

Kunnanhallitus  
Kunnanvaltuusto

§ 260  
§ 58

09.09.2013  
18.11.2013

SYSMÄN KUNNAN KANNANOTTO KUNTARAKENNELAIN MUKAISEEN  
SELVITYSVELVOLLISUUTEEN

407/00.000/2012

KH 09.09.2013 § 260

Kuntarakennelaki on tullut voimaan 1.7.2013. Lain edellyttämä selvitysvelvollisuus on alkanut heti lain voimaan tultua. Sysmän kunta ei täytä 20 000 asukkaan kriteeriä ja on siten selvitysvelvollinen. Kuntien tulee lain mukaan ilmoittaa valtiovarainministeriölle 30.11.2013 mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää kuntien yhdistymistä.

Käytännössä kuntarakennelain mukaisia kuntarakenneselvityksiä ei kuitenkaan voida tehdä ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva laki on hyväksytty eduskunnassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevat ratkaisut ovat olennainen osa kuntien toiminnan järjestämistä. Oikeuskansleri on sote-järjestämislain valmistelun huomioiden kesäkuussa 2013 antamassaan päätöksessä todennut, että selvitysvelvollisuuden ja mahdollisen yhdistymisesityksen määräajan on oltava 31.12.2014, jotta kunnilla on riittävästi aikaa. Käytännössä selvitysten ajankohta voisi olla aikaisintaan vuoden 2014 kesällä.

Sysmän kunnassa on arvioitu Kuntarakennelain selvitysten tarpeellisuutta, kun valtuuston yksimielinen tahto on jatkaa itsenäisenä kuntana ja säilyttää lähipäätösoikeus itsellä. Selvitysvelvollisuuden kattaessa myös yhteistyömahdollisuuksien kartoituksen, on perusteltua tehdä palveluyhteistyöselvitys, joka on samalla kuntarakenneselvitys. Ks. liitteet: muistio Kuntarakennelain johdosta ei pidä heittäytyä paniikkiratkaisuihin ja palveluyhteistyöselvityskaavio.

Valmistelija/lisätietoja  
Nimi: Marketta Kitkiöjoki  
Tehtävänimike: kunnanjohtaja  
Puh: 044 7134 504  
Email: etunimi.sukunimi@sysma.fi

Ehdotus      Sysmän kunnanhallitus esittää valtuustolle, että valtuusto merkitsee tiedokseen eduskunnan hyväksymän kuntarakennelain, valtiovarainministeriön 2.9.2013 kirjelmän kuntaliitosselvitysten ilmoitusaikataulusta ja toteaa vastauksenaan seuraavaa:

Sysmä kunta on ollut mukana 2000-luvulla kuntaliitosselvityksessä Heinolan ja Hartolan kanssa ja todennut, että kuntaliitokseen ei ole perusteita. Valtuusto on linjannut

## SYSMÄN KUNTA

## OTE PÖYTÄKIRJASTA

Kunnanhallitus	§ 260	09.09.2013
Kunnanvaltuusto	§ 58	18.11.2013

kuntastrategiaa 2010 - 2020 vahvistaessaan että itsenäinen, yhteistyötä tekevä Sysmä turvaa kuntalaisten hyvinvoinnin ja yhteisön kasvun edellytykset. Valtuusto vahvisti kantansa yksimielisellä kannanotolla v. 2012. Sysmä on linjannut tulevaisuuden toiminnan syvenevän yhteistyön malliksi kuntien, järjestöjen ja yritysten kanssa.

Koska todellista liitoshalukkuutta ei ole, on selvitysvelvollisuus perusteltua toteuttaa palveluyhteistyöselvityksenä, joka on samalla kuntarakenneselvitys. Tällöin toteutettavasta selvityksestä jää konkreettista hyötyä jatkotoimenpiteitä varten. Soveltuvia kuntia selvityksen tekemiseen olisivat esimerkiksi Asikkala, Padasjoki, Kuhmoinen, Hollola ja Hämeenkoski. Palveluyhteistyöselvitykseen mukaan tulevia kuntia ei ole syytä erikseen rajata vaan jokainen kunta saisi päättää itse mukaan tulosta.

Palveluyhteistyöselvityksen sisältö:

1. vastaa valtiovarainministeriön kysymyksiin
2. valitsee kunnat joiden analyysit liittää omaan analyysiin
3. valikoidusta kunnista ja niiden selvityksistä asiantuntija tekee analyysin ja vastaa valtiovarainministeriön kysymyksiin
4. esiselvitys syvenevän yhteistyön tekemisestä kaikille avoin yli maakuntarajojen.

**Päätös** Kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti ehdotuksen.

## KV § 58

**Ehdotus** Sysmän kunnanvaltuusto merkitsee tiedokseen eduskunnan hyväksymän kuntarakennelain, valtiovarainministeriön 2.9.2013 kirjelmän kuntaliitosselvitysten ilmoitusaikataulusta ja toteaa vastauksenaan seuraavaa:

Sysmä kunta on ollut mukana 2000-luvulla kuntaliitosselvityksessä Heinolan ja Hartolan kanssa ja todennut, että kuntaliitokseen ei ole perusteita. Valtuusto on linjannut kuntastrategiaa 2010 - 2020 vahvistaessaan että itsenäinen, yhteistyötä tekevä Sysmä turvaa kuntalaisten hyvinvoinnin ja yhteisön kasvun edellytykset. Valtuusto vahvisti kantansa yksimielisellä kannanotolla v. 2012. Sysmä on linjannut tulevaisuuden toiminnan syvenevän yhteistyön malliksi kuntien, järjestöjen ja yritysten kanssa.

Koska todellista liitoshalukkuutta ei ole, on selvitysvelvollisuus perusteltua toteuttaa palveluyhteistyöselvityksenä, joka on samalla kuntarakenneselvitys. Tällöin toteutettavasta selvityksestä jää konkreettista hyötyä jatkotoimenpiteitä varten. Soveltuvia kuntia selvityksen tekemiseen olisivat esimerkiksi

SYSMÄN KUNTA

OTE PÖYTÄKIRJASTA

Kunnanhallitus  
Kunnanvaltuusto

§ 260  
§ 58

09.09.2013  
18.11.2013

Asikkala, Padasjoki, Kuhmoinen, Hollola ja Hämeenkoski. Palveluyhteistyöselvitykseen mukaan tulevia kuntia ei ole syytä erikseen rajata vaan jokainen kunta saisi päättää itse mukaan tulosta.

Palveluyhteistyöselvityksen sisältö:

1. vastaa valtiovarainministeriön kysymyksiin
2. valitsee kunnat joiden analyysit liittää omaan analyysiin
3. valikoidusta kunnista ja niiden selvityksistä asiantuntija tekee analyysin ja vastaa valtiovarainministeriön kysymyksiin
4. esiselvitys syvenevän yhteistyön tekemisestä kaikille avoin yli maakuntarajojen.

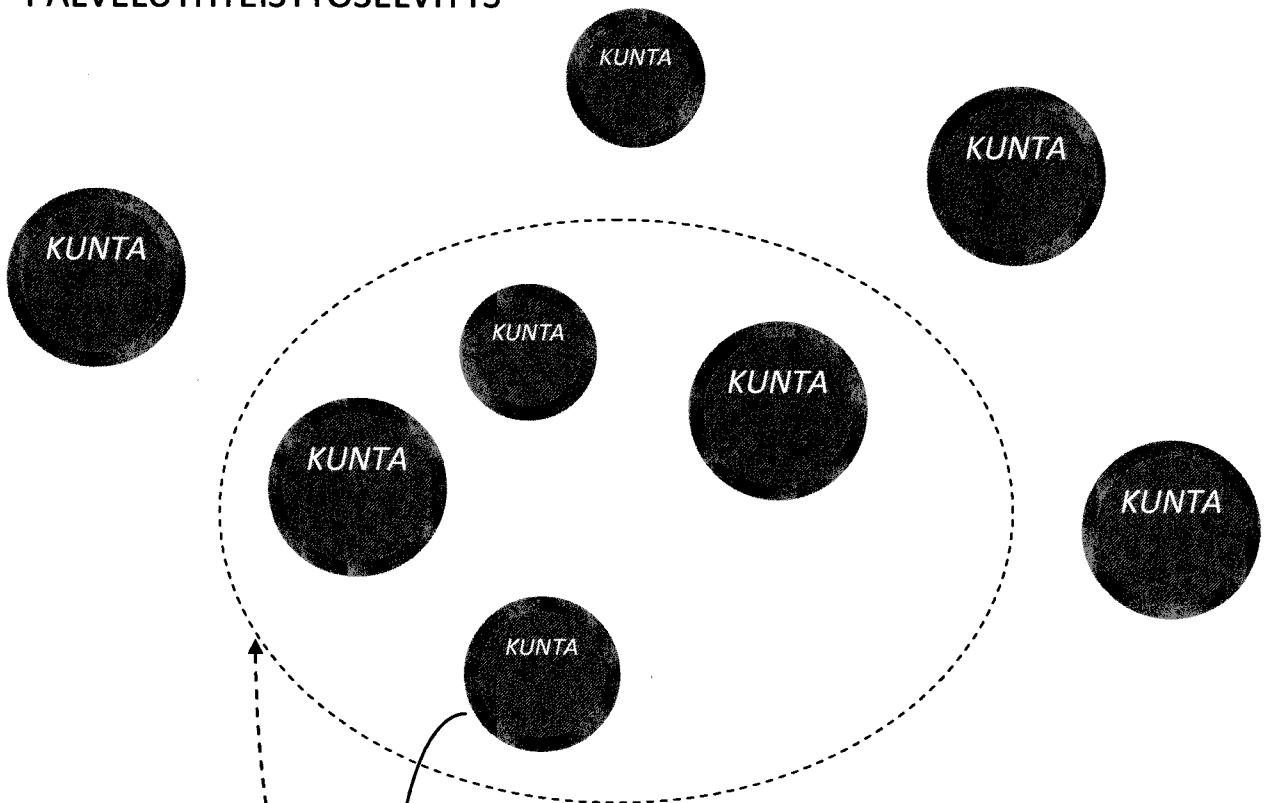
Päätös Kunnanvaltuusto hyväksyi yksimielisesti ehdotuksen.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Sysmässä 21.11.2013

  
Merja Simola  
pöytäkirjanpitäjä

# PALVELUYHTEISTYÖSELVITYS



1. vastaa VM:n kysymyksiin

2. valitsee kunnat joiden analyysit liittää omaan analyysiin

3. valikoidusta kunnista ja niiden selvityksistä asiantuntija tekee analyysin ja vastaa VM:n kysymyksiin

4. esiselvitys syvenevän yhteistyön tekemisestä (AsPadSys jatko)  
Kaikille avoin yli maakuntarajojen.

TEEMA	sote	rakennusvalv.	kaavoitus	xxx	xxx
KUNTA					
Sysmä					
Asikkala					
Padajoki					
xxx					
xxx					

K = kyllä

E = ei

M = kiinnostunut

9.9.2013 versio

## **Kuntarakennelain johdosta ei pidä heittäytyä paniikkiratkaisuihin**

Eduskunnan kesätunnelmissa säätämän kuntarakennelain (478/2013) keskeisin velvoite ja sisältö on laissa kunnille säädetty mahdollisen kuntaliitoksen selvitysvelvollisuus. Normaalielämän käytännön mukaisesti jonkun asian selvittäminen tarkoittaa sitä, että on oltava erilaisia vaihtoehtoja lopputulokseksi. Selvitysten ainoa seuraus ei siksi tietenkään ole automaattisesti kuntaliitos. Yhteistyövaihtoehto kuntaselvittelyissä on täysin relevantti ja mahdollinen pidettäväksi esillä. Kun selvitystyö aikanaan lähtee liikkeelle, on kunnalla mahdollisuus selvittää myös yhteistyön tiivistämistä, kunhan vain liitosselvitystyökin tulee tehtyä.

Hallintovaliokunta korosti sitä, että yhdistymisselvityksen tulee pohjautua riittävän laajaan valmisteluun ja sen tulee tuoda esille kuntien päätöksenteon pohjaksi sekä kuntien yhdistymisestä saavutettavat edut että sen haitat. Kyse on siinä normaalista kunnallisen palvelutuotannon vaihtoehtojen pohdinnasta, vaikka laissa ratkaisuna pidetään vain kuntaliitosta. Jokainen kunnalliselämässä toimiva tietää, että tällainen vaihtoehto rajaa muut palvelutuotannon kehittämistavat sivuun. On myös julkisten varojen haaskausta, jos kunnat ovat joiltain osin palvelujen järjestämismvaihtoehtoja jo selvittäneet ja tehneet ratkaisunsa, ja nyt taas tekisivät saman uudelleen.

Selvitysten ja yhdistymisesitysten määräaika päättyy kuusi kuukautta sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva laki (sote-järjestämislaki) on hyväksytty eduskunnassa. Sote-järjestämislaki on tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2014. Oikeuskansleri on kesäkuussa antamassaan päätöksessä todennut että selvitysvelvollisuuden ja mahdollisen yhdistymisesityksen määräajan on oltava 31.12.2014, jotta kunnilla on riittävästi aikaa. Määräajoista on oikeuskanslerin mukaan syytä aikanaan säätää erikseen. Marraskuun loppu tänä vuonna ei siis vielä ole sellainen aikaraja, jolloin kunnan sitovasti pitäisi ratkaista kumppaninsa.

Kuntaliitosta koskevan selvitysvelvollisuuden velvoittavuus lähtee siitä, että se on nyt laissa. Oikeusnormin velvoittavuus ei kuitenkaan ratkea yksin sanamuodon perusteella. Lisäksi tarvitaan sanktionormi eli säännös siitä, mitä seuraa, jos asetettua velvollisuutta ei täydetä. Tällaista normia kuntarakennelaissa ei ole olemassa. Näin ollen on päädyttävä lain yleisen luonteen (määräaikaisuus) ja sen systematiikan

valossa tulkintaan, jonka mukaan kysymyksessä on vain kuntien palvelutoiminnan kehittämis- ja suunnitteluelvoitteen asettava säännös ja tavoitenormi.

Mielenkiintoista on, että eduskunta siirsi itselleen kiusallisen kuntaliitoskysymyksen hallituksen toimivaltaan. Lain 18 §:n valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Mutta sille tuli myös rajallinen pakkoliitosvalta. Valtioneuvosto voi kuitenkin päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. On mielenkiintoista nähdä, mitä vaikutuksia tällaisella väljällä toimivallan määrittämisellä tulee olemaan. Vedotaanko pakkoliitostapauksissa hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvään kohtaan, jonka mukaan tilanteessa, jossa kuntien yhdistymistä vastustaisi muukin kuin erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleva kunta, arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota muodostuvan kokonaisuuden elinvoimaisuuteen ja toiminnalliseen perusteltavuuteen? Harkinta voitaisiin perustaa edellä mainittujen edellytysten lisäksi tilanteen kokonaisarvioon, todettiin perusteluissa. Avoimna on se, miten sellainen kokonaisarvio tehdään ja mihin se perustuu.

Tältä osin kuntapäätäjien on syytä muistuttaa valtioneuvoston harkintaa rajaavasta perustuslakivaliokunnan kannasta, jonka mukaan on pyrittävä saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Siksi viimekätinen valta kuntaliitoksista on kuntapäätäjillä edelleen. Ja sama koskee lain edellyttämien selvitysten toteuttamista.

Valtioneuvosto on 30.8.2013 tekemällään rakenneuudistuspäätöksellä ilmaissut oikean lähtökohdan, jonka mukaan talouden tervehdyttämiseen todellisiin säästöihin kuntien osalta voidaan päästä ainoastaan tehtävien kriittisen arvioinnin kautta. Siinä valtiolla on ensisijainen vastuu, mutta sitä työtä on kunnissa tehty osana normaalia kuntakehittämistä. Tältä osin on tervehdittävä tyydytyksellä valtioneuvoston tekemää käännoästä todellisiin muutoskohteisiin. Tähän todellisiin tuloksiin johtavaan työhön on varmasti kunnilla valmiutta. Erilaiset liitosselvitykset sen sijaan ovat ajan haaskausta ja niiden kautta saatava hyöty eri tutkimusten mukaan näennäistä.

Pakkoliitosmahdollisuuden esille ottaminen samassa valtioneuvoston päätöksessä on länsimaiselle demokratialle niin vieras toimintatapa, että sellaisen käyttöön ottamisen

kynnyksen on oltava korkea, kuten hallituksen edustajat ovat myöntäneetkin. Edellisen kerran kuntien pakkoliitoksia on tehty vuonna 1975, mutta tuosta ajasta on niin demokratiakäsityksen muuttumisen kuin maamme kansainvälisten sitoumusten johdosta tilanne nyt aivan toinen. Sama korkea kynnyks on myös pakon edellyttämän lainsäädäntömuutoksen tekemiselle, kun muistetaan perustuslakivaliokunnan viimekevään lausunnon sisältö. Valtioneuvoston päätökseen sisältyvä aie lainsäädännön muuttamisesta siten, että kuntaliitoksista päätettäisiin alueen kokonaisuuden puitteissa, poistaisi yksittäisen kunnan asukkaille kuuluvan oikeuden ratkaista kuntansa olemassaolosta. Se on ristiriidassa sen kanssa, miten perustuslakivaliokunta näkee päätöksenteon ja mitä se lausui kuntarakennelaista (PeVL 20/2013 vp s. 5): ”Toisaalta lakiehdotuksen mukaan kuntajaon muutoksista päättävät viime kädessä – yhtä poikkeusta lukuun ottamatta – edelleen kunnat tavalla, jonka perustuslakivaliokunta on todennut olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmatonta”. Siis yksittäisen kunnan tasolla on voitava tehdä asiasta ratkaisut. Lausunnossa mainittu poikkeus koskee erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa.

Hallituksen budjettiriihen edellä mainittujen tavoitteiden muuttaminen lainsäädännöksi ja kuntia sitoviksi on juridisesti erittäin ongelmallista eikä lainkaan itsestäänselvyys. Jos asia kuitenkin etenisi, tulisivat mahdolliset pakkoliitokset ajankohtaisiksi juuri eduskuntavaalien alla. Ei ole poliittisesti realistista ajatella, että selkeästi kuntien tahdonvastaisia liitoksia kyettäisiin silloin toteuttamaan.

Kuntien ei nyt pidä tehdä paniikkiratkaisuja asukkaidensa tulevaisuuden kannalta keskeisimmän kysymyksen – lähipäättösoikeuden – suhteen. Liitosratkaisu olisi peruuttamaton.

Marraskuun loppuun mennessä tehtävät ilmoitukset selvitysalueista eivät ministeriönkään mukaan sido kuntia. Kunta voi olla mukana useammassa selvityshankkeessa tai vaihtaa selvityskumppania.

Kuntiin lausunnonle lähetetyn sote-väliraportin osalta kannattaa esittää oma näkemys ja vaihtoehtoiset esitykset.