

Lausunto kuntarakennelain muuttamista koskevasta luonnoksesta

Yleistä

Lempäälän kunnanhallitus katsoo, ettei lausunnolla olevan lakiluonnoksen mukaista hallituksen esitystä 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.

Kunnallisoikeuden lähtökohdana on ollut, että kunnat ovat oikeudellisesti samassa asemassa ja niillä on samat oikeudet ja velvollisuudet. Kuntia on lainsäädännössä kohdeltu yhdenvertaisesti ja kuntien toimintaa koskee muutoinkin sama yleislaki. Mikäli ns. pakkoliitosmahdollisuus halutaan esityksessä olevien tavoitteiden saavuttamiseksi ottaa käyttöön, tulisi menettelyn koskea kaikkia Suomen kuntia samalla tavoin.

Luonnoksen mukaisena annettaessa, esitys tulee käsitellä 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/l).

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 rakennelaissa 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 kannan-otossaan (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 montaa kuntaa yhdistäminen voi koskea.”

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

Lakiluonnoksen kappaleen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestystarkastelussa 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 Välttämättömyystarkasteluun 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.

- IV Korkein hallinto-oikeus (KHO) on 42 vuoden aikana tehnyt yhteensä 21 kuntien pakkoliitospäätöstä erillisarviointien 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 lainsäätäjällekin 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.”
- 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.

Selvityspenusteista

Esityksessä tuodaan esiin viisi kaupunkiseutuperustetta: työpaikkaomavaraisuus, työssäkäyntiperuste, taajamaperuste, asuntomarkkinaperuste sekä taloudellisen eriytymisen peruste sekä itsenäisesti tulkittava keskustaajamaperuste. Mikäli neljä viidestä kaupunkiseutuperusteesta täyttyy, valtiovarainministeriä voisi asettaa erityisen kuntajakoselvityksen.

Käytetyt perusteet ovat liian voimakkaassa korrelaatio-suhteessa toisiinsa nähden, eikä niitä siksi voi käyttää objektiivisina mittareina erityisen kuntajakoselvityksen asettamiseksi. Päinvastoin ne ovat tarkoitushakuisesti asetettu, jotta mm. Lempäälän kaltaiset kunnat eivät pystyisi välttämään selvityksen tekemistä.

Esimerkiksi kuntien taloudellisen eriytymiskehityksen perusteluina on tuotu esille segregaatio ja tulokertymäerot keskuskaupungin ja kehyskunnan välillä. Ensisijaisesti alueiden segregaatio näkyy suurten kaupunkien sisällä, eli se on syntynyt kaupunkisuunnittelun sisäisen suunnittelun tuloksena. Kaupungeilla, kuten Tampere, on välineet ja mahdollisuudet etsiä ja toteuttaa asukaslähtöistä ja asukkaita houkuttelevaa suunnittelua nykyisten kuntarajojen sisällä.

Esityksessä ei tarkastella kuntien menoja ja niiden taustalla olevia tekijöitä. Tarkastelussa on jätetty huomioimatta muuttajien aiheuttama panostustarve muuttokunnalle. Kunnan on tällöin panostettava mm. varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen sekä palveluina että investointeina. Kuntien tai alueiden välillä muuttavien palvelutarve ei rinnastu heidän tuloihinsa. Lain peruste pitää tässä mielessä sisällään mielivaltaisen ajatuksen ”paremmista” ja ”huonommista” muuttajista.

Kilpailukyvyyn ja esityksessä mainittujen perustelujen kannalta voidaan pitää erikoisena ja ongelmallisena sitä, ettei lakiesitys koske pääkaupunkiseutua, jossa kilpailukykyyn liittyvät asiat tulisi hoitamaan kuntien välisellä yhteistoiminnalla eikä pakkoliitoksilla. Perustelujen valossa on vaikea nähdä kuinka esimerkiksi Helsingin ja Tampereen seudut tältä kannalta poikkeavat toisistaan.

Kaupunkiseutuperusteiden tulee liittyä oleellisesti kuntarakennelain tavoitteisiin, eikä mielivaltaisiin päätelmiin siitä, kuinka hyvin kaupunkiseutujen keskuskuntien ja kehyskuntien tilanteita kuvaillaan erilaisten mittareiden näkökulmasta. Samoilla perusteilla pitäisi lakiin kirjata tarkastelunäkökulmia kuinka suuren investointi- ja palvelurasitteen kunnille eri ikäryhmät aiheuttavat tai kuinka suuren taloudellisen hyödyn keskuskunnat saavat verorahoitteisista julkisista työpaikoista, palveluiden läheisyydestä tai kiinteistömassoista.

Menettelystä

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:illa 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.

Viime kädessä kysymyksen siitä, mitkä ovat kunnallisen itsehallinnon rajat, määrittää perustuslakivaliokunta. Perustuslakiauktoriteetti Paavo Kastari kirjoitti aikanaan asiasta siten, että se saattaa vaihdella eri aikakausien arvostuksista riippuen. Tämän päivän katsannossa korostuvat niin Eurooppa-oikeudellisesti

kuin omien kansallisten hallinnon uudistustemme kautta läheisyysperiaate, kansalaisten myötävaikuttamisen vahvistamisen tarve ja demokratia. Ne vaikuttavat siten myös tulkintaan siitä, mikä on kansalaisten itsehallintoon perustuvien kuntien oikeussuoja. Jos kunta on heterogeeninen, maakunnan kokoinen ja keskuskaupungin dominoima hallintokokonaisuus, ei se voi vastata tämän päivän käsitystä kansalaisvaikuttamiseen perustuvasta itsehallinnollisesta kunnasta. Kunta, joka nimenäkin tarkoittaa yhteisöä (commun), ei voi olla mikään keinotekoinen hallinnollinen rakennelma.

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. Komiteamietintö 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.

Esitykseen sisältyy ehdotus alueellisesta kansanäänestyksestä. Jos kaupunkiseutuperusteet täyttävien kuntien valtuustot eivät hyväksyisi kuntajakoselvittäjän kuntajaon muutosesitystä, valtioneuvosto voisi määrätä selvittäjän esityksen ja kaupunkiseutuperusteiden perusteella määräytyvällä alueella toimitettavaksi (alueellisen) kunnallisen kansanäänestyksen. Jos kansanäänestyksessä alueen äänien perusteella laskettu asukkaiden enemmistö kannattaisi kuntajakoselvittäjän esitystä, valtioneuvostolla olisi toimivalta päättää kuntajaon muuttamisesta.

Tämä menettely tarkoittaa käytännössä sitä, että yksittäistä itsenäistä kuntaa koskeva päätöksenteko voi tapahtua muiden kuin ko. kunnan asukkaiden toimesta. Tällaista alueellista kansanäänestystä voidaan pitää vieraana suomalaisella kunnallisella itsehallinnolla. Vaikka kansanäänestystä sinänsä voidaan pitää hyvinkin demokraattisena päätöksenteon muotona, ei ehdotettu alueellinen kansanäänestys kunnioita kunnan asukkaiden oikeutta päättää oman kuntansa asioista. Ehdotusta voidaan pitää myös edustuksellisen demokratian vastaisena, sillä asukkaat ovat kuntavaaleissa valinneet valtuuston päättämään kuntansa asioista. Lisäksi kehyskuntien (ja kuntalaisten) asema eri puolella Suomea muodostuu eriarvoiseksi, koska keskuskaupungin ja kehyskuntien asukasmäärät suhteessa toisiinsa vaihtelevat eri kaupunkiseuduilla. Alueellista kansanäänestystä voidaan näin ollen pitää eri syistä hyvinkin ongelmallisena menettelynä ja päätöksenteon muotona.

Vaikutusarvioinnista

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 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 taseaus 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 ajattelutavan kanssa. Näissä korostetaan mosaiikkimaisen ja pirstaloituneen yhteiskunnan parhaina ratkaisuina joustavia

organisaatioita, jotka pystyvät mukautumaan nopeisiin muutoksiin ja etsivät innovatiivisia, erilaisia ratkaisuja.

Itsehallinnon perustuslain mukaista suojasta ja valtioneuvoston päätösvallan rajoista

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 nimittäin 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 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 aiemmilla sivuilla todettu. Niiden mukaan vuosina 1946–1992 ollutta pakkoliitosmahdollisuutta on käytetty (vain) 20 kertaa. Merkittävin kuntaliitos oli Helsingin suuri kuntaliitos, jossa vuonna 1946 Helsinkiin liitettiin neljä kuntaa: Haaga, Huopalahti, Kulosaari ja Oulunkylä. 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 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. Jo K. J. Ståhlberg katsoi, että kunnan kokonaisliitokseen on oltava verrattomasti enemmän perusteita kuin osittaisliitokseen: ”Kokonaisliitosta varten on vaadittava, että sillä torjuttavat epäkohdat ovat oleellisesti suuremmat ja sitä vaativa yleinen etu paljon tärkeämpi, kuin ne, joiden nojalla voidaan osittaiseen liitokseen ryhtyä.” (K. J. Ståhlberg: Kunnan itsepuolustus-oikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan, Lakimies 1939, s. 474 – 477). Kuntajakoa on muutettu yleensä vain kuntien siihen suostuessa (esim. Olavi Rytkölä: Kuntajaoituksen muuttamisen edellytyksistä voimassaolevan ja säädettävän lain kannalta, teoksessa Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1975, s. 95 ja Marja Sutela: Kuntien tahdon vastaisista kuntajaoituksen muutoksista – tarkastelukohteena erityinen kuntajaon eheytyksenmenettely, teoksessa: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 2005, s. 248).

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.

Esimerkiksi pienkuntakomitean mietinnössä 1965:A1, s. 163 – 164: ”Kunnallinen itsehallinto muodostaa niin olennaisen osan koko yhteiskuntajärjestyksestämme ja sen juuret ovat niin syvällä kansamme menneisyydessä, että historiallisen kehityksen mukana syntyneiden kunnallishallinnon alueellisten puitteiden perustavaa laatua olevaan uudelleen järjestelyyn onkin suhtauduttava varoen ja huolellisesti harkiten, eikä sellaiseen ole lainkaan ryhdyttävä, ellei siihen näytä olevan todella perusteltua aihetta. Voidaan sanoa, että periaatteessa kansalaisten pitäisi saada hoitaa itsehallinnolliset tehtävänsä sellaisen alueen puitteissa ja sellaista väestömäärää palvelevina, joihin he ovat tottuneet ja joissa he haluavat pysyä. Kuntien yhdistäminen merkitsee, paitsi niiden edellä kosketeltujen etujen menettämistä, mitkä pienemmillä kunnilla on suurempiin verrattuna, pitemmälle menevää aikaisemman itsemääräämisoikeuden rajoittumista kuin laajaankin yhteistoimintaan toisen kuntien kanssa joutuminen.” Toisaalla komitea totesi seuraavan: ”Historialliselle kehitykselle ja sen luomille siteille sekä pyrkimykselle saada hoitaa kunnallista itsehallintoa totutuissa puitteissa on tunnustettava niille kuuluva suuri arvo.”

Yhteenvedona 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.

Lopuksi

Edellä olevan perusteella Lempäälän kunnanhallitus toteaa, että lausunnonlla oleva kuntarakennelain täydennysesitys

- 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 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 esitettyjen yleisperustelujen valossa kohtuuttoman vahva toimenpide; ensisijaiset keinot ovat valtion käytettävissä olevat muut ohjaukeinot.

- 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 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 sen laatuista, 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 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 puututtaessa.

Lempäälässä 31. maaliskuuta 2014

Lempäälän kunnanhallitus