



31.3.2014

8/43/2014

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntöne 17.01.2014 VM149:00/2013

ESITYSLUONNOS KUNTARAKENNELAIN MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Lähtökohdista

Esitysluonnoksessa ehdotetaan valtioneuvostolle uutta toimivaltaa kaupunkiseutujen pakkoliitoksiin. Säännökset eivät koskisi Helsingin työssäkäyntialuetta eivätkä alle 100 000 asukkaan työssäkäyntialueita. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on varsin kattavasti ja perusteellisesti selvitetty kaupunkiseutukehitykseen liittyviä tekijöitä sekä aikaisempia, vuoteen 1977 päättyviä kuntien pakkoliitoksia (lisäksi Sipoon osaliitos Helsinkiin vuonna 2007) ja viimeaikaisia vapaaehtoisia kuntaliitoksia kaupunkiseuduilla.

Perusteluissa hahmotetaan kokonaiskuvaa kaupunkiseutujen ongelmista maankäytön, asumisen ja liikenteen alalla sekä taloudellisesta eriytymisestä. Perustelujen mukaan näihin ongelmiin ei ole kyetty puuttumaan erilaisilla kuntien yhteistyöjärjestelyillä, ja nyt näyttää myös siltä, ettei vireillä olevilla yhdistymis- ja kuntajakoselvityksilläkään saada aikaan nykytilannetta parantavia kaupunkiseutujen kuntaliitoksia.

Esitysluonnoksen vaikutusarviointien perusteella ehdotetut, pakkoliitosten pohjana olevat kaupunkiseutuperusteet täytyisivät yhdeksällä työssäkäyntialueella, ja ne koskisivat yhdeksää keskuskuntaa ja 24 kehyskuntaa, eli yhteensä 33 kuntaa. Esitys mahdollistaisi siten laajajakoja kuntien pakkoliitoksia kaupunkiseuduilla.

2. Kuntien pakkoliitokset perustuslain kannalta

Kuntien pakkoliitoksia koskevassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa tulkintakäytännössä lähdettiin siitä, että perustuslaissa (aik. hallitusmuodossa) turvattu kuntien itsehallinto ei tarjoa yksittäisille kunnille suojaa kuntajaon muutoksia vastaan ja että kuntien pakollisesta yhdistämisestä voidaan säätää lailla. Aikaisempien, vuoden 1997 kuntajakolain ja vuoden 2009 kuntajakolain mukaan kuntajaon muuttamisesta voitiin säätää

H:\LAUSUNTO\Pakkoliitokset VM 31032014.docx

lailla tai siitä päätti valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö kuntajakolaisissa säädetyillä edellytyksillä. Perustuslakivaliokunta totesi aikanaan tällaisen sääntelyn olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta (PeVL 24/1997 vp, 2/I; PeVL 37/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 33/2009 vp, s. 2). Kuntien pakkoliitoksia ei ole kuitenkaan käytännössä tehty liitoskohtaisella lailla.

Tuoreessa, vuonna 2013 säädettyä kuntarakennelakia koskeneessa lausunnossa perustuslakivaliokunta ei viitannut edellä kuvattuun tulkintakäytäntöönsä (PeVL 20/2013 vp). Perustuslakivaliokunta hyväksyi kuntarakennelaisissa ehdotetun valtioneuvoston toimivallan päättää pakkoliitoksesta erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan ja sen kanssa yhdistettävien kuntien osalta. Valiokunta korosti pakkoliitoksen taustalla olevien intressien painavuutta, mutta totesi samalla olevan tärkeää, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täytymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan kuntajaon tulee olla kokonaisuutena perusteltu. Valiokunta painotti, että selvityksessä on pyrittävä saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Valiokunta myös edellytti, että pakkoliitosmahdollisuuden kynnystä selvennetään edellyttämällä muutoksen ”välttämättömyyttä” ja totesi välttämättömyyskriteerin rajaavan myös sitä, miten monta kuntaa yhdistäminen voi koskea.

Nykyisen kuntarakennelain 18 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntien pakkoliitoksesta vain edellä kuvatuissa ns. kriisikuntatapauksissa ja tilanteissa, joissa erityisen kuntajakoselvityksen jälkeen kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä. Nyt ehdotettu valtioneuvoston toimivalta laajentaisi merkittävästi kuntarakennelaisissa säädettyä mahdollisuutta kuntien pakkoliitoksiin.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotosta vuodelta 2013 voidaan päätellä, että valtiosäännön reunaehdot kuntarakenteeseen puuttumiselle ovat tiukentuneet aikaisemmasta. Aikaisempi tulkintaympäristö on myös liittynyt enemmänkin yksittäisiin kuntaliitoksiin, kun taas nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on kyse laajemmasta kuntarakenteen muutoksesta. Perustuslain kannalta ollaan siten uudenlaisessa tulkintatilanteessa, jossa on vaikea ennakoita perustuslakivaliokunnan kantaa ehdotukseen.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on sinänsä asianmukaisesti käsitelty perustuslakivaliokunnan linjauksia perustuslain asettamista reunaehdoista kuntakoon kasvamiselle (PeVL 20/2013 vp).

3. Kansanäänestysmenettely

Kuntarakennelakiehdotuksen 16 c §:n mukaan valtioneuvosto voisi määrätä kansanäänestyksen toimitettavaksi niissä kunnissa, joita kuntajakoselvittäjän ehdotus koskee (kaupunkiseutuja koskeva erityinen kuntajakoselvitys). Lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voisi päät-

tää ”kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kaupunkiseutuperusteet täyttävän kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos kuntaselvittäjän esitys kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön yhteenlasketun kannatuksen niissä kansanäänestyksissä, jotka toimitetaan kuntajakoselvittäjän esitykseen kuuluvissa ja kaupunkiseutuperusteet täyttävissä kunnissa”.

Nykyisen neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain (656/1990, jäljempänä *menettelylaki*) mukaan kunnallinen kansanäänestys järjestetään kuntakohtaisesti eikä mahdollisella kuntaliitosalueella voida järjestää yhtä, yhtenäistä liitosalueen kansanäänestystä, jossa äänestykselle laskettaisiin yhteinen, koko liitosalueen tulos.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nyt ehdotettua kansanäänestysmenettelyä ei voida toteuttaa ilman nykyisen menettelylain muuttamista tai kuntarakennelakiehdotuksen täydentämistä tarpeellisilla säännöksillä.

Kuntarakennelakiehdotusta tulisi täydentää ja tarkistaa ainakin seuraavasti:

- 16 c §:n 4 momentissa on säädettävä, että valtioneuvoston on päätettävä myös kansanäänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista (nykyisen menettelylain 3 §:n 2 momentin mukaan kunnan valtuusto päättää kansanäänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista). Perusteluissa olisi myös tarpeen todeta, että valtioneuvosto päättää asiasta valtiovarainministeriön esittelystä (ei siis oikeusministeriön). Vastaava ”säätelyaukko” koskee itse asiassa myös nykyisen kuntarakennelain 16 §:n 5 momentin nojalla valtiovarainministeriön päättämää kansanäänestystä. Perusteluissa olisi myös hyvä selventää, että muilta kuin 16 c §:ssä ja 18 §:ssä säädetyiltä osin kansanäänestyksen toimittamisessa noudatetaan menettelylain säännöksiä.
- 16 c §:n 4 momentissa on säädettävä, että kansanäänestyksen (ja erityisen kuntajakoselvityksen) kustannukset suoritetaan valtion varoista, sillä nykyinen 16 §:n 6 momentti ei ilmeisesti soveltuisi näihin 16 c §:n 4 momentin nojalla määrättyihin äänestyksiin. Menettelylain 17 §:n mukaan kansanäänestyskulut maksetaan kunnan varoista.
- 18 §:n 4 momentin muotoilu ”on saanut enemmistön yhteenlasketun kannatuksen...” on kielellisesti ja sisällöllisesti epäselvä, ja sitä on tarkistettava esim. seuraavasti: ”...on saanut puoltavien äänten yhteenlasketun enemmistön niissä kansanäänestyksissä, ...”. Pykälän perustelujen mukaan äänten laskennassa otettaisiin huomioon vain JAA- ja EI-äännet. Tällöin enemmistökannatuksen laskentaan ei vaikuttaisi suuri EOS-äänten määrä, eli enemmistöön ei vaadita vähintään puolta annetuista äänistä. (Vastaava epäselvyys sisältyy myös nykyisen lain 18 §:n 2 momenttiin.) Menettelylain 3 §:n 2 momentin mukaan äänestäjällä tulee aina olla mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyis-

tä vaihtoehtoista. Tämä menettelylain säännös koskisi myös valtioneuvoston (ja valtiovarainministeriön) määräämiä kansanäänestyksiä. Yhteenlasketulla enemmistöllä tarkoitetaan tässä sitä, että äänestystulokset vahvistetaan menettelylain 13 §:n mukaan kuntakohtaisesti kunnan keskusvaalilautakunnan toimesta, mutta valtioneuvoston päätöksentekoa varten kussakin kunnassa annetut äännet laskettaisiin yhteen.

Valtioneuvoston (tai nykyisin valtiovarainministeriön) päätökseen kansanäänestyksen järjestämisestä ei voisi ehdotuksen mukaan hakea muutosta valittamalla. Tämä on oikeusministeriön mielestä hyväksyttävää, sillä kuntalain 99 §:n mukaan myöskään kansanäänestyksen järjestämistä koskevasta kunnan valtuuston päätöksestä ei voi valittaa eikä perustuslakivaliokunta ole edellyttänyt kuntajakolakia/kuntarakennelakia säädettäessä valitusmahdollisuutta valtionvarainministeriön päätöksen osalta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu kansanäänestysmenettely muuttaa jossain määrin kunnallisen kansanäänestyksen neuvoo-antavaa luonnetta ottaen huomioon sen, että EI-äänten yhteenlaskettu enemmistö esittäisi valtioneuvoston pakkoliitospäätöksen. Toisaalta tällainen menettely sisältyy jo voimassa olevaan kuntarakennelain 18 §:n 2 momenttiin.

4. Kielellisistä oikeuksista

Kuntarakennelain säätämisen yhteydessä kielilain 5 §:n 3 momenttia muutettiin vuonna 2013 siten, että jos *kaksikielinen* kunta tulee kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, joka saman pykälän 2 momentin nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi, on uusi kunta kuitenkin kaksikielinen.

Esitysluonnoksessa ehdotettu kaupunkiseutuperusteeseen nojaava kuntaliitos voisi teoriassa johtaa siihen, että yksikielinen kunta voisi tulla osaksi sellaista uutta kuntaa, joka olisi toiskielinen ja säädettävä yksikieliseksi. Esitysluonnoksen nykytilaa ja kielilakia koskevassa perustelujaksossa (2.9.) todetaan, että kunnan kielellisen aseman muuttuminen yksikielisestä toisenkieliseksi yksikieliseksi kunnaksi on erittäin ongelmallinen perustuslain kannalta (s. 25). Tältä osin oikeusministeriö huomauttaa, ettei tällainen muutos olisi perustuslain kannalta mahdollinen nykyisen kielilain sääntelyympäristössä, sillä se johtaisi kielellisten oikeuksien olennaiseen heikkenemiseen. Käytännössä tällaisia kuntaliitoksia ei ole esitysluonnoksen vaikutusarviointien perusteella näköpiirissä.

Kuntaliitosten yhteydessä saattaisi myös teoriassa käydä niin, että kaksikielisiä kuntia liitettäessä syntyy uusi kunta, jonka kielivähemmistön osuus on niin pieni, että kunta seuraavassa laskennassa muuttuu yksikieliseksi. Käytännössä tämäkään ei oikeusministeriön arvion mukaan ole todennäköistä, sillä kunta muuttuu yksikieliseksi vasta, kun kielivähemmistön määrä on alle 3000 asukasta.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että esitys ei koskisi yhtään yksikielistä ruotsinkielistä kuntaa. Kaksikielisistä kunnista, joiden enemmistökieli on ruotsi, esitys koskisi yhtä, Mustasaaren kuntaa. Kaksikielisistä kunnista, joiden enemmistökieli on suomi, esitys koskisi kahta, Turkua ja Vaasaa. Vain Mustasaaren kunnan osalta esitys voisi nykytilanteessa merkitä kielellisen aseman muuttumista kaksikieliseksi kunnaksi, jonka enemmistökieli on suomi. Ruotsinkielisten osuus mahdollisessa uudessa kunnassa olisi kuitenkin 33,1 prosenttia. Yli 30 prosentin osuuden on katsottu erilaisissa tutkimuksissa turvaavan kielellisten oikeuksien toteutumisen verraten hyvin. Mustasaaren ja Vaasan mahdollisen kuntaliitoksen kielelliset vaikutukset on kuitenkin oikeusministeriön mielestä arvioitava vielä kokonaisuudessaan kuntajakoselvityksen yhteydessä.

Esitysluonnos ei koske saamelaisten kotiseutualueita, joten sen vaikutuksia ei ole tarpeen arvioida saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnos ei näyttäisi olevan ongelmallinen kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Kuntien koon yhä kasvaessa nousee kuitenkin vastaisuudessa esille kysymys siitä, tulisiko kielivähemmistöjen kielellisiä oikeuksia turvata eri tavalla kuin nykyisellä kielilakiin perustuvalla kuntien kielellisellä jaotuksella.

5. Muita huomautuksia

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kuntarakennelain sääntely erityisestä kuntajakoselvityksestä on muodostumassa vaikeaselkoiseksi eikä ehdotetusta sääntelystä käy yksiselitteisesti ilmi, mitkä 4 luvun säännökset koskevat eri perusteilla määrättyjä erityisiä kuntajakoselvityksiä. Erityinen kuntajakoselvitys voidaan voimassa olevan ja ehdotettujen säännösten perusteella määrätä 1) asian laajuuden tai vaikeuden johdosta, 2) muusta perustellusta syystä, 3) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan osalta ja 4) kaupunkiseutuperusteella. Lisäksi nykyisen lain 4 i §:n 2 momentissa ja 4 j §:ssä säädetään erityisen kuntajakoselvityksen määräämisestä. Esimerkiksi nykyisen 16 §:n 2 ja 5 momentti ei ilmeisesti koskisi kaupunkiperusteista kuntajakoselvitystä, mutta koskisiko 16 §:n 6 momentti tai muut pykälän momentit?

Lakiehdotuksen 16 c §:stä näyttäisi puuttuvan nykyistä 16 a §:n 4 momenttia vastaava säännös vai koskeeko 16 §:n 3 ja 4 momentti 16 c §:ssä tarkoitettua kaupunkiseutukuntajakoselvitystä?

Lakiehdotuksen 16 b §:n 3 momentissa jää epäselväksi, mihin momentin toisen virkkeen ilmaisu ”edellä mainittu alue” viittaa.

Lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä tulisi viitata 16 c §:ssä tarkoitettuun kuntajakoselvittäjän esitykseen (eikä siis 16 b §:ssä tarkoitettuun). Momentin viimeistä virkettä tulisi tarkistaa seuraavasti: ”... valtioneuvoston päätös edellyttää lisäksi asianomaisen kunnan esitystä yhdistymisestä ...

6. Voimaantulo

Perustelujen mukaan ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan jo heinäkuussa 2014. Ehdotetun 61 §:n mukaan valtiovarainministeriö arvioi kaupunkiseutuperusteiden täyttymistä ensimmäisen kerran vuonna 2015. Perustelujen mukaan aikataulussa on otettu huomioon vireillä olevat kuntien omat yhdistymisselvitykset sekä erityiset kuntajakoselvitykset.

Oikeusministeriö toteaa, että kuntarakennelaisissa säädetty velvoite yhdistymisselvityksen laatimiseen on kuitenkin aikataulultaan edelleen avoin, sillä lain 4 h §:n 3 momentin ja lain 478/2013 voimaantulosäännösten mukaan kuntien selvityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen määräaika määräytyy myöhemmin erikseen säädettävän lain perusteella. Ilmeisesti on mahdollista, että yhdistymisselvityksen ja yhdistymisesityksen määräaika päättyy vasta pitkälle vuoden 2015 puolella. Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa tulisi tehdä selkoa kuntarakennelakiin perustuvien yhdistymisselvitysten lopullisesta määräajasta (esim. yleisperustelujen jaksossa Riippuvuus muista esityksistä).

Kuntarakennelain tarkistaminen laajentamalla valtioneuvoston toimivaltaa kuntien pakkoliitoksiin näinkin pian edellisen kuntarakennelain muutoksen jälkeen ei varmastikaan ole kuntien kannalta ongelmattonta. Näin nopeatahtinen lainsäädäntöpohjan muuttuminen vaikeuttaa kuntien toimintaedellytyksiä ja päätöksentekoa. Tähän arvioon liittyy myös se, että esitysluonnoksen perustuslainmukaisuudesta ei voida tässä vaiheessa esittää varmaa kantaa, sillä kyse on uudenaikaisesta tulkintatilanteesta. Kun otetaan vielä huomioon vireillä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jota koskevan esityksen antaminen on siirtynyt tulevaan syksyyn, kuntien mahdollisuudet arvioida tilannettaan kokonaisuutena eivät ole kovin hyvät.

Oikeusministeriö kiinnittää edellä mainittujen aikataulujen osalta valtiovarainministeriön huomiota siihen, mitä perustuslakivaliokunta totesi kuntarakennelain säätämisen yhteydessä (PeVL 20/2013 vp, s. 6-7). Valiokunta piti kuntien itsehallinnon kannalta ongelmallisena sellaista tilannetta, jossa kunnille jäisi hyvin lyhyt aika päätösten tekemiseen saatuaan täsmällisen ja lopullisen tiedon kuntien kannalta keskeisestä lainsäädäntöuudistuksesta.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Tuula Majuri