



Valtiovarainministeriö

Viite Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 17.1.2014/VM149:00/2013

## LAUSUNTO KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISTA KOSKEVASTA LUONNOKSESTA

### Yleistä

Lausunnolla olevan luonnoksen mukaista hallituksen esitystä ei tule antaa eduskunnalle.

Kangasalan kunta vastustaa valtioneuvoston toimivallan laajentamista pakkoliitoksiin kaupunkiseuduilla esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla. Kuntaliitosten tulee olla kaupunkiseuduilla kuntalähtöisiä ja perustua kuntien vapaaehtoisuuteen.

Mikäli eduskunnalle annetaan kuitenkin esitys, joka laajentaa valtioneuvoston toimivaltaa pakkoliitoksiin kaupunkiseuduilla, esitys tulee laatia sellaiseksi, että se on yksiselitteisesti perustuslain mukainen tai muussa tapauksessa laki on käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Esitysluonnos on valmisteltu huonosti ja ilman laajapohjaista kokoonpanoa. Erityisesti esitetyn sääntelyn perustuslainmukaisuutta on käsitelty puutteellisesti, vaikka se on yksi keskeisin ongelma esityksessä.

Esitetty sääntely on erittäin tarkoitushakuista ja esitysluonnos on laadittu yksinomaan keskuskaupunkien näkökulmasta. Kehyskuntien kannalta esitys ei ole lainkaan perusteltu.

Esitysluonnoksessa on erkaannuttu kuntauudistuksen alkuperäisestä päämäärästä toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Valtioneuvoston tiedonannossa eduskunnalle kuntauudistuksen etenemisestä sekä kuntarakenneuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä 31/2013 todetaan, että kuntauudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen myös tulevaisuudessa kaikkialla Suomessa. Myös hallintovaliokunta on edellä mainittuja asioita koskeissa mietinnöissään (HaVM 13/2012 vp ja HaVM 11/2013 vp) korostanut samaa asiaa. Lausunnolla oleva esitysluonnos koskee kuitenkin vain osaa kaupunkiseuduista ja vain osaa kaupunkiseutujen kunnista eikä sen tavoitteena ole julkisten palveluiden turvaaminen vaan aivan muut kuten esitysluonnoksen kohdasta 3.1 ilmenee. Kuntalaisten palvelujen turvaamisen ja yhteiskuntatalouden näkökulmasta keskeistä ei ole kaupunkiseutujen kuntien pakkoliitokset, vaan koko maan kuntarakenteen kehittäminen.

Kuntarakenneuudistus on kokonaisuudessaan huonosti valmisteltu. On huonoa lainvalmistelua, että kuntarakennelakiin ollaan esittämässä merkittävää muutosta, vaikka kuntauudistuksen toteuttamiseen liittyvät kuntarakennelain säännökset ovat tulleet voimaan vasta 1.7.2013. Kuntarakennelaissa säädetyt selvittämisvelvollisuuden takarajaa koskeva säännös ei ole tullut vielä voimaan eikä ole edes tiedossa milloin se tulee voimaan, kun

säännöksen voimaantulo on sidottu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hyväksymiseen eduskunnassa. Koko kuntarakennelaki pitäisi ottaa uudelleen valmistelevaksi ja arvioida miten lausunnolla oleva lakiluonnos vaikuttaa voimassa olevan kuntarakennelain säännöksiin.

Kangasalan kunta on osallistunut Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu – tulevaisuuden vaihtoehdot selvitykseen, joka täyttää kuntarakennelainsäädätyn selvitysvelvollisuuden. Selvitys on laajempi kuin pelkkä kuntaliitosselvitys ja se sisältää myös maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen ja taloudellisen tilanteeseen liittyvien näkökulmien arviointia. Selvitys on valmistunut 28.1.2014 ja selvitykseen osallistuneiden kuntien valtuustot käsittelevät 14.4.2014 selvitysmiehen esitystä ottaa jakovalmistelun pohjaksi uuden kaupungin vaihtoehto tai seutukaupunkimalli.

Tampereen kaupunkiseudulla on siis vireillä omaehtoinen selvitystyö, jossa on mukana kaikki ne kunnat, joita lausunnolla oleva esitysluonnos koskee sekä myös muut Tampereen kaupunkiseudun kunnat. Myös lukuisia muita omaehtoisia selvityksiä ja erityisiä kuntajakoselvityksiä on vireillä kunnissa ympäri Suomea. Kaupunkiseutujen kuntien pakkoliitospainostamismahdollisuuden sisältävän esitysluonnoksen laatiminen kesken vireillä olevien selvitysten vaikuttaa lähinnä kuntien painostamiselta. Kuntaliitoksista näyttäisi tulleen itsetarkoitus.

### **Lainvalmistelusta**

Esitysluonnos on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä ja ympäristöministeriössä. Asiassa on kyse periaatteellisesti merkittävästä lainsäädäntöhankkeesta, joka edellyttää valmistelua laajapohjaisemmalla kokoonpanolla. Koko kuntauudistus olisi pitänyt valmistella parlamentaarisesti.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä todetaan, että valtioneuvoston toimivaltaa lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti. Kangasalan kunnan ja perustuslakiasiantuntijoidenkin mukaan esitysluonnokseen sisältyy kuitenkin useita perustuslaillisia ongelmia. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, onko valmistelussa kuultu perustuslakiasiantuntijoita. Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen on kuitenkin julkisuudessa (Yle uutiset 17.1.2014) todennut, että perustuslakiasiantuntijoita on kuultu. Esitysluonnoksessa tulee tuoda esille valmistelussa kuultujen asiantuntijoiden näkemykset.

Kangasalan kunnan käsityksen mukaan esityksessä on käsitelty puutteellisesti ja tarkoitushakuisesti perustuslain kannalta merkityksellisten säännösten perustuslainmukaisuutta jäljempänä tarkemmin selvitetyllä tavalla. Mikäli esitys annetaan eduskunnalle, sitä pitää täydentää tältä osin.

Esitysluonnoksesta heijastuu, että valmistelussa poliittinen ohjaus on ollut voimakasta. Hallitus on linjannut budjettiriihessä 29.8.2013 valtioneuvoston toimivallan laajentamisen kaupunkiseuduille esitysluonnoksen johdanto-osassa esitetyllä tavalla, jolloin lainvalmistelijoiden tehtäväksi on jäänyt esityksen laatiminen ilman mahdollisuutta esittää ja arvioida aidosti vaihtoehtoja. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu olennaisena osana vaihtoehtojen esittäminen ja arvioiminen, mikä puuttuu esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksessa ei ole esimerkiksi selvitetty miksi metropolihallinto soveltuu pääkaupunkiseudulle, mutta ei muille kaupunkiseuduille. Sivuutettu on myös se, että ylikunnallisten tehtävien hoitamiseen on haettava sellaisia ratkaisuja, joissa puututaan mahdollisimman vähän kunnalliseen itsehallintoon.

Esitysluonnoksen perusteena oleva tietopohja on heikko ja siinä esitetään enemmän poliittisluonteisia näkökulmia kuin arvovapaata tietoa. Vaikutusarviointi on pintapuolista, riittämätöntä ja tarkoitushakuista jäljempänä tarkemmin selvitetyllä tavalla.

### **Kaupunkiseutuperusteista**

Lakiluonnoksen 16 b §:ssä säädetään kaupunkiseutuperusteet, joiden perusteella valtiovarainministeriö voisi käynnistää erityisen kuntajakoselvityksen kaupunkiseudulla. Ne muodostavat 16 b §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan osaltaan perusteet kaupunkiseutujen pakkoliitoksille. Esitysluonnoksen mukaan kaupunkiseutuperusteet kuvaavat kaupunkiseudun maankäyttöön, asumiseen, liikenteen kehittämiseen sekä taloudelliseen eriytymiseen liittyviä ongelmia.

Kangasalan kunta pitää esitettyjä kaupunkiseutuperusteita erittäin tarkoitushakuisina. Ne ovat myös vahvasti riippuvuussuhteessa toisiinsa. Esitetyt kaupunkiseutuperusteet eivät ole asianmukaisia ja perustuslain näkökulmasta riittäviä perusteita pakkoliitoksille.

Perustuslain kannalta on myös ongelmallista, että lakiluonnoksen 16 b §:n säännöksiä sovelletaan vain osaan kaupunkiseuduista ja ne koskevat vain osaa kunnista. Tämä johtaa siihen, että kuntia ja välillisesti myös kuntalaisia kohdellaan kuntauudistuksessa epäyhdenvertaisesti. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty hyväksyttäviä syitä sille, miksi esitysluonnos koskee vain osaa kaupunkiseuduista ja vain tiettyjä kuntia.

Kaupunkiseutuperusteista työpaikkaomavaraisuus ja työssäkäyntiperuste kuvaavat vain tilastollisesti työmatkaliikenteen suuntaa eikä niitä tule käyttää kaupunkiseutuperusteena. Kuntarajojen muuttaminen ei vähennä asukkaiden liikkumista, koska asuinpaikat ja työpaikat sijaitsevat entisillä paikoillaan. Päinvastoin esimerkiksi kunnan henkilöstön osalta liikkuminen todennäköisesti lisääntyisi, kun kuntakoon kasvaessa henkilöstön työmatkat voivat pidentyä ja työ voi edellyttää matkustamista suuren kunnan eripuolilla, mikä ilmenee myös esitysluonnoksesta. Kangasalan kunnan käsityksen mukaan kuntarajojen muuttamisen sijaan on olennaisempaa pyrkiä vaikuttamaan asukkaiden kulkutapamuotoihin, kuten Tampereen kaupunkiseudulla on tehty. Työssäkäyntiperuste ei myöskään korreloi suoraan yhdyskuntarakenteeseen ja sen rahoitukseen.

Lakiluonnoksessa on esitetty korkeampaa pendelöintiä kuin kuntarakennelain 4 d §:ssä. Prosenttirajan nostoa perustellaan sillä, että työpaikkaomavaraisuusperuste koskisi vain sitä kaupunkiseudun ydinaluetta, joka muodostaa yhtenäisen alueen asukkaiden asioinnin ja työpaikkaliikenteen perusteella. Prosenttirajan nosto vaikuttaa tarkoitushakuiselta. Pendelöintiä prosenttiraja - on se esimerkiksi 35 tai 40 prosenttia - on huono mittari, koska valtaosa kunnan asukkaista ei pendelöi keskuskuntaan, vaan työskentelee ja asoi omassa kunnassa tai muualla. Lisäksi on huomattava, että keskuskuntien asukkaita käy työssä kehyskunnissa.

Työpaikkaomavaraisuus ja työssäkäyntiperuste ovat huonoja mittareita myös siitä syystä, että voivat muuttua hyvin lyhyellä aikavälillä. Globaalissa maailmassa työpaikat siirtyvät jopa maanosasta toiseen varsin nopeasti. Työssäkäynnin suunta vaihtuu kunnasta toiseen yritysten siirtymisen seurauksena. Kunta ei voi vaikuttaa asiaan, vaan yritysten tarpeet määrittelevät siirtymisen. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla yrityksiä muuttaa kunnasta toiseen tilatarpeiden vähentyessä tai kasvaessa. Myös valtionhallinnon toimenpiteet kuten virastojen hajasijoittaminen ovat laajentaneet työssäkäyntialuetta ja lisäävät pendelöintiä.

Lähitaajamaperusteiden osalta voidaan todeta, että eurooppalaiseen kaupunkiperinteeseen kuuluu kaupunkirakenteen jatkuminen yli kuntarajojen siellä, missä kauppa ja muu elin-

keinoelämä kasvattaa taajamia. Se on joustavaa ja vahvistaa aluetta. Taajamat pysyvät erillisinä lähinnä siellä, missä elinkeinot perustuvat alkutuotantoon ja käsityöläisyyteen. Myös suunnitteluyhteistyö eri tasoilla kuuluu perinteisiin kaikkialla sivistyneessä Euroopassa.

Lisäksi on huomattava, että Suomessa valtio on tukenut ja ohjannut toimillaan taajaman yhtenäisen rakenteen jatkuvuutta kuntarajoista riippumatta. Kangasalan kunnan näkemysten mukaan on ristiriitaista, että sitä käytetään nyt perusteena kuntien pakkoliitoksille. On myös erikoista, että lähitaajamaperusteeseen liittyvä rakennettu alue on määritelty esitysluonnoksessa niinkin tarkasti, että sillä sijaitsee vähintään 45 rakennusta kilometrin säteellä toisistaan ja, että tällaista seikkaa käytetään osaltaan perusteena kuntien pakkoliitoksille.

Asuntomarkkinaperusteiden yhteys riippuvuuteen keskuskunnan elinvoimaisuudesta on kyseenalainen. Kansalaisilla on oikeus valita vapaasti asuinpaikkansa ja kaupunkiseudun kuntien välisen muuttoliikkeen syyt voivat olla hyvin moninaisia. Muuttoliikkeestä ei voi tehdä johtopäätöksiä kunnan riippuvuuteen keskuskunnan elinvoimaisuudesta.

Esitysluonnoksessa käytetään taloudellisena eriytymisperusteena seudun sisäisten muuttajien tulokertymää. Tämä kriteeri ei ole olennainen, koska se ei kuvaa kattavasti kaupunkiseudun alueen taloudellista eriytymistä vaan muuttoliikenteen rakennetta. Esitetty raja-arvo 150 euroa asukasta kohden vuodessa on marginaalinen.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kun tulokertymä on positiivinen, kunta hyötyy muuttoliikkeestä ja, että kun kertymä on negatiivinen, se heikentää kunnan taloudellista asemaa. Taloudellisen eriytymisperusteiden osalta esitysluonnoksessa otetaan huomioon ainoastaan kehyskuntiin muuttajien tulokertymä ja sivuutetaan kokonaan muuttajista aiheutuva menojen lisäys. Erityisesti lapsiperheiden osalta muuttajien tuomat verotulot eivät vastaa palveluiden järjestämisen ja niiden edellyttämien investointien kuten päiväkotien ja koulujen rakentamisen aiheuttamia kustannuksia. Esityksessä on myös sivuutettu kevyesti keskuskaupunkien sisäinen taloudellinen eriytymiskehitys, jota kuntaliitokset eivät poistaisi.

Keskustaajamaperuste kuvaa esitysluonnoksen mukaan sitä aluetta, jossa kuntakeskukset ovat kasvaneet yhteen ja jossa sen vuoksi on erityinen tarve maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteiseen suunnitteluun ja toteutukseen. Esitysluonnoksessa oletetaan, että kuntien yhdistymisen kautta syntyvässä uudessa kunnassa pystytään tekemään viisaita päätöksiä liikenteestä ja maankäytöstä, mutta ei kehyskunnissa. Kangasalan kunnan käsityksen mukaan tämä ei pidä paikkansa.

On myös otettava huomioon, että esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla käyttöönotettu MAL-aiesopimus on osoittautunut toimivaksi välineeksi kaupunkiseudun yhteiselle suunnittelulle, kuten jäljempänä todetaan. MAL-aiesopimuksen ohjaama yhteinen suunnittelu on tavoitteiltaan kunnianhimoinen ja monialainen, ja se mahdollistaa myös valtion osallistumisen päätöksentekoon. MAL-aiesopimuksen mukainen yhteinen suunnittelu on todennäköisesti myös tehokkaampi menettely kuin yhden kunnan vastuulla oleva menettely.

Kaupunkiseutuperusteiden osalta puutteena on myös se, että perusteisiin ei sisälly lainkaan kunnan asukkaiden palvelujen järjestämiseen liittyviä kriteerejä, vaikka kuntarakenelain 2 §:n mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteet kytkeytyvät vahvasti kunnan asukkaiden palvelujen järjestämiseen.

## Menettelystä

Lakiluonnoksen mukaisen erityisen kuntajakoselvityksen käynnistäminen aiheuttaisi kaupunkiseutuperusteet täyttävälle kunnille uuden velvollisuuden osallistua kuntajakoselvitykseen. Käytännössä ko. kunnille tulisi taas uusi tehtävä. Kuntia ei tule velvoittaa osallistumaan uusien selvitysten tekemiseen etenkin, kun voimassa olevassa kuntarakennelain 4 b §:ssä on kunnille säädetty selvitysvelvollisuus, jonka takaraja ei ole edes päättynyt kuten edellä on todettu. Lakiluonnoksessa esitetty selvitys ei poikkeaisi muista kuntarakennelaista säädettyistä selvityksistä kuin siinä, että erityisessä kuntajakoselvityksessä olisi arvioitava kuntien yhdistymistä myös alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen toimivuuden ja kehittämisen sekä taloudellisen eriytymiskehityksen perusteella.

Jatkuva selvitysten tekeminen aiheuttaa huomattavia kustannuksia ja vie paljon työaikaa kunnissa. Turhien kuntajakoselvitysten sijaan kaupunkiseudun kuntien tulisi voida keskittyä omaehtoiseen seudullisen yhteistyön kehittämiseen sekä kunnan asukkaiden palvelujen kehittämiseen.

## Valtioneuvoston päätösvallan rajoista

Esitysluonnoksen mukainen alueellinen kansanäänestys poikkeaa kuntarakennelaissa säännellystä kansanäänestysmenettelystä. Kansanäänestyksen toimittamisesta määräisi valtioneuvosto ja se toimitettaisiin kaikissa selvittäjän esitykseen kuuluvissa ja kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa riippumatta siitä onko valtuusto hyväksynyt esityksen vai ei. Enemmistön kannatus laskettaisiin laskemalla yhteen selvitysalueella annetut äänet.

Esityksessä ei ole perusteltu lainkaan sitä, miksi on päädytty esitettyyn aiemmasta poikkeavaan sääntelyyn. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että valittu ratkaisu perustellaan. Ilmeistä kuitenkin on, että esitetyllä sääntelyllä pyritään siihen, että keskuskaupungin äänet ratkaisevat äänestyksen tuloksen.

Esitetty kansanäänestystä koskeva sääntely merkitsi käytännössä sitä, että kehyskuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuus kansanäänestyksessä olisi näennäinen. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla viimeksi toimitetuissa eli vuoden 2012 kunnallisvaaleissa Tampereella oli 180 516 äänioikeutettua ja Kangasalla, Lempäälässä, Nokialla, Pirkkalassa ja Ylöjärvellä oli yhteensä 99 401 äänioikeutettua. Mikäli äänestysaktiivisuus kussakin kunnassa olisi sama kuin kunnallisvaaleissa ja kaikki kehyskuntien äänioikeutetut vastustaisivat kuntaliitosta, niin alueen asukkaiden enemmistön kannatukseen riittäisi, että Tampereen äänioikeutetuista 80 %:a kannattaisi kuntaliitosta. Esitetty sääntely mahdollistaa siis Tampereen kaupunkiseudulla sen, että valtioneuvosto voisi päättää kuntaliitoksesta vastoin kaikkien viiden kehyskunnan valtuuston ja niiden asukkaiden enemmistön kantaa.

Esitysluonnos mahdollistaisi lukuisten asianomaisten kuntien valtuustojen ja niiden asukkaiden kannasta riippumattomien kuntaliitosten toteuttamisen. Esitettyä sääntelyä ei voi siis perustella sillä, että valtioneuvosto voisi käyttää toimivaltaansa siinä tapauksessa, että yksittäisen kunnan tai kuntien valtuuston ja asukkaiden enemmistö vastustaa kuntaliitosta.

Kangasalan kunnan käsityksen mukaan esitetty kansanäänestystä koskeva säännös on erittäin ongelmallinen perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon kanssa eikä se vastaa demokratian vaatimuksia. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi ja asianmukaisesti sitä, millä perusteella säännöksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kansanäänestystä koskevaa säännöstä ei voi perustella kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta mikä todetaan myös esitysluonnoksessa. Perustuslailla suojattua itsehallintoa ilmentää kunnan asukkaiden mielipide. Asukkaiden mielipidettä edustavat nykyisten kuntien asukkaat, ei mahdollisen pakkoliitosalueen asukkaat.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kansanäänestyksen järjestämisen perusteena ovat kaupunkiseutuperusteet täyttävän alueen asukkaille annettu mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. Tämä perustelu ei ole riittävä eikä kestävä. Kehyskuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuus on näennäinen, kuten edellä on esitetty.

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksessä elinvoimainen kunta- ja palvelurakennne kuvataan esitysluonnoksen mukaista kansanäänestystä ja todetaan, että esitetyt päätöksentekomallit olisivat kuitenkin vaikeasti sovitettavissa yhteen perustuslaissa turvattu kunnallisen itsehallinnon kanssa. Selvityksessä todetaan, että itsehallinnon periaatteiden vastaisena voitaisiin pitää tilannetta, jossa alueen muiden kuntien asukkaat tai valtuutetut voisivat ohittaa yksittäisen kunnan vastustuksen kuntien yhdistymistä koskevassa asiassa. Lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa tämä arvio on kuitenkin unohdettu ja sivuutettu täysin.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään käsitelty esitetyn kansanäänestyksen ja muun pakkoliitoksiin liittyvän päätöksentekomenettelyn suhdetta Suomea sitovan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan asettamiin velvoitteisiin ja Euroopan neuvoston ministerikomitean antamaan suositukseen menettelystä kuntarakennereformeissa. Esimerkiksi peruskirjassa mainittu kuntaliitoksiin liittyvä kansanäänestyksen käyttäminen tarkoittaa Kangasalan kunnan käsityksen mukaan asianomaisen kunnan asukkaiden mielipiteen selvittämisestä eikä esitysluonnoksen mukaista pakkoliitosalueen asukkaiden mielipiteen selvittämistä.

Voimassa olevan kuntarakennelain pääsääntönä on, että kuntien yhdistyminen perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen. Kuntarakennelain mukaan kokonaisten kuntien pakkoliitos on mahdollinen jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi tai erityisen kuntajakoselvityksen perusteella, jos kunnallisessa kansanäänestyksessä ao. kunnan asukkaiden enemmistö puoltaa kuntaliitosta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 23/2013 vp) ilmenee, että kuntarakennemuutoksen perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti keskeisenä seikkana sitä, että sääntelyn mukaan pakkoliitokset ovat mahdollisia vain ns. kriisikuntien kohdalla kunnan asukkaiden peruspalvelujen turvaamiseksi.

Lakiluonnos lisäisi merkittävästi valtioneuvoston toimivaltaa ja mahdollistaisi lukuisten asianomaisten kuntien ja niiden asukkaiden kannasta riippumattomien pakkoliitosten toteuttamisen perusteilla, jotka poikkeavat täysin kuntarakennelaissa säädetyistä perusteista. Sääntely on erittäin ongelmallinen perustuslailla suojatun kunnallisen itsehallinnon kanssa. Kangasalan kunnan käsityksen mukaan esitysluonnoksessa esitetyt perusteet pakkoliitoksille eivät ole riittävät perustuslain kannalta.

Esitysluonnoksessa viitataan perustuslakivaliokunnan kuntarakennemuutoksesta antamaan lausuntoon (PeVL 20/2013 vp), jossa valiokunta on muun muassa todennut pitävänsä tärkeänä, että pakkoliitosmahdollisuuden kynnystä selvennetään myös edellyttämällä muutoksen välttämättömyyttä. Esitysluonnoksessa on sivuutettu se, että lausuntoa antaessaan perustuslakivaliokunnan arvioitavana oli ns. kriisikuntia koskeva sääntely, jonka tarkoituksena on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Perustuslakivaliokunta piti tässä tilanteessa taustalla olevia intressejä niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Lausunnolla ole-

vassa esitysluonnoksessa pakkoliitosten perusteena ei ole palvelujen turvaamisen välttämättömyyskriteeri, vaan täysin toisenlaiset perusteet, jotka koskevat alueen maankäyttöä, asumista, liikennettä ja taloudellista eriytymiskehitystä. Perustuslakivaliokunnan lausunto on siis koskenut täysin toisenlaista sääntelyä, jossa pakkoliitokset koskivat vain kriisikuntia.

Esitysluonnoksessa viitataan siihen, että esitetyt kaupunkiseutuperusteet nojautuvat samanlaisiin perusteisiin ja tarpeeseen kuin aiemmat pakkoliitosten perusteena käytetyt perustelut ja, että aikaisempi oikeuskäytäntö tukee perusteita. Esitysluonnoksessa on kuitenkin sivuutettu se, että kyse on ollut yksittäisistä kuntaliitoksista, joista viimeisimmät ovat tapahtuneet 1970 -luvulla. Nämä pakkoliitokset ovat tapahtuneet ennen nykyisen perustuslain säätämistä, jonka jälkeen käsitys kunnallisesta itsehallinnosta on muuttunut. Aiemmin tapahtuneita pakkoliitoksia ei voi rinnastaa ja käyttää perusteluna esitysluonnoksen mukaisille valtioneuvoston varsin yleiselle toimivallalle toteuttaa pakkoliitoksia siinä esitetyllä tavalla. Esitysluonnoksessa on myös sivuutettu se, että perustuslain kannalta olennaisinta on perustuslakivaliokunnan kuntarakenneuudistuksesta antama lausunto (PeVL 23/2013), jossa perustuslakivaliokunta on pitänyt keskeisenä seikkana sitä, että pakkoliitosmahdollisuus on ollut hyvin rajoitettu.

Lakiluonnoksen 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on, että kuntajaon muuttamiseen on alueen maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen tai kuntien taloudelliseen eriytymiskehitykseen liittyvät painavat perusteet. Perusteluissa todetaan, että valtioneuvoston päätökseltä edellytettäisiin, että liitos olisi välttämätön ongelmien ratkaisemiseksi. Lakiluonnoksen 18 §:n 4 momentissa käytetään kuitenkin ilmaisua ”painavat perusteet”, joka on huomattavasti väljempi ilmaisu kuin ”välttämätön”.

Esitysluonnoksessa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 24/1997 vp), jossa todetaan, että kunnallisen itsehallinnon suoja ei tarjoa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan. Esitysluonnoksessa on kuitenkin sivuutettu se, että perustuslakivaliokunnan kanta on liittynyt vanhan kuntajakolain säätämiseen eikä valiokunnan arvioitavana ollut tällöin nyt lausunnolla olevan kaltaista esitystä, joka mahdollistaa lukuisia kuntien pakkoliitoksia. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida esitetyn sääntelyn suhdetta kunnallisen itsehallinnon suojaan paitsi yksittäisen kunnan niin myös koko kuntajärjestelmän kannalta.

### **Vaikutusarvioinnista**

Oikeusministeriön säädösvalmistelun vaikutusarviointia koskevan ohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnin keskeisenä tehtävä on tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista päätöksentekoa varten. Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Lakien ja muiden säädösten vaikutusten arviointi on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle ja edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista.

Esitysluonnoksen vaikutusarviointi on pintapuolinen, riittämätön ja tarkoitushakuinen. Siinä on tuotu esille lähinnä oletuksia ja toivottuja vaikutuksia. Vaikutusarvioinnista ei käy ilmi mitä tietolähteitä arvioinnissa on käytetty ja miten se on tehty. Vaikutusarviointi ei näyttäisi perustuvan tutkimuksiin tai asiantuntijoiden selvityksiin. Vaikutusarvioinnissa ei ole käsitelty lainkaan erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Esitysluonnoksesta käy myös ilmi, että monia vaikutuksia ei ole pystytty arvioimaan ennakkoon.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnista käy ilmi, että esitysluonnoksella pyritään luomaan edellytyksiä tavoitelluille muutoksille ja todetaan, että vaikutukset ovat pitkälti riippuvaisia

kuntien liitoksen jälkeen tekemistä päätöksistä. Pitää paikkansa, että kuntaliitoksilla tavoiteltavat muutokset eivät toteudu ilman konkreettisia toimenpiteitä. Ratkaisevaa on miten kuntaliitos toteutetaan. Vaikutusarvioinnissa ei ole kuitenkaan arvioitu lainkaan vaikutusten toteutumiseen liittyviä riskejä. Vaikutusarvioinnissa tulisi esimerkiksi arvioida mitä riskejä liittyy siihen, että useita kuntaliitoksia toteutettaisiin vastoin kuntien tahtoa. Vaikutusarvioinnissa on käsitelty puutteellisesti myös pakkoliitosten kielteisiä vaikutuksia sekä mahdollisia sivuvaikutuksia. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu sitä mitä vaikutuksia pakkoliitosten toteutumisella olisi niille kaupunkiseutujen kunnille, jotka jäisivät kuntaliitosten ulkopuolelle tai muille kunnille, jotka ovat aikaisemmin olleet pakkoliitoskuntien luontaisia yhteistyökumppaneita.

Vaikutusarvioinnissa ei ole otettu huomioon sitä, että kuntaliitokset johtaisivat kauppa- ja julkisten palveluiden heikentymiseen tai siirtymiseen kauemmaksi siinäkin tapauksessa että niin sanonut lähipalvelut säilytettäisiin. Eryteisesti tämä koskisi kehyskuntien keskuk-sia, joissa kunnan henkilöstön vähentyminen heikentäisi merkittävästi kaupan toiminta-edellytyksiä. Kangasalan kunnassa on kokemusta muun muassa postin ja verohallinnon poistumisen kielteisistä vaikutuksista kaupan menestymiseen. Vaikka palveluiden käyttäminen netin kautta lisääntyy, esimerkiksi lähikauppa on edelleen tärkeä varsinkin varttuneen väestönosan kannalta. Kaupan palvelujen siirtyminen kehyskuntien keskustojen ulkopuolelle lisäisi asukkaiden pendelöintiä.

Vaikutusarviointi sisältää lukuisia virheellisiä tai kyseenalaisia väittämiä. Esimerkiksi esitysluonnoksen sivulla 41 todetaan, että yhtenäinen suunnittelu luo edellytyksen kohtuuhintaisen asumisen lisäämiseen. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin miten kuntaliitokset lisäävät kohtuuhintaista asumista.

Esitysluonnoksen sivulla 49 puolestaan todetaan, että kuntaliitokset parantaisivat kuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maankäyttöön, asumiseen ja liikenteen liittyviin päätöksiin ja, että asukkaat voisivat paremmin vaikuttaa asuin- ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kuntakoon kasvaminen ei kuitenkaan paranna mitenkään asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia omaan asuin- ja elinympäristöönsä, vaan päinvastoin päätöksenteko siirtyisi yhä kauemmaksi asukkaista. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, kuntaliitokset aiheuttavat nykyistä vahvempaa tarvetta kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen kehittämiseen. Mahdollisilla uusilla vaikuttamiskeinoilla ei voida kuitenkaan korvata tosiasiallisesti päätöksenteon siirtymistä kauemmaksi asukkaista. Kangasalan kunnan käsityksen mukaan vaikutusarvioinnissa on aliarvioitu kuntaliitosten haitalliset vaikutukset kunnalliseen demokratiaan.

Esitysluonnoksen sivulla 45 väitetään, että suuremmilla kunnilla on paremmat mahdollisuudet tuottavuuden kehittämiseen. Tutkimukset eivät kuitenkaan tue tätä väitettä. Esitysluonnoksen sivulla 46 todetaankin aivan oikein, että oleellista palvelutuotannon tehokkuuden kannalta ei ole kunnan koko vaan tapa järjestää ja organisoida toiminta ja kunnan vastuulla olevat palvelut.

Esitysluonnoksessa ei ole kyetty arvioimaan henkilöstöön kohdistuvia vaikutuksia. Kuntaliitokset johtaisivat henkilöstökustannusten lisäämiseen palkkojen harmonisoinnin vuoksi. Esitysluonnoksen sivulla 48 todetaan, että työnantajajaksikköjen koon suurenemisen myötä ammattimaisen henkilöstöjohdon ja henkilöstöhallinnon saaminen kuntaorganisaation helpottuu. Pätevän henkilöiden saaminen henkilöhallinnon tehtäviin ei ole kuitenkaan tähänkään mennessä ollut ongelmallista ainakaan Tampereen kaupunkiseudun kehyskunnissa. Vaikutusarvioinnissa ei ole tuotu esille henkilöstöön kohdistuvana vaikutuksena sitä, että kunnan henkilöstön osalta pendelöinti lisääntyisi kuntaliitosten myötä, kuten edellä on todettu.

Esitysluonnoksen sivulla 49 todetaan, että kuntaliitos vähentäisi kuntien kilpailua osavasta työvoimasta työmarkkina-alueella. Palvelutuotanto tarvitsee kuitenkin riittävän määrän henkilöstöä, eikä kuntaliitos lisää alueella käytettävissä olevaa henkilöstöpotentiaalia. Lisäksi kuntien eläköityvästä henkilöstöstä suurin osa on suoraa asiakaspalvelutyötä tekevää eikä henkilöstömäärää pystytä vähentämään vaikka palvelujen tuottaja olisi suurempi kuntayksikkö ellei palvelujen järjestämistä koskevat lainsäädäntövelvoitteet merkittävästi muutu.

Esitysluonnoksessa esitetyt taloudelliset vaikutukset ovat potentiaalisia ja ne jäävät lähinnä odotusten varaan. Taloudellisia vaikutuksia ei ole kyetty arvioimaan rahamääräisesti.

Kuntaliitosten säästöt lasketaan pitkälti sellaisten asioiden varaan, jotka aiheuttavat kuitenkin kuntaliitostilanteessa merkittäviä fuusiokustannuksia kuten esimerkiksi tietohallintokustannukset. Fuusiokustannukset ovat merkittävät, mikä käy ilmi myös esitysluonnoksesta. Sen sijaan esitysluonnoksessa ei ole käsitelty olemassa olevien yhteistyöjärjestelyjen kuten yhteistoiminta-alueiden purkamisesta aiheutuvia kustannuksia, vaikka ne ovat myös huomattavia.

Esitysluonnoksessa pidetään kaupunkiseutujen kuntien välistä kilpailua ainoastaan haitallisena, eikä vaikutusarvioinnissa ole otettu huomioon, että kaupunkiseutujen välisen positiivisen kilpailun poistuminen voisi vähentää luovuutta. Isossa organisaatiossa ketteryys ja innovatiivisuus voisivat vähentyä. Isossa organisaatiossa hallinto voi myös muodostua moniportaiseksi ja lisätä kustannuksia hallinnon lisääntyessä. Lisäksi on otettava huomioon, että kunta on demokratian ja kansanvallan perusyksikkö, jossa tulevaisuuden päätöksentekijät kouliintuvat valtakunnan tason päätöksentekoon.

Esitysluonnoksella tavoiteltuja vaikutuksia maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen sekä taloudelliseen eriytymiseen on saatu aikaan ainakin Tampereen kaupunkiseudulla jo olemassa olevilla yhteistyömalleilla, joita on mahdollista ja on myös tarkoitus kehittää edelleen. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, Tampereen kaupunkiseudulla on tehty rakennemalli maankäytön yhteensovittamiseksi ja otettu käyttöön MAL-aiesopimus, joka on osoittautunut jo lyhyehkön toiminta-aikansa kuluessa toimivaksi välineeksi. Esitysluonnoksen sivulla 37 viitataan Paras-kaupunkiseutusunnitelmista sekä niiden toteuttamisen etenemisestä vuonna 2008 tehtyyn arvioon, jonka mukaan Paras-puitelain suunnitelmavelvollisuus ei ollut riittävä ratkaisemaan kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksestä aiheutuviin ongelmiin. On kuitenkin otettava huomioon, että arvioinnin tekemisestä on useita vuosia ja kuntien välinen yhteistyö on kehittynyt sen jälkeen selvästi.

### **Aikataulusta**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt esitysluonnoksesta lausuntoja kunnilta ja muilta yhteensä yli 100 taholta viimeistään 31.3.2014. Valtioneuvoston kanslian julkaiseman keväällä 2014 eduskunnalle annettavia hallituksen esityksiä koskevan luettelon mukaan esitys annetaan eduskunnalle huhtikuussa 2014 ja se on merkitty kiireelliseksi hallituksen esitykseksi. Edellä esitetty aikataulu huomioon ottaen vaikuttaa siltä, että lausuntopalautetta ei ole aikomustakaan ottaa huomioon ja lausuntokierros vaikuttaa näennäiseltä. Kuntarakennelain valmistelun yhteydessä kuntien lausuntoja ei otettu huomioon ja Kangasalan kunta on huolissaan siitä, että näin tapahtuu myös nyt.

Lakiluonnoksen mukaan sen on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2014. Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyyn on varattu hyvin lyhyt aika, vaikka on selvää, että esitys menee perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, mikäli se annetaan eduskunnalle. Ottaen huomioon esitysluonnokseen sisältyvät perustuslailliset ongelmat, asia tulee voida käsitellä eduskunnassa kiirehtimättä. Lain voimaantuloajankohtaa tulee myöhentää selvästi, mikäli esi-

tys annetaan eduskunnalle.

Lakiluonnoksen mukaan kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä arvioidaan ensimmäisen kerran vuonna 2015, joten lain soveltaminen alkaisi vasta vuonna 2015. Tähän nähden on epäselvää, miksi kyseessä olevan hallituksen esityksen käsittely olisi kiireellinen ja miksi lain tulisi tulla voimaan 1.7.2014.

## Muuta

Esitysluonnoksen sivulla 13 viitataan kaupunkiseuduilla toteutettuihin kuntaliitoksiin ja todetaan, että suurten kaupunkiseutujen alueilla on tapahtuvat vähän kuntien yhdistymisiä. Esitysluonnoksessa mainitaan kuitenkin vain keskuskaupunkiin tapahtuneet liitokset. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla on tapahtunut useita kuntaliitoksia, joista viimeisimmät ovat Sahalahden ja Kuhmalahden liittyminen Kangasalaan sekä Viljakkalan ja Kurun liittyminen Ylöjärveen. Mikäli kaupunkiseuduilla tapahtuneista kuntaliitoksista halutaan antaa oikea kuva, esitysluonnoksessa tulee mainita kaikki alueella tapahtuneet kuntaliitokset.


Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että kunnallisen kansanäänestyksen kustannukset maksetaan valtion varoista. Lakiluonnoksessa ei ole kuitenkaan säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston määräämien kunnallisten kansanäänestysten kustannukset maksettaisiin valtion varoista. Voimassaolevan kuntarakennelain 16 §:n 6 momentti koskee vain valtiovarainministeriön määräämien kansanäänestysten kustannuksia. Siten valtioneuvoston määräämien kunnallisten kansanäänestysten kustannukset jäisivät kunnan varoista suoritettavaksi neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain 17 §:n nojalla, mikä olisi täysin kohtuutonta. Lakiluonnos ja sen perustelut ovat ristiriidassa, mikä kuvaa osaltaan valmistelun heikkoutta.

## Yhteenveto

Eduskunnalle ei tule antaa lausunnolla olevan luonnoksen mukaista hallituksen esitystä, joka laajentaa valtioneuvoston toimivaltaa pakkoliitoksiin kaupunkiseuduilla. Kuntaliitosten tulee olla kaupunkiseuduilla kuntalähtöisiä ja perustua kuntien vapaaehtoisuuteen.

Esitetty sääntely on erittäin tarkoitushakuista ja esitysluonnos on laadittu yksinomaan keskuskaupunkien näkökulmasta. Esitysluonnos on valmisteltu huonosti ja ilman laaja-pohjaista kokoonpanoa. Erityisesti esitetyn sääntelyn perustuslainmukaisuutta on käsitelty puutteellisesti. Kangasalan kunnan käsityksen mukaan lakiluonnokseen sisältyy säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa perustuslain ja erityisesti kunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn kanssa.

Kangasalan kunnanhallitus



Oskari Auvinen  
kunnanjohtaja