

## Hyvärinen Liisa VM

---

**Lähettäjä:** kirjaamo [kirjaamo@hollola.fi]  
**Lähetetty:** 27. maaliskuuta 2014 16:52  
**Vastaanottaja:** Valtiovarainministerio VM; Palonen Katja VM; Seppänen Kirsi VM  
**Aihe:** Hollolan kunnan lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta  
**Liitteet:** kh 31.3.2014 § 9 Lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta.docx; Lausunto koskien luonnosta kuntarakennelain muuttamisesta.doc

Hei!

Ohessa Hollolan kunnanhallituksen juuri lähteneeltä esityslistalta § 9 Lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta.

Liitteenä Lausunto koskien luonnosta kuntarakennelain muuttamisesta.

Lähetämme heti kokouksen jälkeen mahdolliset muutokset.

Ystävällisin terveisin

Hollolan kunnan kirjaamo

Meira Salila  
tietopalvelusihteeri  
Hollolan kunta  
PL 66, 15871 Hollola  
p. (03) 8803 408  
[meira.salila@hollola.fi](mailto:meira.salila@hollola.fi)

## 9 § Lausunto luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta

HOL 31/2013

### Kunnanhallitus 3.2.2014

Valtiovarainministeriö on lähettänyt 17.1.2014 päivätyn lausuntopyynnön (VM149:00/2013) eräille kunnille ja kaupungeille, ministeriöille ja ELY-keskuksille luonnoksesta kuntarakennelain muuttamisesta. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 31.3.2014.

Lausuntopyynnön mukaan:

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Kuntarakenneuudistusta ohjaava kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Lakiin lisättiin säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspennoista ja niistä poikkeamisesta sekä muutettiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä. Lisäksi kielilakia muutettiin eräiltä osin.

Hallituksen syksyllä 2013 päättämän rakennepoliittisen ohjelman mukaan aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys. Tällä lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 § d§:n 3 mom:ssa tarkoitetulla yhtenäisellä työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennealueella. Valtioneuvoston toimivallan lisääminen rajoitetaan selkeillä reunaehdoilla ja alueen asukkaiden enemmistön tahtotilaan sitomisella. Toimivallan käyttö rajoitettaisiin tilanteisiin, joissa kuntarakennelain tavoitteet eivät ole toteutettavissa vapaaehtoisesti. Kielellisten oikeuksien toteutuminen varmistetaan.

Rakennepoliittisen ohjelman linjauksen perusteella on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi kuntarakennelain muuttamisesta.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa oheisesta luonnoksesta yleisesti sekä erityisesti lausumaan seuraavista kysymyksistä:

- kaupunkiseutuperusteista
- menettelystä
- valtioneuvoston päätösvallan rajoista
- vaikutusarvioinnista.

Annetussa esityksessä on jätetty huomioon ottamatta perustuslain 122 §:n mukainen kuntien itsehallinnollinen oikeus ja se seikka, että kuntajaon perusrakenne on luonteeltaan pysyvä. Tähän liittyviä, esitykseen sisältyviä ongelmia ovat mm.

- Lakiesitys ei perustu kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseen, mikä sinällään on ensisijaista suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Perustelut eivät anna oikeutusta puuttua kunnalliseen itsehallintoon tavalla tai toimenpiteillä, joita esityksessä on annettu.
- Jos kuntien itsehallinnolliseen asemaan halutaan puuttua esityksessä 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.

31.3.2014

- Esitys on vahvasti ristiriitainen paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa, johon Suomi on sitoutunut (SopS 66/1991), missä korostetaan paikallista itsehallintoa. Lähtökohtaisesti kuntaliitos voi olla vasta äärimmäinen ratkaisu, muut ratkaisut ovat ensisijaisia.
- Kuntien ja kuntalaisten itsehallinnollisen aseman erilainen tulkinta ja kuntien ja kuntalaisten eriarvoinen kohtelu maantieteellisin perustein ei ole hyväksyttävä erotteluperuste (perustuslain 6.2 §).
- Alueellisella kansanäänestyksellä ei voida ohittaa valtuuston tahtoa eikä kunnan asukkaiden tahtoa.
- Alueellisissa kansanäänestyksissä eri kuntien asukkaiden painoarvo vaihtelee sattumanvaraisesti, jolloin kunnat ja kuntalaiset asetetaan eriarvoiseen asemaan eri seuduilla.
- Annetut kriteerit ovat vahvassa korrelaatio-suhteessa toisiinsa eivätkä ole laadittu objektiivisin kriteerein.

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 arvioida uudelleen ilman laajempaa ja syvällisempää perustetta. Tämän vuoksi yksipuolisten pakkotoimenpiteiden kynnys on asetettava poikkeuksellisen korkealle ja edellyttää esityksen käsittelyä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Esitys: K u n n a n j o h t a j a: Annettu lausuntoesitys merkitään tiedoksi.

Käsittelyä jatketaan kunnanhallituksen seuraavissa kokouksissa.

Päätös: K u n n a n h a l l i t u s: Merkittiin tiedoksi.

täytäntöönpano  
muutoksenhakukielto  
-----

#### Kunnanhallitus 31.3.2014

Esitys: K u n n a n j o h t a j a: Kunnanhallitus hyväksyy **liitteenä** olevan kuntarakennelain muutosta koskevan lausunnon annettavaksi valtiovarainministeriölle.

Päätös: K u n n a n h a l l i t u s:

täytäntöönpano  
muutoksenhakukielto  
ote: VM

## **Lausunto koskien luonnosta 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 mom:ssa tarkoitetulla yhtenäisellä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennelueella.

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

### **Hollolan 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:**

Perustuslain 122 §: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 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.

Keskeiset perusteet perustuslain säätämisyjärjestykselle sekä kuntarakennelain kokonaisuvaltaiselle 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 ilmaisema tahto voi sivuuttaa asianomaisen kunnanvaltuuston tahdon.
2. Valtioneuvoston kuntajaon muuttamista koskevan päätöksen edellytyksenä on, että 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät ja kuntajaon muut-

tamiseen 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 monta 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 "painavat perusteet".

Lakiluonnoksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys-tarkastelussa todetaan, että "valtionneuvoston 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. Välttämättömyys-tarkasteluun kuuluu myös se, ovatko esitetyt ongelmat ratkaistavissa muilla keinoilla kuin kuntien pakkoliitoksilla. Tällaista tarkastelua selvitys ei sisällä.
4. KHO on tehnyt 42 vuoden aikana yhteensä 21 kuntien pakkoliitospäätöstä erillisarviointien perusteella. Ko. menettelyä tai sen perusteluja ei voida rinnastaa nyt tehtyyn yleisperuste-esitykseen, minkä kohteena 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 ole enää rajatusta poikkeuksesta. Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on merkittävä muutos nykyiseen kuntajakoon ja kuntakokoon, kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 20/2013 vp. s. 9).

5. 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 kuntarakennelaisista (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. Kuntarakenneuudistuksen 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.”

Kunta on paikallisyhteisö, jolla on merkittävä tehtävä osallisuuden kokemuksessa ja tätä kautta merkitys kuntien kokonaisvaltaisessa hyvinvointityössä ja sen vaikuttavuudessa.

6. Lausunnonle 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 lausunnonle 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 lausunnonle (PeVL 8/2003 vp) muun ohella seuraavaa. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntely 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 säntelyyn 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 hyväksyttäviä päämääriä. Perustuslain yhdenvertaisuussäntely ei tällaisessa kokeiluyhteydessä muodosta estettä käsitellä lakiehdotusta tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 65/2002 vp, s. 4/1).

Toisin sanoin 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 kilpailukyvyn ja elinvoiman vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen hallinnan sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun edistäminen niillä kaupunkiseuduilla, jotka ovat asukkaiden työsäkäynnin, 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 edistyminen 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: kuntien välisin MAL-sopimuksin, yhteistyöllä, seutuhallinnolla ja tapauskohtaisin ratkaisuin, jollaisia kaupunkiseuduilla jo yleisesti on käytössä. Luonnoksen perusteluisa liioitellaan ongelmia, joita tämänkaltaisessa yhteistyömenettelyssä nykyisellään olisi. Kaupunkiseutujen reunakuntien osalta ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmevästi hyväksyttävää painavaa perustetta kuntien erilaiseen kohteluun eikä myöskään perusteita Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan selittävän raportin mukaiseen äärimmäiseen toimenpiteeseen eli kuntien yhteenliittämiseen.

Kilpailukyvyn lisääminen ym. tavoitteina mainitut seikat ovat kaiken lisäksi sellaisia, että niiden objektiivinen mittaaminen ja arviointi ovat käytännössä mahdotonta toteuttaa. On tarpeen kriittisesti arvioida, ovatko luonnokseen kirjatut tavoitteet realistisia ja niin merkittäviä, että niillä voidaan katsoa ylitettävän pakkoliitosten toteuttamiseen oikeuttava kynnyks. Samoja perusteita on käytetty aikaisemmissakin pakkoliitoksissa. Kun tutkijat ovat vertailleet liitettyjä 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. Niin tehtiin muun muassa Mikkelissä yli vuosikymmen sitten. Mikkelä on nyt yli 50 000 asukkaan kaupunki, aiemman 30 000 asukkaan sijasta. Vetovoiman kasvustakaan ei ole näyttöä, koska esimerkiksi väkiluku on laskenut. Nousuun se on saatu vain uusilla liitoksilla, kun kolme pikkukuntaa yhdistyi 1.1.2013 alkaen, minkä jälkeen väkiluku nousi vajaaseen 55 000 asukkaaseen (ks. Erkki Mennola: Tuhotaanko kunnallinen itsehallinto kuntaliitoksilla, Kanava 8/2008 s. 663 – 666).

Perustelut ovat hyvin hajanaiset eikä niille ole tieteellistä tai syvemmän tutkimustiedon näyttöä. Asia on todettu myös ns. paras-hankkeen arvioinnin yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunnassa (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) ja mikä osaltaan asettaa oikeudelliselle toiminnallemme rajoja. 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. Näin siksi että 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.

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 lainkaan 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 ym. vastaavien perusteiden nojalla. Perusteluissa katsotaan nyt esitettyjen kaupunkiseutuperusteiden nojautuvan samanlaisiin 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 aiemmillä sivuilla todettu. Niiden mukaan vuosina 1946–1992 ollutta pakkoliitosmahdollisuutta on käytetty (vain) 21 kertaa. Viimeisten pakkoliitospäätösten jälkeen on käsitys kunnallisen itsehallinnon oikeussuojasta olennaisesti toisenlainen, erityisesti kansanvaltaisuusperiaatteen vahvistamispyrkimysten ja eurooppalaiseen 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 yleistys on 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 korostumista, 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 lainsäätäjä havainnut pitämällä pakkoliitoksen kynnyksen erittäin korkeana ja päinvastoin vahvistamalla kunnan oikeusasemaa. Samaa 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.

Jos kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi kuntajakoselvittäjän mahdollista kuntajaon muutosesitystä, valtioneuvosto voisi määrätä selvittäjän esityksen ja kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella toimitettavaksi kunnallinen kansanäänestyksen. Kansanäänestystä ei voisi määrätä järjestettäväksi esitykseen kuuluvissa muissa kuin kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa. Jos kansanäänestyksessä kansanäänestysalueen 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 muu-

tosta 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.

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.

Perustuslakivaliokunnan kuntajakolakia koskeneessa lausunnossa (pevl 20/2013) valiokunta piti pakkoliitosta mahdollisena vain yhdessä tapauksessa eli kun se on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Luonnoksessa esitetty järjestely ei näytä täyttävän kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta johtuvia vaatimuksia.

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

Lahden kaupungissa on äänioikeutettuja kansalaisia oli viime kunnallisvaaleissa n. 85 000 ja Hollolan kunnassa n. 17 000. Kansanäänestyksen lopputulos on täysin lahtelaisten äänestäjien kädessä.

## **Kaupunkiseutuperusteet**

Esityksessä on tuotu esiin viisi kaupunkiseutuperustetta: työpaikkaomavaraisuus, työssäkäyntiperuste, taajamaperuste, asuntomarkkinaperuste sekä taloudellisen eriytymisen peruste sekä itsenäisesti tulkittava keskustaajamaperuste. 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 hyväksyttäviä.

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

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.

Hollolan kunnan eheää keskustan yhdyskuntarakennetta halkoo 680 ha armeijan harjoitusalue ja yhteensä 450 ha luonnonsuojelualue, mitkä molemmat ovat kiinni kunnan keskustajamassa. Lisäksi taajaman halkoo vt 12. Mahdollinen pakkokuntaliitos ei miltään osin lisää näiden alueiden käyttöä tai eheää yhdyskuntarakennetta

*Asumiseen liittyvät perusteluina* on esille tuotu kohtuuhintaisen asumisen lisäämisen tärkeyttä. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miten esitys lisääisi kohtuuhintaista asumista. Yhteyttä pakkokuntaliitokseen ei ole esitetty mikä on toisaalta luonnollista, sillä yhdyskuntarakenteen tiivistämisen edellytykset jo rakennetulla yhdyskunta-alueella ovat käytännössä jo käytetty tai ne voidaan ottaa käyttöön ilman kuntarakennemuutoksia. 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 (kuten myös Hollola) 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.

Lahden seudulla on yhteensä 11 kunnan yhteinen joukkoliikennelautakunta joka koordinoi seudullista joukkoliikennettä. Suurimmat rajoitteet joukkoliikenteen kehittämiseen liittyvät kuntatalouteen, näin myös keskuskaupungissa. Todettu esimerkki siitä, että Lahden joukkoliikennelautakunnan toimialueella on neljän ELY-keskuksen hallinnoimaa liikennettä ei muutu mitenkään mahdollisen pakkokuntaliitoksen toteutuessa. Samoin maininta yhteisestä kattavasta lippujärjestelmästä on jälkeenyäännyt, koska tähän pyritään uudistuksen myötä myös Lahden seudulla. Viivästyksen syyt ovat valtakunnalliset eivät paikallisia. Esiin nostetut em. huomiot eivät liity tosiasiallisesti millään tavoin perusteluihin eivätkä ne sisällöllisesti sitä myöskään ole.

*Kuntien taloudellisen eriytymiskehityksen perusteluina* on tuotu esille segregatio sekä tulokertymäerot keskuskaupungin 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. Kaupun-

geilla 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 segregaatiosalalta.

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.

Lahden työssäkäyntialueella muuttajien tulokertymä on positiivinen myös keskuskaupungissa. Hollolalle esitetty hyötyluku (s. 21) on 209,70, mikä tarkoittaa, että Hollolan muuttoliikkeen positiivinen tulovirta on 0,9 milj. euroa vuodessa, mikä on kunnan toimintamenoista 0,6 % ja Lahden kaupungin toimintamenoista 0,0013 %.

Taloudellisesta eriytymisestä ei voida perusteiden mukaan puhua ainakaan Lahden ja Hollolan välillä, joiden arvioitu kunnallisveroasteen ero on 0,25 %-yksikköä siten, että Hollolan kunnallisveroaste on korkeampi v. 2025

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

Lahden alueella ydinkunnat ovat hoitaneet yhteisesti elinkeinopolitiikkaa yhteisen osakeyhtiön toimesta vuodesta 2005 lähtien.

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 yleislaatuisilla perusteilla on uhkana, että mitä tahansa jo annettua yhteiskuntajärjestelmän keskeistä elementtiä arvioida uudelleen ilman laajempaa ja syvällisempää perustetta. Tämän vuoksi yksipuolisten pakkotoimenpiteiden kynnyks 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 ns. 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 riittävinä perusteluina pakkoliitoksen toteuttamiseen etenkin, kun pakkoliitoksen yhteyttä tavoitteen saavuttamiseen ei voida suoraan osoittaa eikä 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 (esim. Arttu-tutkimukset/Paras-hankkeen seuranta, Moisio-Uusitalo 2003 kuntaliitoksia koskeva tutkimus, Loikkanen-Susiluoto 2005 kuntakoko ja toiminnan tehokkuus) sekä se tieto, että yli 60 000 asukkaan kuntien kustannustehokkuus on heikoin, ei kuntaliitoksia voida pitää yleisesti ottaen miltään osin kokonaisongelman eli kuntataloudellisen tilanteen ratkaisuna. Yksittäisten, pienien kuntien osalta kustannusten ja tulojen tasaus voi ratkaista ongelmia, kun jakajien määrä lisääntyy, mutta ei koko Suomen mittakaavassa eikä esitetyissä pakkokuntaliitoksissa keskuskaupunkien rahoitusta.

Perusteena on kerrottu myös infrahankkeiden parempi priorisointi. Perustelu ei ole kestävä, koska infrahankkeiden yhteistä priorisointia on toteutettu kunnissa laajasti paitsi rahoitustilanteesta, myös yhteisen edunvalvonnan ja maakuntaliiton hankerahoituksen ja sopimusjärjestelmäarviointien kautta. Kaavasuunnitteluun sisältyy myös kaavatalous, ennakoivat laskemat infran kustannuksista, jotka ohjaavat ensisijaisesti käyttämään olemassa olevaa infraa. Myös valtuustoissa laajasti hyväksytyt maapoliittiset ohjelmat ohjaavat maankäyttöä ja ehkäisevät hajautuvaa kehitystä.

Suurkuntiin perustuva ratkaisumalli on täysin ristiriidassa myös tieteellisen tutkimuksen ja tutkijoiden korostamien ratkaisumallien kanssa. Näissä korostetaan mosaikkimaisen ja pirstaloituneen yhteiskunnan parhaina ratkaisuinä joustavia organisaatioita, jotka pystyvät mukautumaan nopeisiin muutoksiin ja etsivät innovatiivisia, erilaisia ratkaisuja

## **Menettely**

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

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. Kuntien rajoja 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 kehittämistä on syytä tukea Euroopan laajuudesta." Kuntarakennereformissa 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 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. Komiiteanmietintö 1997:13, 121). Jos kyseisen perustuslain säännöksen tarkoittamalla lailla

heikennetäänkin olemassa olevien kuntien asemaa, ei se tietenkään täytä perustuslain säättämisessä asetettua tavoitetta kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta.

### **Loppulausuma**

Edellä olevan perusteella Hollolan kunnanhallitus toteaa, että lausunnolla oleva kuntarakennelain täydennysesitys on:

- on merkittävässä ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten oikeuksiin päättää kunnallisista asioista; esitys on perustuslain vastainen ja se edellyttää voimaan astuakseen kuntarakennelain kokonaisvaltaista arviointia ja perustuslaillista käsittelyä
- Kuntarakennelaisissa 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 eivät 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 esitettyjen yleisperustelujen valossa kohtuuttoman vahva toimenpide; ensisijaiset keinot ovat valtion käytettävissä olevat muut ohjaukeinot.
  - 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.
- on ristiriidassa kuntien ja kuntalaisten välisen tasa-arvoisen kohtelun kanssa asettaen pääkaupunkiseudun kuntien käyttöön ratkaisuja, jotka eivät ole muun Suomen kuntien käytettävissä
- 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
- 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.

- ei anna tilaa kuntien omille ratkaisuille ja innovaatiokyvyille.

Ylhäältä pakottamalla tehdyt ratkaisut johtavat helposti paikallisesta näkökulmasta keino-  
tekoisiin ja toimimattomiin ratkaisuihin. Pakkokuntaliitosten todellista vaikuttavuutta ja toi-  
menpiteen aiheuttamia muita ongelmia ei ole arvioitu millään tavoin. Pakko johtaa toden-  
näköisesti poliittisten riitaisuuksien kärjistymiseen, heikentää päätöksentekokykyä ja toi-  
minnan vaikuttavuutta. Pahimmillaan se voi heikentää alueen menestymisedellytyksiä  
merkittävästi.

Kaupunkiseutujen väitetyt ongelmat, siten kuin ne luonnoksessa on esitetty, eivät ole sen-  
laatuaisia, etteikö niitä voitaisi hallita muutoin kuin puuttamalla kunnallisen itsehallinnon yti-  
meen niin raskaalla menettelyllä kuin pakkoliitoksilla.

Lausunnolla olevan esityksen hyväksyminen merkitsisi olennaista poikkeamista siitä oi-  
keudellisesta traditiosta ja ajattelusta samoin kuin tutkimuksen ja Euroopan neuvoston  
suositusten edustamasta näkemyksestä, että kuntarakenteen uudistamisen on tapahdut-  
tava "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 itse-  
hallintoon puututtaessa

Hollolassa 27. maaliskuuta 2014

Hollolan kunnanhallitus