



11.3.2013

214/43/2012

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntöne 22.11.2012 VM162:00/2011

KUNTARAKENNELAKILUONNOS

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon kuntarakennelakiluonnoksesta ja luonnoksesta kielilain muuttamiseksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Yleisiä näkökohtia

Lausuttavana olevaa luonnosta ei ole vielä valmisteltu hallituksen esityksen muotoon. Luonnoksen yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut ovat siten vielä aukolliset. Perusteluista puuttuu esimerkiksi luonnoksen suhdetta perustuslakiin ja lakiehdotusten säätämisyjärjestystä käsittelevä jakso. Myös lakiehdotukset edellyttävät vielä monessa kohdin lakiteknistä ja kielellistä viimeistelyä. Tämä koskee erityisesti kuntarakennelakiluonnosta, joka on paikoin erittäin vaikeaselkoinen. Oikeusministeriö ei tässä lausunnossa arvioi yksityiskohtaisesti ja kattavasti näitä puutteita, vaan muistuttaa velvoitteesta toimittaa viimeistely hallituksen esitysluonnos tarkastettavaksi oikeusministeriön laintarkastusyksikköön.

Luonnoksessa on kyse nykyisen kuntajakolain ja kielilain muuttamisesta. Kuntajakolain nimike ehdotetaan myös muutettavaksi kuntarakennelaksi. Kuntarakennelain ratkaisu, jossa lakiin sisällytettäisiin ”pysyvien” säännösten lisäksi määräaikaaisesti voimassa oleva 1 a luku ja eräitä muita, ainakin osittain määräaikaaisesti sovellettavia säännöksiä, kuten lakiluonnoksen 40 a § yhdistymisselvityksen kustannuksista ja 41 § yhdistymisavustuksesta, ei ole lakiteknisesti täysin selkeä. Sinänsä voidaan samalla muutoslailla muuttaa lakia sekä toistaiseksi (”pysyvät” muutokset) että väliaikaisesti (määräajan voimassa olevat muutokset).

d:\twebdata_vmmahti\tmp\2393691194317048.DOC

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Telekopio
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Kuntarakennelakiluonnokseen, erityisesti sen 1 a lukuun sisältyy sääntelyä, joka on luonnehdittavissa enemmänkin poliittiseksi toimintasuunnitelmaksi kuin oikeussäännöiksi. Tältä kannalta lakiluonnos rinnastuu kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annettuun lakiin (169/2007), jonka suunnitelmaluonteeseen eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti aikanaan huomiota. Valiokunnan mielestä oli kuitenkin ymmärrettävää pyrkiä luomaan poikkeuksellisen laajalle ja monien toimijoiden pitkäjänteistä yhteistyötä vaativalle hankkeelle esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöstä kiinteämmät puitteet määräaikaikaisella lailla (PeVL 37/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan kantaan viitaten oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa kuntarakennelakiluonnokseen näiltä osin.

Kuntarakennemuutos on merkityksellinen perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon ja kunnan asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Kuntarakennemuutoksella on vaikutuksia kunnan asukkaiden kielellisiin oikeuksiin, koska kielelliset oikeudet määräytyvät lainsäädännössä pitkälti kunnan kielellisen aseman perusteella. Samoin saamelaisten kielelliset ja kulttuuriset oikeudet ovat sidoksissa kuntarakenteeseen saamelaisten kotiseutualueella. Yleisarviona lakiluonnoksista voidaan oikeusministeriön mielestä todeta, että nämä kieli- ja kulttuurinäkökohdat on otettu valmistelussa huomioon. Oikeusministeriö kuitenkin tähdentää, että asian jatkovalmistelussa on laadittava vielä kieli- ja kulttuurivaikutuksia koskevat arviot ja esitettävä ne hallituksen esityksen vaikutusarviointia koskevan jakson yhteydessä. Oikeusministeriö viittaa tältä osin aluehallintouudistusta koskevassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 21/2009 vp, s. 3) esitettyyn kantaan kielivaikutusten arvioinnin tarpeellisuudesta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan sellaisissa saamelaisten kotiseutualuetta koskevissa kuntaliitoksissa, joista aiheutuisi heikennyksiä saamelaisten kielellisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin tai kulttuuri-itsehallintoon, on todennäköisesti tarkistettava saamelaisia ja heidän kieltään koskevaa lainsäädäntöä heidän oikeuksiensa turvaamiseksi. Selvää on jo nyt, että kuntaliitokset saamelaisten kotiseutualueella edellyttävät ainakin saamelaiskäräjistä annetun lain tarkistamista. Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteydenpito kuntarakennemuutoksen edetessä on siten välttämätöntä.

2. Kuntarakennelaki: yksityiskohtaisia huomautuksia

4 § Kuntajaon muuttamisen edellytykset

Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin perustuslain 122 §:n 1 momenttia vastaava virke seuraavasti: ”Kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.”

Luonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutoksella tarkoitetaan pyrkimystä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin (s. 34). Perustuslain esitöiden mukaan vastaavalla perustuslain 122 §:n säännöksellä tarkoitetaan vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä (HE 1/1998 vp, s. 177/I). Perustuslakia säädettäessä nimenomaisesti luovuttiin pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin kielellisen jaotuksen osalta, ja sen sijasta perustuslakiin otettiin säännös suomen- ja ruotsinkielisten palvelujen turvaamisesta (HE 1/1998 vp, s. 177/I). Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Aluehallintouudistuksesta antamassaan lausunnossa valiokunta katsoi tämän tarkoittavan muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisedellytys edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3).

Jatkovalmistelussa tulee vielä tarkentaa, mitä ”yhteensopivilla alueilla” tarkoitetaan kuntarakenteen muuttamisen yhteydessä. Oikeusministeriön mielestä säännöksessä tulisi nimenomaisesti todeta pyrkimys kielellisesti yhteensopiviin alueisiin kuntajakoa muutettaessa.

4 b § Selvitysvelvollisuus

Pykälässä säädettäisiin kunnalle selvitysvelvollisuus kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ”alueen” muiden kuntien kanssa. ”Alueen” käsitettä käytetään myös lakiehdotuksen myöhemmissä pykälissä. ”Aluetta” ei käsitteenä lakiehdotuksessa täsmennetä tai määritellä, vaan se saa sisältönsä ilmeisesti 4 c-4 e §:ssä säädetyistä selvitysperusteista sekä välillisesti 4 §:ssä säädetyistä kuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Lisäksi on otettava huomioon, että 4 d §:n työpaikkaomavaraisuusperuste ja 4 e §:n talousperuste eivät sinänsä kiinnity tiettyyn alueeseen lainkaan. ”Alueen” määräytyminen jää siten melko monimutkaisen säännösten tulkinnan varaan, ja vähimmäisvaatimuksena olisikin, että esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa avattaisiin enemmän.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle myös velvoite osallistua yhdistymisselvitykseen, jos ”alueella” ei muuten olisi saavutettavissa 2 §:ssä tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta. Ottaen huomioon lain 2 §:n väljät ja yleisluontoiset säännökset kuntajaon kehittämisen tavoitteista jää 2 momentissa säädettävä kunnan velvoite varsin tulkinnanvaraiseksi. Perustuslain 121 §:n 2 momentin vaatimusten perusteella oikeusministeriö toteaa, että kunnan velvoitetta osallistua yhdistymisselvitykseen tulisi vielä sitoa ehdotettua täsmällisempiin ja yksiselitteisempiin kriteereihin. Käytännössä velvoitteen noudattaminen jäisi ilmeisesti kunnan omaan harkintaan eikä valtiovarainministeriö tekisi asiasta päätöstä.

Pykälän 3 momentissa pyritään ratkaisemaan selvitysten ulkopuolelle jäävien ns. orpokuntien ongelma. Tällainen kunta saisi säännöshdotuksen perustelujen mukaan itse valita naapurikunnistaan sen, jonka kanssa se selvittäisi yhdistymistä (jos se muodostaisi toiminnallisen kokonaisuuden naapurikuntansa kanssa). Lakiehdotuksen 4 f ja 4 h §:n nojalla valtiovarainministeriöllä ei olisi toimivaltaa puuttua tähän ratkaisuun. Tällainen asetelma vaikuttaa kohtuuttomalta ”valitun” naapurikunnan kannalta ottaen huomioon myös sen, että 4 b §:n 3 momentin sanamuoto edellyttää yhdistymisselvityksen toteuttamista vain näiden kahden kunnan kesken ja sulkee pois mahdollisuuden selvittää yhdistymistä yhdessä muiden naapurikuntien kanssa. Jatkovalmistelussa on vielä tarkkaan pohdittava tällaisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta sekä hyväksyttävyyttä perustuslain 121 §:n kannalta. Ratkaisuna voisi olla valtiovarainministeriön toimivalta (laissa säädetyin edellytyksin) asettaa tällaisessa tilanteessa kunnille sellainen selvitysvelvollisuus, jossa orpokuntaongelmaa ei muodostuisi.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä pykälän 4 momentin vaatimusta siitä, että yhdistymisselvityksissä on arvioitava asukkaiden kielellisten oikeuksien toteutumista ”muiden kuin yksikielisten kuntien” ja saamelaisten kotiseutualueen kuntien kohdalla. Ehdotettua velvoitetta kielellisten oikeuksien arvioimisesta ei ole muotoiltu kielilain kannalta neutraalilla tavalla, vaan ottaen huomioon sen, millaiset yhdistymisselvitykset käytännössä tulevat kyseeseen. Käytännössä tilanteita, joissa esimerkiksi yksikielinen ruotsinkielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen suomenkieliseen kuntaan, ei ilmeisesti tule eteen. Tämä tausta olisi hyvä avata säännöksen perusteluissa selityksenä säännöksen muotoilulle. Momentin viimeinen virke olisi lisäksi asianmukaisempaa muotoilla seuraavasti: ”Kaksikielistä kuntaa ja saamelaisten kotiseutualueen kuntaa koskevassa selvityksessä on arvioitava kielellisten oikeuksien toteutumista.”

4 d § Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne

Työpaikkaomavaraisuutta koskevan 1 momentin 1 kohdan muotoilu on kielellisesti ja sisällöllisesti epäselvä (pitäisi ilmeisesti olla: ”*kunnan työssäkäyvästä väestöstä alle 80 prosentilla on kunnassa työpaikka*”).

Pykälän 2 momentissa puhutaan ”kunnasta tai siihen rajoittuvasta kunnasta”, kun edellä lakiehdotuksen 4 b §:n 3 momentissa puhutaan ”viereisestä kunnasta”. Olisi hyvä, että ilmaisut olisivat laissa tältä osin yhdenmukaiset.

Metropolialuetta koskeva 4 momentti täsmentyneenä vielä erillisselvitysten perusteella, jolloin tarkoituksena ilmeisesti on — ja tuleekin olla —, että nämä kunnat nimetään laissa. Metropolialueen osalta selvityskriteerit ovat väljemmät ja niiden ohjaava vaikutus pienempi kuin muilla alueilla. Metropolialueen kuntiin ei myöskään sovelleta 4 f §:n poikkeamismahdollisuutta. Tämä on sinänsä hyväksyttävää. Ehdotetun 4 momentin viimeinen virke ”Metropolialueella kuntarakenne ja

metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa” jää tarkoitukseltaan ja sisällöltään avoimeksi.

4 f § Selvitysalueesta poikkeaminen

Lakiehdotuksen 4 c ja 4 d §:ssä säädettyjen selvityserusteiden osoittamasta selvitysalueesta voitaisiin poiketa suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien tai saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä eikä poikkeaminen estä toiminnallisten kokonaisuuksien muodostumista alueella.

Oikeusministeriö katsoo, että pykälän 3 ja 4 kohtaan sisältyvien kielellisten ja kulttuuristen perusoikeuksien turvaamista ei voida kytkeä niin väljään, yleiseen ja tulkinnanvaraiseen perusteeseen kuin ”toiminnallisten kokonaisuuksien muodostuminen alueella”. Poikkeamispäätöksen edellytyksiä on pykälässä joko tarkistettava tai 3 ja 4 kohtaan on liitettävä omat erilliset päätöksenteon edellytykset. Pykälän 3 ja 4 kohtaan liittyen olisi palvelujen järjestämiskykyä koskevaa edellytystä myös perusteltua tarkistaa seuraavaan tapaan: ”..., jos kunnalla on riittävät edellytykset vastata lakisääteisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta...”

4 g § Selvitysten määräaika ja seuranta

Oikeusministeriön mielestä on aikataulullisesti ongelmallista, että kuntien on tehtävä sekä yhdistymisselvitys että yhdistymisesitys samaan määräpäivään mennessä. Eivätkö nämä toimet tulisi ajallisesti porrastaa siten, että kunnille jää tosiasiallisesti mahdollisuus arvioida yhdistymisselvitysten tuloksia ja tehdä niiden pohjalta harkittu esitys?

4 h § Päätöksenteko selvitysalueesta poikkeamisesta

Toimivalta päättää poikkeamisesta on ehdotuksessa osoitettu valtiovarainministeriölle. Selvitysvelvoitteesta poikkeamisessa on kyse kuntajaon kannalta merkittävästä ja laajakantoisesta asiasta, sillä yhdistymisselvitys sinällään voi ennakoita kuntaliitosta. Tällä perusteella päätöksenteko tulisikin ehkä osoittaa valtioneuvostolle. Toisaalta nykyisissä kuntajakolaissa on toimivalta erityisen kuntajakoselvityksen määrittämisessä osoitettu valtiovarainministeriölle. Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan ministeriö voisi myös määrätä erityisen kuntajakoselvityksen eräissä poikkeamistilanteissa. Näistä syistä päätöksentekotason korottamista valtioneuvostoon ei voida pitää välttämättömänä.

Pykälän selkeyttämiseksi voitaisiin 1 momentissa todeta ensin, että valtiovarainministeriö päättää selvitysvelvollisuudesta poikkeamisesta (ministeriön toimivalta) ja sen jälkeen säättää päätöksentekomenettelystä ja edellytyksistä.

Pykälän 2 momentin tarkoitus jää epäselväksi. Eikö 4 c §:ssä säädetyn palveluperusteen osoittamasta selvitysalueesta poikkeaminen ole jo säädetty 4 f §:ssä, jolloin 4 h §:n 2 momentti on tarpeeton? Ja toisaalta, ehdotettu momentti herättää kysymyksen siitä, millä perusteella ministeriö voi myöntää poikkeamisen 4 d §:n 3 momentin osoittamasta selvitysalueesta. Tällöinhän ei välttämättä määrätä erityistä kuntajakoselvitystä 4 h §:n 3 momentin mukaan (”ministeriö voi määrätä”). Pykäläehdotuksen perustelut näyttäisivät olevan ristiriidassa pykälätekstin kanssa (s. 45). Jos tarkoitus on, että 4 d §:n 3 momenttiin perustuvista poikkeamishakemuksista ei tehdä erillistä päätöstä, vaan ministeriö määrää aina näissä tilanteissa erityisen kuntajakoselvityksen, pitäisi tämän näkyä 4 h §:n 3 momentin muotoilussa.

Kaikkienensa 4 d, 4 f ja 4 h §:n muodostama kokonaisuus hahmottuu varsin epäselvästi. Sääntelyä selventäisi hieman, jos 4 f §:ssä todettaisiin suoraan se, mihin selvityspäätöksiin poikkeamismahdollisuus tosiasiallisesti kohdistuu seuraavasti: ”Edellä 4 c §:n ja 4 d §:n 3 momentissa säädettyjen selvityspäätösten...”

Pykälässä säädettäisiin myös muutoksenhausta valtiovarainministeriön päätökseen, vaikka kuntajakolaissa on oma lukunsa muutoksenhausta. Valittu sääntelyratkaisu johtunee siitä, että 1 a luku on tarkoitettu väliaikaiseksi sääntelyksi. Ratkaisusta aiheutuu kuitenkin epäselvyyttä muutoksenhaun sääntelyyn. Ehdotetun 4 h §:n 5 momentissa muutoksenhakumahdollisuus kohdistuisi vain palveluperustetta koskeviin poikkeamispäätöksiin. Tämä raja on perusteltu vain, jos 4 h §:n 3 momentti tarkistetaan siten, että ministeriö määrää aina erityisen kuntajakoselvityksen 4 d §:n 3 momentin tilanteissa eikä tee poikkeamishakemuksesta lainkaan erillistä päätöstä. Voimassa olevan kuntajakolain 55 §:n 2 momentin mukaan 15 §:ssä tarkoitettuun erityistä kuntajakoselvitystä koskevaan määräykseen ei voi erikseen hakea muutosta. Tämä muutoksenhakukiello näyttäisi kattavan myös 4 h §:n 3 momentin tilanteen.

4 i § Erityisen kuntajakoselvityksen määrääminen

Pykäläehdotus näyttäisi tarkoittavan, että kaikkien kuntien on tehtävä ministeriölle yhdistymisesitys määräpäivään mennessä, vaikka 4 g §:n 1 momentissa puhutaan ”mahdollisesta” yhdistymisesityksestä. Tällainen velvoite näin yleispiirteisesti säänneltynä olisi perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallinen eikä tätä ehdotuksessa todennäköisesti tarkoiteta.

Pykäläehdotuksen muotoilu on silti ongelmallinen, sillä se sisältää välillisen veloitteen yhdistymisesityksen tekemiseen sitoen sen ainoastaan 4 §:n väljiin ja viitteellisiin kuntajaon muuttamisen edellytyksiin. Kysymys siitä, täyttääkö jokin kunta 4 §:ssä säädetyt vaatimukset, on käytännössä usein tulkinnanvarainen.

Jos lakiehdotuksessa halutaan asettaa jonkinlainen erityistoimin vahvistettu takaraja kuntien toimintavelvoitteelle, eikä siihen riittäisi se, että valtiovarainministeriö voisi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei ole tehnyt yhdistymisselvitystä määräpäivään mennessä.

Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella myös pykälän muotoilua hieman toiseen muotoon esimerkiksi seuraavaan tapaan: ”Niiden kuntien osalta, jotka eivät ole päättäneet tehdä kuntien yhdistymisesitystä 1 päivään huhtikuuta 2014 mennessä, ministeriö voi, sen lisäksi, mitä 4 h §:n 3 momentissa ja 4 luvussa säädetään, määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetyt edellytykset täyttävällä alueella.”

8 § Yhdistymissopimus

Pykälän 2 momentti tulisi tarkistaa yhdenmukaiseksi edellä ehdotetun 4 b §:n 4 momentin kanssa seuraavasti: ”Jos yhdistyminen koskee kaksikielistä kuntaa ...”

18 § Päätöksenteon edellytykset kuntien yhdistyessä

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston mahdollisuudesta päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä kuntaliitoksesta kunnan tai kuntien vastustuksesta huolimatta, ”jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät”.

Nykyisen kuntajakolain mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut äänten enemmistön yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä (18 §:n 2 mom.).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslaista ei sinänsä johdu estettä säätää lailla valtioneuvoston toimivallasta päättää laissa tarkemmin säädettävillä edellytyksillä kuntajaon muuttamisesta (esim. PeVL 3772006 vp, s. 4 ja PeVL 33/2009 vp, s. 2). Tämän perusteella nyt ehdotettu valtioneuvoston toimivallan tarkistaminen ei ole oikeusministeriön käsityksen mukaan ongelmallinen perustuslain kannalta. Momentin ilmaisua ”lainsäädännössä edellytetyt palvelut” olisi perusteltua tarkistaa ”lakisääteisiksi palveluiksi” ja palvelujen turvaamisen

”tarpeellisuuden” sijasta voitaisiin säännös kytkeä palvelujen turvaamisen välttämättömyyteen (”...jos muutos on välttämätöntä ...).

40 a § Yhdistymiselvityksen kustannukset

Uutena asiana kuntarakennelaisissa säädettäisiin selvitysavustuksesta, jota ”voidaan maksaa” (eikö pitäisi olla ”maksetaan”, kun kyse on kuntien uudesta tehtävästä, jonka kustannuksiin valtion täytyy osallistua) kunnan hakemuksesta ja josta valtiovarainministeriö päättäisi. Pykälän mukaan avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Viittaus tarkoittaa ilmeisesti myös muutoksenhakua.

Valtionavustuslain mukaan muutoksenhaussa on ensimmäisenä vaiheena oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle viranomaiselle. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kun valtionavustuspäätöksen tekee ministeriö, valitus tehdään siten suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Oikeusministeriön käsityksen mukaan selvitysavustukseen samoin kuin muihinkin valtionavustusasioihin soveltuisi järjestelmä, jossa (oikaisuvaatimukseen annetusta) ministeriönkin valtionavustuspäätöksestä valitettaisiin ensin hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

41 § Yhdistymisavustus

Kuntajakolain nykyisiä säännöksiä yhdistymisavustuksesta tarkistettaisiin. Pykälän 5 momentin viimeisen virkkeen mukaan yhdistymisavustuksen takaisinperintään sovellettaisiin valtionavustuslakia. Pykälästä ja sen perusteluista ei käy ilmi, sovelletaanko yhdistymisavustuksiin muutoin valtionavustuslakia. Jollei näin ole, näyttäisivät ministeriön päätökset yhdistymisavustuksesta jäävän esimerkiksi muutoksenhaun ulkopuolelle, sillä kuntajakolain 11 luvussa asiasta ei ole erityisiä säännöksiä.

3. Kielilain muuttaminen

Kielilain muuttamista koskevilta osin oikeusministeriön lausunto kohdistuu ministeriölle 27.2.2013 toimitettuun, uuteen luonnokseen kielilain muuttamisesta.

Ehdotuksen mukaan kielilain 5 §:ää muutettaisiin silmälläpitäen tilanteita, joissa kaksikielinen kunta tulee kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, joka pykälän 2 momentin nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi. Ehdotuksen mukaan uudesta kunnasta tulisi pääsäännöstä poiketen kaksikielinen.

Perustelujen mukaan lähtökohtana tulee perustuslain 122 §:n ja kielilain 35 §:n mukaan olla, että kuntien kielellisen aseman muutosta tulee välttää. Yhdistymistä ei voida pitää mahdollisena, jos perustuslaissa säädettyjä kielellisiä oikeuksia ei voida turvata.

Ehdotettu sääntely tarkoittaa niitä harvoja tapauksia, joissa kaksikielinen kunta yhdistyisi yksikieliseen kuntaan siten, että kielellinen vähemmistö uudessa kunnassa jäisi niin pieneksi, että uusi kunta olisi lain mukaan säädettävä yksikieliseksi. Sellaista yhdistymistä ei voitaisi lähtökohtaisesti pitää perustuslain kannalta mahdollisena, koska yhdistyvän kaksikielisen kunnan asukkaiden kielelliset oikeudet huonontuisivat. Perustelujen mukaan ehdotettua ratkaisua olisi pidettävä poikkeuksellisena.

Oikeusministeriö yhtyy siihen käsitykseen, että kuntajaon muutos, jolla kaksikielinen kunta sulautuisi muodostettavaan yksikieliseen kuntaan, olisi ongelmallinen perustuslain 17 §:n ja 122 §:n kannalta. Sitä taustaa vasten ehdotusta voidaan puoltaa. Säännös olisi tarkoitettu soveltuvaksi poikkeustilanteissa, joissa kuntajaon muutos on välttämätön, mutta muita parempia ratkaisuja ei ole näköpiirissä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustettavalla uudella kunnalla tulee myös käytännössä olla mahdollisuuksia ja valmiuksia huolehtia kielellisten oikeuksien toteuttamisesta.

Luonnoksesta ei selviä, miten perustettavan kunnan kielellinen asema määräytyisi tulevaisuudessa. Kielilain 5 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään joka kymmenes vuosi virallisen tilaston perusteella, mitkä kunnat ovat kaksikielisiä ja mitkä ovat yksikielisiä. Olisi ongelmallista, jos ehdotetulla tavalla perustettu kunta muutettaisiin yksikieliseksi, vaikka sen kielellinen vähemmistö määrältään on pysynyt samana. Ehdotusta tulisikin täydentää siten, että perustettavan kunnan kielellistä asemaa voitaisiin vastaisuudessa muuttaa ainoastaan lailla. Näin voitaisiin varmistaa, että kielellisen vähemmistön oikeudet turvataan mahdollisen muutoksen yhteydessä. Oikeusministeriö ehdottaa kielilain 5 §:n 3 momenttia täydennettäväksi seuraavasti (lisäys *kursivoituna*):

”Jos kuntajakoa muutetaan, on samalla päätettävä muutoksen vaikutuksesta kuntien kielelliseen asemaan. Jos kaksikielinen kunta tulee kuntajaon muutoksen johdosta osaksi sellaista uutta kuntaa, joka 2 momentin nojalla olisi säädettävä yksikieliseksi, on uusi kunta kuitenkin kaksikielinen. *Tällaisen kunnan kielellistä asemaa ei voida muuttaa 1 momentin nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella.*”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan vastaisuudessa tulee arvioida, aiheuttavatko kuntarakenteen merkittävät muutokset laajempaa kielilain uudistustarvetta kuin nyt ehdotetaan. Nykyinen kielilain mukainen sääntely on laadittu aikaan, jolloin kunnat olivat suhteellisen pieniä ja kieliolosuhteet olivat verrattain staattisia.

Oikeusministeriö pitää ehdotettuja 27, 29 ja 33 §:n muutoksia asianmukaisina.

Apulaisoikeuskansleri on hiljattain ottanut kantaa kysymykseen, joka koskee kaksikielisessä kunnassa sijaitsevien yksikielisten koulujen velvollisuutta asettaa kaksikielisiä kilpiä ja käyttää koulusta kaksikielisiä nimiä. Kielilakia säädettäessä tarkoituksena ei ollut, että yksikielisillä organisaatiolla olisi sellaista velvollisuutta. Jos kielilain 33 § muutoinkin muutetaan, tämä asia voitaisiin samalla täsmentää esimerkiksi muuttamalla pykälän ensimmäinen virke seuraavasti:

”Viranomaisten kaksikielisessä kunnassa asettamien kilpien, liikennemerkkien ja muiden yleisölle suunnattujen vastaavien opasteiden tekstien on oltava suomen- ja ruotsinkielisiä, jollei kansainvälisen käytännön mukaisesti käytetä pelkästään vierasta kieltä *tai jollei ole kysymys yksikielisestä toimintayksiköstä*”.

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos

Tuula Majuri