kommunfusionsutredning 2014 i vilka förutsättningarna för eventuella kommunfusioner redan grundligt analyseras. På basen av dessa utredningar har kommunerna senast under början av år 2015 fattat beslut om fusioner. Det är orimligt att inom mindre än ett år belasta kommunerna med nya utredningar över samma tema.

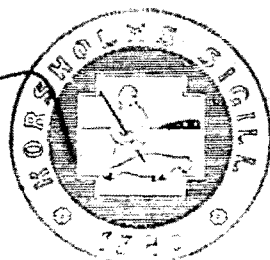
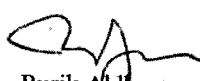
Korsholms kommun vill ytterligare framföra de allvarliga bristerna i förfarandet som strider mot språklagen.

Finansministeriets begäran om utlåtande innehåller som material på svenska finansministeriets brev (4 sidor), lagförslaget (8 sidor), detaljmotiveringen till lagförslaget (13 sidor) och en sammanfattning av propositionens huvudsakliga innehåll (2 sidor).


Förslaget till proposition grundar sig på ett utkast, daterat 17.1.2014 med rubriken LUONNOS Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntarakennelain muuttamisesta, som omfattar 71 sidor. Förslaget finns endast på finska.

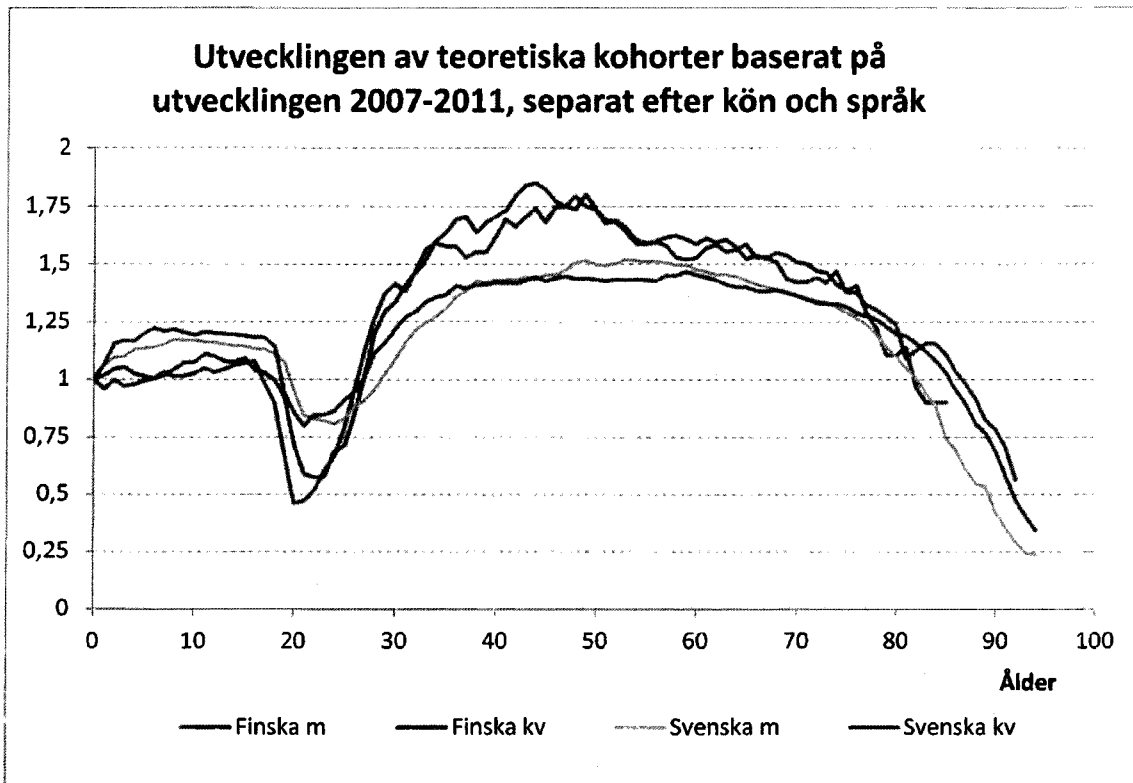
Kommunstyrelsen i Korsholm

Rurik Ahlberg
Kommundirektör



Linda Jakobsson-Pada
förvaltningsdirektör





Beräknad utveckling av storleken på teoretiska födelsekohorter, enligt språk och kön. Baserat på befolkningsutvecklingen 2007-2011.