

24.3.2014

Valtiovarainministeriölle

Lausunto kuntarakennelain muuttamisesta

1

Yleistä

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta kuntarakennelain muuttamiseksi.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa muutosesityksestä yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kaupunkiseutuperusteista,
- menettelystä,
- valtioneuvoston päätösvallan rajoista sekä
- vaikutusarvioinnista.

2

Naantalin kaupungin lausunto

Hallituksen esityksen mukaista lakiluonnosta ei tule antaa eduskunnalle.

Kuntarakennelaissa tai tehdyssä muutosesityksessä ei ole osoitettu sellaisia perusteluja, jotka liittyvät kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseen ja joiden kautta kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan rikkomiseen voitaisiin katsoa olevan riittävän vahvoja perusteita. Esitetyt perusteet eivätkä esitetyt kriteerit ole objektiivisesti laadittuja; ne loukkaavat kuntien ja niiden kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Maantieteelliset perusteet eivät oikeuta esitettyyn kuntien eriarvoiseen kohteluun ja itsehallinnollisen aseman mitätöintiin.

Luonnoksen esitys ei ratkaise kuntien keskeisimpiä, kuntataloudellisia haasteita eikä perustuslaillisesti kiireellisintä ja keskeisintä ongelmaa eli kansalaisten yhdenvertaisten palvelujen turvaamista; perusteet pakon käyttämiseen voivat löytyä vain näiden perusteiden kautta.

Mikäli luonnoksen mukainen hallituksen esitys annetaan eduskunnalle, on eduskunnan käsiteltävä esitys perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Ennen esityksen antamista on hallituksen vielä arvioitava esityksen vaikutuksia voimassa olevan kuntarakennelain säännöksiin ja sen sääntelemään sekä parhaillaan käynnissä oleviin kuntauudistusprosesseihin.

24.3.2014

3

Yleiset perustelut

Mahdollinen lainmuutos tulee säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain 122 §:n mukaisesti Suomi jakautuu 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 tarkoitetulla 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.

Perustuslakivaliokunta on todennut PeVL 65/2002, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, *joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi* (PeVL 31/1996 vp, s. 1/I).

Keskeiset perusteet perustuslain säätämisyjärjestykselle sekä kuntarakennelain kokonaisvaltaiselle uudelleentarkastelulle ovat seuraavat:

- I 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 ilmaisema tahto voi sivuuttaa asianomaisen kunnanvaltuuston tahdon. Esitysluonnoksessa mainittu kuntalaisten veto-oikeus ei toteudu yksittäisen kunnan osalta, joka on ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.
- II 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.

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

Lausunnolla olevassa luonnoksessa tämä välttämättömyys-kriteeri on kokonaan unohdettu, vaikka pakkoliitoksen käyttö on selkeästi heikommin perusteltavissa kuin niissä tilanteissa, joissa kuntalaisten peruspalvelujen turvaaminen on uhattuna. Välttämättömyys-kriteerin tilalla on selkeästi lievempi määritelmä "painavat perusteet".

24.3.2014

Lakiluonnoksen kappaleen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys-tarkastelussa 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 kriisikuntapakkoliitoslausunnossaan edellytti, on itse säädöstekstistä unohtunut. On poikkeuksellista, jos arvioon ei vaikuta lainkaan se, millä tavoin pakkoliitos vaikuttaa kunkin kunnan asukkaiden palveluun.

- III Välttämättömyys-tarkasteluun tulee lisäksi sisältyä 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. Pääkaupunkiseudulla selvitetään kuntien yläpuolista hallinnon tasoa muualla Suomessa pakkoliitosten perusteeksi esitettyjen ongelmien ratkaisijaksi. Vastaavaa selvitystä on tehty myös Tampereen seudulla, joka ei näytä sopivan hallituksen ratkaisumalliksi.

- IV Korkein hallinto-oikeus (KHO) on 42 vuoden aikana tehnyt yhteensä 21 kuntien pakkoliitospäätöstä erillisarvointien perusteella. Aiempaa menettelyä tai niiden perusteluja ei voida rinnastaa nyt tehtyyn yleisperuste-esitykseen, jonka kohteena on samanaikaisesti 17 kuntaa. Kysymys on yleistulkinnasta ja -kriteereistä, 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", joka 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 voi enää olla rajatusta poikkeuksesta. Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on merkittävä muutos nykyiseen kuntajakoon ja kuntakokoon, kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 20/2013 vp. (s. 9).

- V Luonnoksen tavoitteena olevat kaupunkiseudun kattavat kunnat eivät enää 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

24.3.2014

kuntakokoon. Eräiltä osin ehdotetut yhdistymiskriteerit näyttäisivät jo edellyttävän kuntakokoa, joka lähenisi maakuntaa ja jossa paikallisen itsehallinnon piirteiden toteutuminen vaikeutuisi.”

- VI Lausunnolla oleva lain muutosesitys loukkaa myös hyvän hallinnon periaatteita. Esitys muuttaa asetelmaa kesken käynnissä olevan selvitysprosessin ja vaiheessa, jolloin muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ovat vielä selvittämättä. On välttämätöntä arvioida, miten lausunnolla olevan esityksen säännökset vaikuttavat kuntarakennelain voimassa oleviin säännöksiin.

4

Yksityiskohtaiset perustelut

Kuntien yhdenvertainen asema

Suomen oikeusjärjestelmän mukaisesti kunnat ovat oikeudellisesti yhtäläisessä asemassa, kunnilla on samat oikeudet ja velvoitteet. Kuntia on myös lainsäädännössä kohdeltu yhdenvertaisesti. Jos säädettävänä olevassa laissa on tästä poikkeuksia, on poikkeusten sallittavuus tullut perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Näin on menetelty esimerkiksi Kainuun maakuntakokeilusta ja seutuhallintokokeilusta säätämisten yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan seutuhallinto PeVL 8/2003 vp muun ohella seuraavaa;

”Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely 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 säätelyyn 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/I). Seutuyhteistyökokeiluun liittyvän seutuvaltuustokokeilun pääasiallisena tarkoituksena on hankkia kokemuksia seudullisesta kansanvaltaisesta päätöksenteosta. Kokeilulla tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä. Perustuslain yhdenvertaisuussäätely ei tällaisessa kokeiluyhteydessä muodosta estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 65/2002 vp, s. 4/I).”

Kuntien toistaan poikkeavalle kohtelulle edellytetään asiallisia ja hyväksyttäviä perusteita. Yllä olevassa tapauksessa hyväksyttävä peruste oli kansanvaltaisuu- den lisääminen. Vastaava peruste voisi olla perusoikeuksien vahvistaminen. Luonnoksessa perustelut ovat seuraavat:

”Esityksen keskeisinä tavoitteina on kilpailukyvyyn ja elinvoiman vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäy-

24.3.2014

tön, 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 keskuskäytävien 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.”

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

Esitetyn lakimuutoksen todellinen tavoite lienee keskuskäytävien toimintojen ja talouden turvaaminen liitoskuntien avulla. Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään HaVM 24/2010 vp (s. 2) todennut asian seuraavasti:

”Eduskunnan hyväksymän hallintovaliokunnan Parallelonteosta antaman mietinnön mukaisesti valiokunta pitää edelleen huolestuttavana, etteivät uudistuksen vaikutukset ole käytännössä näkyneet kuntatalouden kannalta merkittävimmässä 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 päätösvalan rajat

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

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista tulee säätää lailla. Niin perustuslain kuin paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännösten henki on se, että kuntajaon perusrakenne on luonteeltaan pysyvä. Siihen tehdyt muutokset ovat poikkeuksia. Vallitsevan kuntajaon säilyttäminen ei tästä

24.3.2014

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. Yhtenä tärkeänä elementtinä on EU:n paikallisen itsehallinnon peruskirja, johon Suomi on sitoutunut (SopS 66/1991). Paikallisen itsehallinnon peruskirjaa selittävässä raportissa (ETS No. 122) todetaan, että kunta-liitos 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).

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

Pakkoliitoksen soveltuvuus kunnalliseen itsehallintoon ja kansalaisten oikeuteen päättää paikallisyhteisönsä asioista on erittäin heikko. Lainsäätäjä on havainnut saman pysyttämällä pakkoliitoksen kynnyksen erittäin korkeana. Nyt lausunnon kohteena olevan luonnoksen hyväksyminen merkitsisi poikkeamista tähänastisesta oikeusajattelusta ja käytännöstä ilman, että esitettyihin poikkeuksellisiin menettelyihin olisi välttämättömiä kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä perusteita.

Kansanäänestys

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

Mikäli kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi kuntajakoselvittäjän mahdollista kuntajaon muutosesitystä, valtioneuvosto voisi määrätä selvittäjän esityksen sekä kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella toimitettavaksi kunnallisen kansanäänestyksen.

Jos kansanäänestyksessä äänestysalueen äänien perusteella laskettu asukkaiden enemmistö kannattaisi kuntajakoselvittäjän esitystä, valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta. Kansanäänestyksen tulos muodostaisi edellytyksen valtioneuvoston toimivallan käytölle ja antaisi kuntalaisille mahdollisuuden vaikuttaa kuntajaon muutosta koskevaan päätöksentekoon. Asukkailla olisi siten veto-oikeus suhteessa valtioneuvoston päätösvaltaan. Kansanäänestyksen järjestäminen olisi luonteeltaan toimivallan luova menettelysäännös eikä äänestyksen tuloksella olisi muutoin vaikutusta kuntien yhdistymistä edellytysten täyttymistä koskevaan arvioon.

24.3.2014

Lausunnon kohteena olevan luonnoksen mukainen menettely tarkoittaa käytännössä sitä, että yksittäistä kuntaa koskeva päätöksenteko voi tapahtua, ja käytännössä tapahtuu, muiden kuin kyseisen kunnan asukkaiden toimesta. Tällainen on täysin vierasta kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta, siten kuin periaatetta tähän asti on tulkittu. Nyt luonnoksessa esitetty kansanäänestysmalli tekisi asiallisesti ottaen itsehallinnon merkityksettömäksi.

Päätöksentekomenettely ei myöskään noudata paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellyttämää. Sen 5 artiklassa osoitetaan tarve kansanäänestyksen toteuttamiseen kuntaliitosasioissa. Selvää on, että artiklassa tarkoitetaan kansanäänestyksellä asianomaisen kunnan asukkaiden mielipiteiden selvittämistä, ei suinkaan alueen 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 noudata kunnan itsehallintoaluetta eikä sen kansalaisten oikeutta päättää oman kunnan asioista. Esitys on kansanvaltaisen demokratian ja kansalaisten itsehallinnon keskeisimmän periaatteen vastainen. 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 eikä kunnan asukkaiden tahtoa. Ei myöskään ole olemassa kestäviä perusteluita sille, että eri kuntien asukkaiden äänien painoarvo vaihtelee sattumanvaraisesti, joka johtaa kuntien ja kuntalaiset eriarvoiseen asemaan eri seuduilla.

Turussa äänioikeutettuja oli 151 163, Naantalissa 14 919.

Kaupunkiseutuperusteet

Esityksessä on tuotu esiin viisi kaupunkiseutuperustetta:

- työpaikkaomavaraisuus,
- työssäkäyntiperuste,
- taajamaperuste,
- asuntomarkkinaperuste sekä
- taloudellisen eriytymisen peruste.

24.3.2014

Lisäksi on itsenäisesti tulkittava keskustajaamaperuste. Mikäli neljä viidestä kaupunkiseutuperusteesta täyttyy, valtiovarainministeriö voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen.

Esitetyt kaupunkiseutuperusteet ovat vahvassa korrelaatio-suhteessa toisiinsa, jonka johdosta ei voi välttyä käsitykseltä asetettujen kriteerien tarkoitushakuisuudesta.

Maankäyttöön liittyvät perustelut eivät ole riittäviä eivätkä vakuuttavia. Suomessa on käytössä maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Lisäksi suurin osa kaupunkiseuduista on toteuttanut rakennemalleja, joiden avulla on yhteensovitettu laajempaa maankäyttöä. Lisäksi vuodesta 2010 on ollut käytössä MAL aiesopimusmenettely, josta johtopäätöksiä ja tuloksia ei vielä voida vetää.

Naantaliin liittyivät 1.1.2009 saaristokunnat Rymättylä ja Velkua sekä saaristo-osakunta Merimasku. Vuoden 2011 alusta Naantaliin liitettiin Maskun saaristo-osat Lempisaari ja Livonsaari.

Kuntaliitos muutti Naantalin kuntarakennetta ratkaisevasti. Koko kaupungin väestöstä noin neljäsosa asuu asetuksen mukaisella saaristoalueella (Merimasku, Rymättylä, Velkua, Livonsaari). Vuoden 2012 lopussa Naantalin mannerosan asukasluku oli 12 511, Luonnonmaan saaren 1 703 ja saaristo-osien 4 391. Kaupungissa on yli 1 000 saarta. Ilman kiinteää tieyhteyttä olevia asutuja saaria on 28. Naantalin saaristossa on vapaa-ajan asukkaita n. 17 000. Rungas vapaa-ajan asutus näkyy kaupungin palveluissa mm. terveyskeskuspalvelujen käytön kasvuna, josta aiheutuu lisäkuluja terveystoimelle. Palvelujen käyttö on kasvanut entisestään, koska vapaa-ajan asunnolla asuminen on jatkuvasti lisääntynyt.

Naantali on mantereenpuoleista kanta-Naantalia ja entisen Merimaskun mantereen puoleista osaa lukuun ottamatta saaristoaluetta. Mannerosien pinta-alat ovat noin 37 km², joka on vain 11,9 % Naantalin nykyisestä 311 km²:n maapinta-alasta. Noin 90 % Naantalin maapinta-alasta muodostuu saaristo-osista.

Alueiden maankäyttöön vaikuttaa merkittävästi jo rakennetut alueet, luonnon-suojelu-, 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 tärkeyttä. 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 on 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

24.3.2014

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 segregatio sekä tulokertymäerot keskiskaupungin ja kehyskunnan välillä. Alueiden segregatio on vakava kysymys. Ensisijaisesti se kuitenkin näyttäytyy ja on tunnistettavissa suurten kaupunkien sisällä eli se on syntynyt kaupunkisuunnittelun sisäisen suunnittelun tuloksena. Kaupungeilla on suunnitteluvälit ja mahdollisuudet etsiä ja toteuttaa asukaslähtöistä ja asukkaita houkuttelevaa, hyvää suunnittelua nykyisten kuntarajojen sisällä. Ratkaisua on tällöin vaikea etsiä tai löytää ulkopuolelta. Perustelut eivät ole kestäviä segregatation 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. 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.

Kilpailukyvyn näkökulmasta esitys on 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 kilpailukyvyn näkökulmasta, syntyy erityiset perusteet kuntaliitoksien toteuttamiselle nimenomaan pääkaupunkiseudulla.

Turun seudun elinkeinoyhteistyötä (nyk. TSeK) on toteutettu jo 1990 -luvulta asti.

Vaikutusarviointi

Vaikutusarviointi on puutteellinen, pinnallinen ja yleistoteamukseen perustuva.

Vaikutusarvioinnissa on tuotu vahvasti esiin taloudellisia perusteluja.

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 riittävinä perusteluina pakkoliitoksen toteuttamiseen etenkään, kun pakkoliitoksen yhteyttä tavoitteen saavuttamiseen ei voida suoraan osoittaa eikä jo toteutuneet kuntaliitokset sinällään ole tuotta-

24.3.2014

neet merkittäviä (kuntatalouteen vaikuttavia) tuloksia näiden tavoitteiden saavuttamisesta kuntaliitosten yhteydessä.

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 ns. kriisikuntamenettely, missä valtioneuvosto voi arvioida kuntalaisten peruspalvelujen turvaamista ja käyttää tarvittaessa pakkoliitosmenettelyä.

Ehdotuksessa esitetään kuntarakennelain 53 §:ään "Muutoksenhaku kuntajaon muuttamista koskevaan valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen" lisättäväksi 2. momentti, jonka mukaan muutoksen kohteena oleva kunta tai sen jäsen saa hakea päätökseen muutosta valittamalla, jos valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä 18 §:n 2 - 4 momentin nojalla (pakkoliitospykälät).

Voimassa olevan kuntarakennelain 53 §:n viimeisen momentin mukaan kuntajaon muuttamista tarkoittava valtioneuvoston tai ministeriön päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Esitystä kuntarakennelain muuttamiseksi on muutettava siten, että pakkoliitospäätöksillä tehtyä valtioneuvoston päätöstä ei saada panna täytäntöön ennen kuin päätös on saavuttanut lainvoiman. Muutoksenhaku kävisi tosiasiallisesti ilmeisen hyödyttömäksi, jos pakkoliitos voitaisiin panna täytäntöön ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

Naantalin kaupunki
Kaupunginhallitus


Martti Sipponen
vs. kaupunginjohtaja


Riitta Lehtinen
kaupunginsihteeri