

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 20/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta (HE 31/2013 vp) valmistelevalle eduskunnalle, että perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Eduskunta on 29 päivänä toukokuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä (HE 53/2013 vp) valmistelevalle eduskunnalle, että perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu ja lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Pekka Järvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- puheenjohtaja Klemetti Näkkäljärvi, saamelaiskäräjät
- folktingssekreterare Markus Österlund ja sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- johtava lakimies Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Matti Niemivuo
- professori (emeritus) Aimo Ryytänen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYKSET

Esityksessä HE 31/2013 vp ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolaisia ja kielilakia. Muutokset liittyvät kuntarakennemuutosten toteuttamiseen. Kuntajakolain nimike muutetaan sen sisältöä paremmin kuvaavaksi kuntarakennelaiksi. Lakiin lisätään säännökset kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspäätteistä ja niistä poikkeamisesta sekä muutetaan kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

Kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä täydennetään kuntarakennemuutosten keskeisten tavoitteiden mukaisesti. Kuntarakennemuutosten tavoitteena on erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita.

Kunnan tulisi selvittää yhdessä muiden kuntien kanssa yhdistymistä, jos yksikin laissa säädettyistä selvityspäätteistä osoittaa selvityksen tarvetta. Kuntien tulee tehdä yhdistymiselvitykset ja niihin perustuvat mahdolliset yhdistymiselvitykset viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Valtiovarainministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta, jos kunta ei olisi siihen mennessä tehnyt laissa edellytettyä yhdistymiselvitystä tai -esitystä.

Päätöksenteko kuntien yhdistymisestä perustuu pääsääntöisesti kuntien yhteiseen esitykseen. Valtioneuvosto voi hylätä kuntien esityksen, jos esitetty yhdistyminen ei ilmeisesti täyttäisi kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä valtuuston vastustuksesta huolimatta tilanteessa, jossa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä olevan kunnan asukkaiden palvelujen turvaaminen edellyttää kuntajaon muutosta.

Esitys sisältää lisäksi säännökset muun muassa kuntien henkilöstön aseman turvaamisesta sekä kuntien yhdistymisen taloudellisesta tukemisesta ja yhdistymiselvitysten kustannuksiin myönnettävistä avustuksista. Kielilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei kuntien yhdistyminen heikentäisi kunnan asukkaiden kielellisiä oikeuksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013. Kuntarakennelaikin kuntarakennemuutosten toteuttamista sekä kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevat säännökset olisivat voimassa vuoden 2019 loppuun ja henkilöstön irtisanomissuojaa koskevat säännökset vuoden 2021 loppuun.

Hallituksen esityksen HE 31/2013 vp säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain kunnallista itsehallintoa, yhdenvertaisuutta, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia, kielellisiä oikeuksia sekä saamelaisien oikeuksia koskevien perustuslain säännösten kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista tarpeellisena.

Esityksessä HE 53/2013 vp alkuperäistä esitystä ehdotetaan täydennettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskevilla linjauksilla. Täydentävään esitykseen ei sisälly säännösehdotuksia.

Täydentävän esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa osassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksella on todettu olevan olennainen merkitys kuntien kuntarakennatarkoitukselle, joten linjauksia on arvioitu kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta erityisesti lakisäätötoimenpiteiden yhteistoiminnan ja vastuukuntamallin osalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut*Yleistä*

HE 31/2013 vp. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntajakolakea ja kielilakia. Kuntajakolain nimike muutetaan samalla kuntarakennelaksi, jolla osaltaan viitataan siihen, että sääntelyn tarkoituksena on merkittävän muutoksen aikaansaaminen nykyiseen kuntarakenteeseen. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi eräiltä osin kuntajaon kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä kuntarakennemuutoksen keskeisten tavoitteiden mukaisesti. Esityksen keskeinen uudistus on kuntarakennemuutoksen toteuttamiseksi säädettäväksi ehdotettava kuntarakennelakiehdotuksen määräaikainen 1 a luku, joka sisältää säännökset muun muassa kuntien velvollisuudesta selvittää kuntien yhdistymistä, selvityspäätteistä sekä niistä poikkeamisesta ja yhdistymisselvityksille asetettavasta määräajasta.

Esityksen tavoitteena on sen perustelujen mukaan toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jolla luodaan mahdollisimman vahvat ja elinvoimaiset kunnat kaikkialle Suomeen. Erityisesti pyritään vahvistamaan kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Tarkoitus on lisäksi vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelutuotannosta pääosin itse sekä kykyä hyödyntää markkinoita. Uudistuksen tavoitteet ovat perustelujen mukaan kytköksissä perustuslaissa säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen sekä erityisesti perustuslaissa turvattujen sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kunta- ja muita hallintorakenteita koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä korostanut erityisen huomion kiinnittämistä maan eri osissa olevien ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdolluuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja sekä pitäneet tällaisten palvelujen

turvaamisen edellytysten luomista painavana perusoikeusjärjestelmään pohjautuvana perusteenä sääntelylle. Toisaalta valiokunta on näissä yhteyksissä kiinnittänyt huomiota myös kunnalliseen itsehallintoon sisältyvästä kansanvaltaisuusperiaatteesta johtuviin vaatimuksiin (ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3 ja PeVL 22/2006 vp, s. 2—3).

Julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön merkittävät muutostekijät, kuten käynnissä oleva väestörakenteen muutos, edellyttävät valiokunnan mielestä tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 16 §:ssä tarkoitettujen sivistyksellisten ja 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Tähän tähtäävää nyt ehdotettua sääntelyä on myös arvioitava perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa ja ja 122 §:n hallinnollisia jaotuksia koskevien säännösten kannalta. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään pykälän 2 momentin mukaan lailla. Pykälän 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kuntajaon perusteista puolestaan säädetään perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan lailla.

HE 53/2013 vp. Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä HE 31/2013 vp. Täydentävän esityksen taustalla on oikeuskanslerin 10.4.2013 antama päätös, jossa oikeuskansleri katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen perusratkaisujen tulisi olla riittävällä tarkkuudella tiedossa toisaalta eduskunnan näkökulmasta sen käsitellessä kuntajakolain uudistamista koskevaa hallituksen esitystä sekä toisaalta kuntien näkökulmasta siinä vaiheessa, kun kuntien uudistettuun kuntarakennelakiin perustuva velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä tulisi voimaan. Esityksessä on kuvattu hallituksen sosiaali- ja terveyden-

huollon järjestämistä koskevia linjauksia ja niiden vaikutuksia kuntarakenteeseen. Lisäksi siihen sisältyy esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Esityksessä ei sen sijaan ole lainkaan säännösehdotuksia.

Hallituksen esitystä voidaan perustuslain 71 §:n mukaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys. Perustuslain esitöiden mukaan esityksen täydentäminen on luonteeltaan poikkeuksellinen menettelymuoto, joka soveltuu tilanteeseen, jossa hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisältömuutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen ja kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Kyse on siten lähinnä peruuttamiseen verrattuna kevennetystä menettelystä (HE 1/1998 vp, s. 121). Tähän nähden nyt annettu täydentävä esitys on käyttötarkoitukseltaan varsin poikkeava, koska sen tarkoituksena ei ole muuttaa alkuperäistä esitystä eikä esitys sisällä lainkaan uusia säännösehdotuksia.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsitteeseen tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettuja muita asioita voivat olla esimerkiksi talousarvion käsitteeseen liittyvät kysymykset ja perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut Euroopan unionia koskevat asiat (HE 1/1998 vp, s. 126). Perustuslakivaliokunta katsoo, että sen perustuslain mukaisiin tehtäviin ei kuulu ennakoivan arvion tekeminen jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti annettavan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Tämä näkökulma korostuu tällaisessa tilanteessa, jossa täydentävään esitykseen sisältyvät linjaukset ovat varsin alustavia ja yleispiirteisiä (vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 4/II). Edellä esitetyn perustella perustuslakivaliokunta toteaa, että se ei tässä lausunnossaan arvioi täydentävässä esityksessä esitettyjä näkemyksiä perustuslain näkökulmasta. Tällainen tarkastelu voidaan tehdä vasta siinä yhteydessä, kun mahdollinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi.

Selvitysvelvollisuus ja selvityspenusteet

Kunnalla on kuntarakennelakiehdotuksen 4 b §:n perusteella velvollisuus selvittää muiden kuntien kanssa kuntajaon edellytykset täyttävää kuntien yhdistymistä, jos yksikin lakiehdotuksen 4 c—4 f §:ssä säädettyistä selvityspenusteista (palveluiden edellyttämä väestöpohja, työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepenuste, talouspenuste) täyttyy. Kunta ei voi jättäytyä selvityksen ulkopuolelle, vaikka se täyttää selvityspenusteita, jos alueella ei muutoin ole saavutettavissa selvityspenusteet täyttävää toiminnallista kokonaisuutta. Näiden lisäksi yhdistymiselvityksen ulkopuolelle jäämässä olevan kunnan ja sen kanssa toiminnallisen kokonaisuuden muodostavan kunnan on yhdessä selvittävä kuntien yhdistymistä tai ensiksi mainittu kunta on otettava mukaan selvitykseen, johon jälkimmäinen kunta osallistuu. Lakiehdotuksen 4 b §:n 4 momentin vaatimukset täyttävä yhdistymiselvitys on tehtävä lakiehdotuksen 4 h §:ssä säädettyyn määräaikaan mennessä. Käytännössä yhdistymiselvityksen tekemisvelvollisuus koskee valtaosaa Suomen kunnista.

Selvitysvelvollisuus ja siihen liittyvä yhdistymiselvityksen laatimisvelvollisuus on kunnille uusi tehtävä. Sääntely on asianmukaista perustuslain 121 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että tehtävistä säädetessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 41/2002 vp, s. 3/II, PeVL 29/2009 vp, s. 2 ja PeVL 12/2011 vp, s. 2/I). Lakiehdotuksen 41 §:ssä säädetään valtion osallistumisesta selvitysten aiheuttamiin kustannuksiin, joten sääntely on myös tältä kannalta ongelmatonta. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että 41 §:n 1 momentti ja 2 momentti muotoillaan tavalla, joka ei jätä ministeriölle harkintavaltaa avustuksen maksamisessa säännöksissä tarkoitettujen kriteerien täytyessä ("Kunnalle maksetaan...").

Kuntajaon muutokset

Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on lakiehdotuksen 4 a §:n perusteella kehittää kuntarakennetta lain 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden mukaisesti. Tämä merkitsee laajamittaista kuntarakenteen muutosta ja kuntakoon kasvattamista nykyiseen verrattuna. Tavoite käy selvästi ilmi sekä lakiehdotuksen useista säännöksistä että esityksen perusteluista.

Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota lakiehdotuksen 1 a luvussa säädettäväksi ehdotettavaan yhdistymisselvitysmenettelyyn ja siihen liittyvään päätöksentekoon. Yhdistymisselvityksen tavoitteena on 4 b §:n 4 momentin mukaan esitys kuntien yhdistymisestä ja siihen liittyvä yhdistymissopimus. Yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys on tehtävä 4 h §:ssä säädettyyn määräaikaan mennessä. Näiden säännösten sanamuodon — kuten myös esityksen perustelujen — perusteella on selvää, ettei kunnille ole asetettu ehdotonta velvollisuutta yhdistymisesityksen tekemiseen. Ministeriö voi tosin 4 j §:n nojalla tarvittaessa määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta 4 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvällä alueella, jos kunta ei ole tehnyt edellä mainittuun määräaikaan mennessä kuntien yhdistymisesitystä. Tällöin kuitenkin sovelletaan lain nykyisinkin voimassa olevaa 16 §:ää erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta ja 18 §:n 1 ja 2 momenttia päätöksenteon edellytyksistä kuntien yhdistyessä. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että jos yhden tai useamman muutoksen kohteena olevan kunnan valtuusto ei hyväksy kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, selvittäjä toimittaa ministeriölle esityksensä ja mahdollisen esityksensä kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisesta. Ministeriö voi tämän jälkeen määrätä kansanäänestyksen toimitettavaksi siinä kunnassa tai niissä kunnissa, joissa valtuustot eivät hyväksyneet selvittäjän ehdotusta kuntien yhdistymisestä. Valtioneuvosto voi kuitenkin tässä tapauksessa päättää kuntien yhdistämisestä valtuuston vastustamisesta huolimatta vain, jos kuntajakoselvittäjän ehdotus on saanut enemmistön kannan-

tuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.

Ehdotettu sääntely, mukaan lukien myös uusi kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskeva 9 luku, merkitsee kuntien kannalta varsin pitkälle menevää tosiasiallista painetta kuntaliitosten esittämiseen. Toisaalta lakiehdotuksen mukaan kuntajaon muutoksista päättävät viime kädessä — yhtä poikkeusta lukuun ottamatta — edelleen kunnat tavalla, jonka perustuslakivaliokunta on todennut olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmatonta (PeVL 37/2006 vp, s. 3—4, PeVL 33/2009 vp, s. 2). Kysymys on valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan sellaisesta perustuslain 122 §:n 2 momentissa tarkoitettua kuntajaon perusteiden sääntelystä, joka ei muodostu myöskään perustuslain 121 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Edellä mainittu poikkeus koskee erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa ja sen kanssa yhdistettäviä kuntia. Valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin perusteella päättää kuntajakoselvittäjän esityksestä tällaista kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on tarpeen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät. Kuntajakoselvittäjän ehdotus voi lakiehdotuksen 16 a §:n perusteella koskea yhtä tai useampaa muuta kuntaa.

Tällaisessa tilanteessa on otettava erityisesti huomioon, että ns. kriisikunnan osalta tarkoitukseen on turvata kunnan asukkaiden perustuslakiin perustuvat oikeudet. Pakkoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta korostaa kuitenkin tässä yhteydessä niiden yhdistämisen kohteena olevien muiden kuntien asemaa, jotka ovat vastustaneet liitosta. Tältä osin on tärkeää, että esityksen perustelujen mukaisesti pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon

vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu. Lisäksi selvityksessä on pyrittävä saamaan aikaan sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Valiokunta pitää tärkeänä, että pakkoliitosmahdollisuuden kynnyistä selvennetään myös edellyttämällä muutoksen välttämättömyyttä ("...jos muutos on *välttämätön* erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi."). Välttämättömyyskriteeri rajaa myös sitä, miten monta kuntaa yhdistäminen voi koskea.

Kuntarakennemuutuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksen välinen yhteys

Kuntarakennemuutuksen toteuttamiseen liittyy kuntarakennelakiehdotuksen ohella useita muitakin lainsäädäntöhankkeita. Tällaisia ovat ainakin kuntalain kokonaisuudistus, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uusiminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistus. Hallituksen tarkoituksena on saattaa näitä koskevat esitykset eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2014 aikana. Kokonaiskuvan luomiseksi tarkoitettua uudistuksesta ja sen valtiosääntöisistä ulottuvuuksista olisi valiokunnan mielestä ollut suotavaa, että edellä mainitut lainsäädäntöhankkeet olisivat olleet samanaikaisesti eduskunnan käsiteltävänä. Erityisen tärkeää eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan kannalta olisi niiden asiallisen kytkennän vuoksi ollut saada käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotusta yhdessä kuntarakennelakiehdotuksen kanssa. Tältä osin riittävänä ei voida pitää — kuten aiemmin on todettu — täydentävässä esityksessä esiin tuotuja yleisluonteisia linjauksia. Asioiden käsittelemiselle eri aikaan eduskunnassa ei kuitenkaan ole suoransia valtiosääntöisiä esteitä.

Asiaa on arvioitava myös kuntien ja erityisesti niiden perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunnan vaikiintuneen käytännön mukaan kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. It-

sehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 22/2006 vp, s. 2/I). Kokonaisen kuntien yhdistymiseen liittyvät päätökset kuuluvat valiokunnan mielestä kunnallisen itsehallinnon ydinalueelle. Kunnilla on yhdistymiselvityksiä ja mahdollisia yhdistymisesityksiä tehdessään oltava riittävät tiedot ainakin keskeisistä päätöksentekoon vaikuttavista seikoista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannusten osuus kuntien menoista on hallituksen esityksen mukaan keskimäärin 46 prosenttia. Siten on selvää, että sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitukseen ja järjestämiseen liittyvät ratkaisut ovat ainakin osalle kunnista keskeisessä asemassa niiden selvittäessä mahdollisia kuntaliitoksia. Tältä kannalta täydentävässä esityksessä esitetyt linjaukset eivät valiokunnan mielestä anna kunnille riittävää tietoa päätöksenteon pohjaksi, etenkin kun siinä esitettyjen mallien perustuslainmukaisuus voidaan arvioida vasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain käsittelyn yhteydessä.

Kuntien tulee lakiehdotuksen 4 h §:n 1 momentin mukaan tehdä yhdistymiselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotus on valiokunnan saaman tiedon mukaan puolestaan tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2014. Siten vaikuttaa selvältä, että kuntien olisi jätettävä selvityksensä ja esityksensä hyvin pikaisesti mainitun lain tultua hyväksytyksi tai mahdollisesti jopa ennen sen hyväksymistä. Mahdollista on luonnollisesti myös se, että lakia ei lainkaan saateta eduskuntaan tai sitä ei hyväksytä.

Kuntien perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallinnon kannalta ei ole hyväksyttävää velvoittaa kuntaa tekemään ratkaisuaan tämänkaltaisessa asetelmassa epävarmaan tietoon perustuen. Yhtä lailla ongelmallinen olisi se tilanne, että kunnille jäisi hyvin lyhyt aika päätösten tekemiseen täsmällisen ja lopullisen tiedon saa-

tuaan. Tämän vuoksi on valiokunnan mielestä välttämätöntä, että kunnille annetaan lainsäädäntöratkaisujen tultua hyväksytyiksi riittävästi aikaa tehdä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset yhdistymisesitykset. Tämä aika ei valiokunnan mielestä voi olla ainakaan kuutta kuukautta lyhyempi.¹ Lisäksi olisi syytä säätää mahdollisuudesta jatkaa tätä aikaa hakemuksesta määräajaksi, jos selvitys on laaja tai muuten erityisen vaativa. Koska edellä mainittujen lainsäädäntöratkaisujen ajankohta on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön osalta edelleen avoin, on kunnille asetettavasta yhdistymisselvityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen tekemisen määräajasta ja etenkin sen päättymisestä säätäminen välttämätöntä pidättää vielä erikseen lailla tehtäväksi ja siten perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi sekä eduskunnan lopullisesti hyväksyttäväksi. Tällaisen muutoksen tekeminen 1. lakiehdotukseen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämä on mahdollista toteuttaa esimerkiksi voimaantulosäännökseen tehtävällä lisäyksellä siitä, että 4 h §:n 1 momentin voimaantulosta säädetään kuitenkin lailla. Vastaava muutos on tehtävä myös niiden lakiehdotuksen muiden säännösten osalta, jotka ovat yhteydessä 4 h §:n 1 momentin määräaikaan (ainakin 4 j §, 42 §:n 2 momentti ja 44 §:n 1 momentti).

Valiokunta toteaa, että vastaavankaltainen tiedon riittämättömyyttä ja epävarmuutta koskeva ongelma liittyy periaatteessa myös lakiehdotuksen 4 h §:n 2 momenttiin, jonka nojalla kunnan tulee ilmoittaa ministeriölle viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2013, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää kuntien yhdistymistä. Valiokunnan valtiovarainministeriöltä saaman selvityksen mukaan säännöksen tarkoitus liittyy ennen kaikkea hallituksen linjaukseen, jonka mukaan hallitus arvioi kuntarakennemuu-

toksen etenemistä vuodenvaihteessa 2013—2014, sekä kokonaiskuvan saamiseen kuntien ratkaisuista, kun ministeriössä tehdään poikkeuspäätöksiä selvitysalueiden koosta. Määräajalla pyritään myös siihen, että kunnat ryhtyisivät neuvottelemaan selvitysalueesta ja selvityksen tekemisestä heti lain tultua voimaan. Ilmoitusvelvollisuus ei saadun selvityksen mukaan kuitenkaan tarkoita, että kuntien ilmoitusten ja lopullisten selvitysten tulisi välttämättä koskea samaa aluetta, joten kunta voisi siten halutesaan myös muuttaa tekemänsä päätöstä ilmoituksen tekemisen jälkeen. Kuntien ilmoitusten johdosta ministeriössä ei tehdä mitään velvoittavaa päätöstä. Tällaisen ilmoitusvelvollisuuden säätämisellä ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole oikeudellista merkitystä itse selvitysprosesseihin eikä säännös siten näyttäisi olevan välttämätön. Ministeriö voisi saada vastaavat tiedot kunnilta myös muuten kuin laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden nojalla. Jos säännöstä pidetään ylipäänsä tarpeellisena, olisi siitä syytä ainakin käydä ilmi, ettei ilmoituksen tekeminen estä selvityksen tekemistä myös muiden kuin ilmoituksessa mainittujen kuntien kanssa. Näin ymmärrettynä sääntelyyn ei liity valtiosääntöisiä ongelmia.

Kielelliset oikeudet

Kuntajakolain voimassa olevaa 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi maininnalla siitä, että kuntajakoa muutettaessa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Tähän liittyen kuntarakennelakiehdotuksen 4 g §:n 1 momentin 3 kohdassa on säännös mahdollisuudesta poiketa lakiehdotuksen 4 c §:ssä ja 4 d §:n 3 momentissa säädettäväksi ehdotetuista selvityspäätösten osoittamista selvitysalueista, jos poikkeaminen on tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa on säädetty kuntien velvollisuudesta sopia yhdistymissopimuksessa kielellisten oikeuksien turvaamisesta, jos yhdistyminen koskee kaksikielistä kuntaa. Lisäksi

¹ Esimerkiksi Kuntaliitto on lausunut, että kokemukset 2000-luvun monikuntajakoselvityksistä antavat näyttöä siitä, että selvitys- ja päätöksentekovaihe vaatii 9—12 kuukauden ajan ja yhdistymisen toimeenpanon hyvä valmistelu edellyttää noin 12 kuukauden aikaa.

kielilain kuntajaon muutoksia koskevaan 5 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi vaihtoehto niiden 1 ja 2 momentissa säädettyjen vaihtoehtojen lisäksi, jotka määrittelevät kunnan kielellisen aseman. Ehdotuksen mukaan, 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. Kysymys on tältä osin kuntajaon muuttamista koskevasta poikkeussäätelystä, jolla ei ole vaikutusta pykälän 1 ja 2 momentin soveltamiseen niiden tarkoittamissa tilanteissa.

Säätely on merkityksellistä perustuslain 122 §:n kannalta hallinnollisista jaotuksista. Sen mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakia säädettäessä luovuttiin nimenomaisesti pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin ja sen sijaan korostettiin sitä, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetyt kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaiset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään (HE 1/1998 vp, s. 177/I; ks. myös PeVL 37/2006 vp, s. 7/II ja PeVL 21/2009 vp, s. 3/I). Perustuslain 17 §:n säännös puolestaan edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65 ja PeVL 21/2009 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on todennut kielellisten olosuhteiden voivan merkitä myös sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista voidaan poiketa (PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 37/2006 vp, s. 7/II ja PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Valiokunta on aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut tämän tarkoittavan muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä

useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Lisäksi valiokunta on kuntajaon muutosten valmisteluun liittyen korostanut, että kuntajaon muutosten ei pidä johtaa kuntien kielellisen aseman muuttumiseen eikä huonontaa kieliryhmien mahdollisuuksia tulla toimeen omalla kielellään (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, PeVL 37/2006 vp, s. 7/II ja PeVL 33/2009 vp, s. 2/II).

Ehdotettu säätelykokonaisuus turvaa perustuslakivaliokunnan mielestä kaiken kaikkiaan varsin hyvin kielellisten oikeuksien toteutumisen kuntajaon muuttuessa. Valiokunta toteaa kielilain muutosehdotuksen merkitsevän muun muassa sitä, että jos kaksikielinen kunta tulee kuntajaotuksen muutoksen johdosta muodostettavan kunnan osaksi, on kunta kaksikielinen siinäkin tapauksessa, että kielivähemmistö jäisi niin pieneksi, että kunta muutoin olisi sen vuoksi säädettävä yksikieliseksi. Tämä voi puolestaan johtaa siihen, että kuntien yhdistymisen seurauksena aiemmin yksikielisestä kunnasta tulee osa kaksikielistä kuntaa.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan on poikkeustilanteissa mahdollista, että kaksikielinen kunta haluaa yhdistyä esimerkiksi työssäkäyntiperusteen tai muun toiminnalliseen kokonaisuuteen liittyvän syyn vuoksi yksikielisen kunnan kanssa, vaikka sen olisi mahdollista yhdistyä myös kaksikielisen kunnan kanssa. Tällaiselle vapaaehtoisuuteen perustuvalle yhdistymiselle ei valiokunnan mielestä ole perustuslaista johtuvaa estettä, koska muodostuvasta kunnasta tulee kaksikielinen. Tämä tulisi kuitenkin sovellettavaksi ainoastaan tilanteissa, joissa yhdistymiselle on erittäin painavat perusteet. Tällaisessa tilanteessa — kuten muissakin niissä tilanteissa, joissa kielivähemmistön osuus uudessa kunnassa pienenee suhteessa yhdistymistä edeltävään aikaan — kuitenkin korostuu tarve huolehtia jo kuntajaon muutosta valmisteltaessa siitä, että kielivähemmistön kielelliset oikeudet eivät tosiasiallisesti heikkene (vrt. PeVL 33/2009 vp, s. 2/II).

Saamelaisten asema

Kuntajakoa muutettaessa tulee ottaa voimassa olevan kuntajakolain 4 §:n 4 momentin mukaan huomioon saamelaisten kielelliset oikeudet sekä saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto saamelaisten kotiseutualueella. Tätä säännöstä ei kuntarakennelakiehdotuksessa ehdoteta muutettavaksi. Tähän liittyen 4 g §:n 1 momentin 4 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta poiketa selvityserusteiden osoittamasta selvitysalueesta, jos poikkeaminen on tarpeen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään saman perustuslainkohdan mukaan lailla. Asiasta on säädetty saamen kielilailla. Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Asiasta on nykyisin säädetty lailla saamelaiskäräjistä.

Ehdotettu sääntely vastaa sisällöllisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt (ks. PeVL 37/2006 vp, s. 7—8) ja vuoden 2012 loppuun voimassa olleen kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain vastaavaa sääntelyä. Valiokunta toistaa tuolloin esittämänsä huomautuksen, jonka mukaan on tärkeää, etteivät kuntajaon mahdolliset muutokset heikennä saamelaisille nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluvia kielellisiä tai kulttuurisia oikeuksia taikka kulttuuri-itsehallinnon edellytyksiä. Lisäksi valiokunta korostaa edelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädetyt neuvotteluvaihtoehtojen merkitystä kuntarakennemuutostuksen toteutusta valmisteltaessa.

Kuntakoko ja kuntarakenne

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännök-

sen väljistä muotoilusta ei voida johtaa kovin tiukkoja reunaehtoja kuntakoolle tai kuntarakenteelle yleisemmin. Tästä on osoituksena jo se, että sekä kuntien asukasmäärä että pinta-ala ovat vaihdelleet ja vaihtelevat edelleen runsaastikin. Perustuslain säännöksen taustalla on perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin käsitys siitä, että kunta on paikallishallinnon perusyksikkö, jonka toiminta ja hallinto perustuu paikalliseksi miellettyyn yhteisöön ja paikallistason demokratiaan. Tähän liittyy myös perustuslain 14 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 121 §:n 1 momentti muodostaa yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden. Jälkimmäisen säännöksen perusteella itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Tällä säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2 ja PeVL 22/2006 vp, s. 2/II). Kokonaisuudesta seuraa väistämättä, että kuntien on tarkoitettu olevan yleisesti ottaen maakuntia pienempiä hallintoyksiköjä. 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 lainsäätäjällekään 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. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että kuntarakennelakiehdotuksen 2 §:ään lisättäisiin nimenomainen luonnehdinta siitä, että kunnallinen itsehallinto on edelleen paikallis- ja aluehallintoa. Toisaalta uudistuksen pohjalta muodostuva kuntarakenne ei ole kovinkaan täsmälli-

sesti ennakolta arvioitavissa, koska se määrittyy viime kädessä kuntien omien yhdistymispäätösten perusteella.

Lopuksi

Kuntarakenneuudistus on erittäin merkittävä ja kauaskantoinen lainsäädäntöhanke. Yhdessä eräiden muiden valmisteltavana olevien hankkeiden (kuntalain kokonaisuudistus, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus, kuntien tehtävien arviointi, metropolialueen selvitys) kanssa se muodostaa julkisen vallan organisoinnin ja käytön kannalta poikkeuksellisen merkittävän kokonaisuuden. Tähän nähden perustuslakivaliokunta pitää hankkeiden sekä ajallisesti että asiallisesti hei-

kosti koordinoitua valmistelutapaa valitettavana. Näin laajan ja merkittävän asiakokonaisuuden valmistelun tulisi valiokunnan mielestä kestävien lainvalmisteluperiaatteiden mukaisesti tapahtua kiirehtimättä ja laajapohjaisesti esimerkiksi parlamentaarisessa komiteassa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 4 h §:n 1 momentista, 4 j §:stä, 42 §:n 2 momentista ja 44 §:n 1 momentista tekemä valtiösääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok (osittain)
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps (osittain)
	Tuija Brax /vihr (osittain)	Tapani Tölli /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd (osittain)	Anu Urpalainen /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd (osittain)	vjäs. Lea Mäkipää /ps
	Ilkka Kantola /sd	Mikaela Nylander /r
	Pia Kauma /kok	Markku Rossi /kesk (osittain)
	Kimmo Kivelä /ps	Kimmo Sasi /kok (osittain).
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että kuntien itsehallinnon kannalta ei ole hyväksyttävää velvoittaa kuntaa tekemään yhdistymisselvitystä ja mahdollisesti yhdistymisesitystä epävarmaan tietoon perustuen. Valiokunta katsoo, että kunnilla on oltava aikaa tehdä ratkaisunsa vähintään 6 kuukautta sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain.

Sinänsä on perusteltua ja hyväksyttävää, että kunnille on varattava riittävä aika kantansa muodostamiseen sen jälkeen, kun kunnilla on lopullinen tieto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen peruseriaateista. Siksi on perusteltua, että hallintovaliokunta tekee tätä tarkoittavat muutokset kuntajakolakiin.

Käsityksemme mukaan kyse on hyvästä hallinnosta eikä suinkaan perustuslain suoranaises- ta velvoitteesta.

Kunnat joutuvat jatkuvasti tekemään päätöksiä epävarmassa tilanteessa ja muuttuvassa ympäristössä. Tälläkin hetkellä on sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestämisen lisäksi valmistelussa kuntalain kokonaisuudistus sekä kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän mahdollinen uudistaminen.

Olennaista hallituksen esityksessä kuntajako- lain muuttamiseksi on, että kunnanvaltuusto viime kädessä tekee esityksen ja samalla tosiasiallisen päätöksen kunnan yhdistymisestä muiden kuntien kanssa.

Valtioneuvosto voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Tällöin, jos valtuusto ei hyväksy kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntajaon muuttamisesta, voi ministeriö määrätä kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisesta. Valtioneuvosto ei voi tehdä kuntien yhdistymistä koskevaa päätöstä, jollei sitä ole tällöin hyväksytty kunkin kunnan kansanäänestys- sessä.

On selvää, että yhteiskunnallisia uudistuksia on voitu ja pitää edelleenkin tehdä erillisinä ja

myös eri aikaisesti. Tälle ei voi olla mitään valti- osääntöoikeudellista estettä. Kunnallisen itse- hallinnon kannalta on olennaista, että kunnan- valtuusto päätöksentekohetkellä voi muodostaa kohtuullisen selkeän kuvan kuntaan kohdistuvis- ta lainsäädännöllisistä uudistuksista.

Olennaista kunnan asukkaiden päätäväval- lan kannalta on, että kunnanvaltuusto ja kunnal- linen kansanäänestys voivat päätyä hylkäämään yhdistymisesityksen, jos niiden mielestä niillä ei ole riittäviä tietoja päätöksenteon pohjaksi. Tämä turvaa kunnallisen itsehallinnon.

Elävää todellisuutta ehkä kuvastaa se, että eduskuntavaalien tuloksen perusteella eduskun- taan voisi tulla enemmistö, joka muuttaa olen- naisesti jo hyväksytyjä sosiaali- ja terveystuol- len rakenteita. Emme voi yhtyä mahdolliseen kä- sitykseen siitä, että eduskunta ei voisi tehdä muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestä- mistä koskevaan lainsäädäntöön perustuslailli- sista syistä, koska uudistus poikkeaisi siitä tie- dosta, joka kunnalla on ollut kuntarakennepää- töksiä tehdessään.

Kaiken kaikkiaan poliittisessa päätöksenteos- sa tilanteet muuttuvat, ja siksi on hyvin vaaral- lista, että perustuslaillisin argumentein vaadi- taan sellaista varmuutta päätöksistä, jotka ovat ristiriidassa parlamentaarisen demokratian kans- sa.

Valiokunta katsoo, että kuntien päätöksenteo- koa ei voida edellyttää ennen kuin vähintään kuusi kuukautta on kulunut sosiaali- ja tervey- denhuollon järjestämistä koskevan lain lopulli- sesta hyväksymisestä eduskunnassa. Valiokun- nan kannan mukaisesti kuitenkin yhdistymissel- vityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen te- kemisen ajankohdasta päättäminen on tuotava myöhemmin eduskuntaan. Kunnat tekisivät pää- töksensä silloin, kun uudistuksen hyväksymis- tä eduskunnassa on tieto. Tällöin asia tulee pe- rustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. On perus- teetonta, että valiokunta varsin kevyin peruste- in arvioi, että kunnat tarvitsevat tuon kuusi kuu-

kautta. Kun asia tulee perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi myöhemmin, ei tällaisen ennakkoinnin tekemiselle ole perusteita. Kuntien tarvitseman ajan arviointi olisi pitänyt jättää perustuslakivaliokunnan myöhemmän lausunnon varaan.

On mahdollista, että hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva esitys valmistellaan perustuslain kannalta niin huolellisesti, ettei siihen kohdistu perustuslaillista kritiikkiä ja kunnat voivat suorittaa valmistelua jo hyvissä ajoin tältä pohjalta. Tällöin kuuden kuukauden määräajan vaatiminen esityksen hyväksymisestä laskettuna olisi kohtuutonta.

Edellä olevan johdosta valiokunnan lausuntoluonnoksen 18 a kappaleen olisi tullut kuulua seuraavasti:

Kuntien perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallinnon kannalta ei ole hyväksyttävää velvoittaa kuntia tekemään ratkaisujaan tämän kaltaisessa asetelmassa epävarmaan tietoon perustuen. Yhtä lailla ongelmallinen olisi se tilanne, että kunnille jäisi siis hyvin lyhyt aika päätösten tekemiseen täsmällisen ja lopullisen tiedon saatuaan. Tämän vuoksi on valiokunnan mielestä perusteltua, että kunnille annetaan lainsäädäntö-

ratkaisujen tultua hyväksytyiksi riittävästi aikaa tehdä yhdistymisselvitykset ja mahdolliset yhdistymisesitykset. Koska edellä mainittujen lainsäädäntöratkaisujen ajankohta on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön osalta edelleen avoin, esittää perustuslakivaliokunta hallintovaliokunnalle, että kunnille asetettavasta yhdistymisselvityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen tekemisen määräajasta ja etenkin sen päättymisestä säädettäisiin erikseen lailla ja asia siten saatettaisiin vielä eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Siksi perustuslakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta tekisi 1. lakiehdotuksen 4 h §:n 1 momenttiin tätä tarkoittavan muutoksen. Vastaava muutos pitäisi tehdä myös lakiehdotuksen niihin muihin säännöksiin, jotka ovat yhteydessä 4 h §:n 1 momentin määräaikaan.

Ehdotus

Lisäksi valiokunnan olisi pitänyt esittää lausuntonaan,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2013

Kimmo Sasi /kok
Outi Mäkelä /kok

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Esillä olevissa hallituksen lakiehdotuksissa kuntajakolain muuttamisesta (HE 31/2013 vp ja HE 53/2013 vp) lähtökohtana on kuntarakenteen uudistaminen kuntien vapaaehtoisten yhdistymisten kautta. Kuntien yhdistymisen edellytyksenä olisi pääsääntöisesti kuntien valtuustojen yhteinen esitys, jonka mukaisesti valtioneuvosto päättäisi kuntien yhdistymisestä.

Käsillä oleva lausunto koskee kuntarakennetta ja siitä annettua hallituksen esitystä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva lakiesitys tulee myöhemmin eduskunnan käsiteltäväksi. Kunnilla tulee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien yksityiskohtaisten lainsäädäntöratkaisujen selvittyä olla riittävä aika päättää mahdollisesta yhdistymishalukkuudesta. Nyt käsillä olevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetään, että tuo aika ei ainakaan voisi olla kuutta kuukautta lyhyempi.

Kuntien perustuslain tasolla suojatun itsehallinnon kannalta ei ole välttämätöntä määritellä etukäteen sitä vähimmäisaikarajaa, jossa kunnat

tekevät yhdistymisselvityksensä sekä mahdolliset yhdistymisesityksensä, kunhan tuo aika on riittävä. Mielestämme mietinnön antavan hallintovaliokunnan tehtävänä olisi tarvittaessa määrittellä riittävä aikaraja. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan yhdistymisesitysten tekeminen ja siihen liittyvästä määräajasta ja etenkin sen päättämisestä säättäminen on tuotava joka tapauksessa vielä erikseen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ja eduskunnan päätettäväksi. Näin ollen ei tässä yhteydessä ole mielestämme perusteltua määrittää kiinteää aikarajaa sille, minkä verran kunnilla on oltava käytettävissään aikaa yhdistymisselvityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen tekemiseen mahdollisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan hallituksen esityksen hyväksymisen jälkeen. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan ei olisi pitänyt asettaa kuuden kuukauden vähimmäisaikarajaa yhdistymisselvitysten tekemiseksi.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2013

Ilkka Kantola /sd
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

1 Yleistä

Uudistuksen tausta

Hallituksen esitykset HE 31/2013 vp ja HE 53/2013 vp ovat osa suunnitellusta suuresta kuntareformista. Reformin myötä hallituksen esitysten perustelujen ja kesäkuussa 2012 eduskunnalle annetun tiedonannon (VNT 2/2012 vp) mukaan kuntien koko sekä maantieteellisesti että väestömäärältään kasvaa merkittävästi. Vastaavasti kuntien lukumäärä vähenee huomattavasti. Keskeisenä välineenä ja vaiheena on nykyisen kuntajakolain menettelynormien ja muutoksia ohjaavien tavoitenormien merkittävä muuttaminen niin, että ne vastaisivat hallituksen asettamia tavoitteita.

Reformin tavoitteet ja välineet ovat koko yhteiskunnan kannalta erittäin merkittäviä, laajoja ja pitkävaikutteisia. Vaikutukset ulottuvat vuosikymmenten päähän. Vaikutukset eivät rajoitu vain kuntiin vaan koskevat kansalaisia, kansalaisten perusoikeuksia, käsitystä kunnasta, käsityksiä kuntien ja valtion suhteista, käsityksiä kunnille kuuluvista tehtävistä, käsityksiä kuntia laajempien alueiden merkityksestä sekä julkisten palvelujen rahoituksesta. Kyse on vuosikymmenten reformista.

Valmistelu/prosessi

Parlamentarismiin hyviin perinteisiin Suomessa on kuulunut se, että merkittävässä, koko kansaa koskevissa pitkävaikutteisissa uudistuksissa pyritään kulloinkin vallassa olevaa hallitusryhmittymää laajemmalla pohjalla tapahtuvaan valmisteluun. Tätä kautta on tavoiteltu laaja-alaisten uudistusten kestävyyttä yli eduskunta- ja hallituskausien. Näin olisi ollut syytä tehdä nytkin, varsinkin kun uudistamisen tarpeesta sinänsä vallitsee lähtökohtaisesti varsin laaja yhteisymmärrys. Parlamentaarisen valmistelun puutte-

seen ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa Hidén (lausunto 17.5.2013, s. 2) ja Niemivuo (lausunto 14.5.2013, s. 3).

Hallituksen esitysten käsittelyä vaikeuttaa huomattavasti se, että muut reformiin liittyvät lakiehdotukset, joiden sisällöstä on vain yleispiirteisiä tietoja, eivät ole samanaikaisesti käsiteltävänä. Erityisesti merkittävä tässä mielessä on ns. sote-uudistus, jolla on välitön sidos nyt käsiteltäviin hallituksen esityksiin. On myös nähtävissä, että sote-uudistusta käytetään välineenä kuntarakenteen muuttamisessa. Myös kuntalain ja valtiosuusjärjestelmän uudistuksilla on merkittävä kytkös nyt käsiteltäviin hallituksen esityksiin.

Käsiteltävinä olevissa lakiesityksissä sekä yleisperustelut että yksityiskohtaiset perustelut ovat epämääräiset, puutteelliset sekä jäävät usein mielipidetasolle. Perustelut ovat osin lakitekstiin siirrettyä hallitusohjelmatekstiä.

Erityisesti silmiinpistävää on lakiesitysten vaikutusten arvioinnin vähäisyys ja epämääräisyys. Sekä taloudellisten että toiminnallisten vaikutusten arviointi käytännössä puuttuu.

Merkittävää on myös, että reformin valmistelusta ja siten myös esityksistä puuttuvat käytännössä kokonaan hyvän lainvalmistelun edellyttämät hallinnolliset vaihtoehdot ja niiden arviointi.

Lakiesityksien käsittelyä vaikeuttaa huomattavasti se, että eduskunta joutuu käsittelemään lakiesitykset, ottaen huomioon asian merkittävyys ja laajuus, kohtuuttoman lyhyessä ajassa. Tällöin asiaan paneutuminen ja asian käsittely jää puutteelliseksi.

Pakkoliitoksen ja vapaaehtoisen liitoksen ero hämärtyy

Monivaiheisessa prosessissa vapaaehtoisen kuntaliitoksen ja pakkoliitoksen välinen raja hämärtyy. Lähtökohta kuntaliitosselvityksille on selvitysalue, joka on myös karttamuoitena. Kuntien pitää lähtökohtaisesti ilmoittaa, että kump-

panit ovat selvitysalueeseen kuuluvat kunnat. Tätä tilannetta ministeriö seuraa. Poikkeaminen selvitysalueesta vaatii ministeriön erillisen päätöksen ja lain mukaiset perusteet. Lakiesityksen ilmaiseman tarkoituksen mukaan kuntien on tehtävä esitys tämän mukaisesti kuntaliitoksesta. Jos liitosesitystä ei synny, ministeriö voi määrätä erityisen kuntajakoselvityksen, jonka tarkoituksena on edelleen kuntaliitos selvitysalueen mukaisesti.

Lisäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta on ongelmallista, ettei kunnille ole lakiesityksessä annettu muuta selvitysvaihtoehtoa kuin kuntaliitos, ei kuntien yhteistyön tiivistämistä. Tämä on erityisen ongelmallista siihen nähden, että hallituksen lain yleisperusteluja täydentävästä esityksestä käy ilmi, että sote-uudistus pyritään tekemään merkittävässä määrin perustuen kuntien yhteistyöhön, ei kuntaliitoksiin.

2 Sosiaali- ja terveyshallinnon rakenneuudistus

Kuten edellä todetaan, kuntarakennuudistuksen toteuttamiseen liittyy kuntarakennelakiehdotuksen ohella useita muitakin lainsäädäntöhankkeita. Tällaisia ovat ainakin kuntalain kokonaisuudistus, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uusiminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistus. Hallituksen tarkoituksena on saattaa näitä koskevat esitykset eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2014 aikana.

Koko kuntauudistuksen ja kuntarakennelain arvioinnin kannalta paras ja ainoa ongelmaton ratkaisu olisi ollut se, että hallitus olisi tuonut samanaikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi kuntarakennelain ja sote-uudistusta koskevan lain, kuten professori Hidén on lausunnossaan todennut (lausunto 17.5.2013, s. 4–5). Tällöin valtiosääntöoikeudellinen arviointi olisi voitu tehdä kokonaisuutta tarkastellen.

Vaikka kuntarakennelain itse pykäliin ei sisälly säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistuksesta, hallituksen esitys (HE 31/2013 vp) ja täydentävä esitys (HE

53/2013 vp) kytkevät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistuksen kiinteäksi osaksi kuntarakennelakia. Tätä yhteyttä vahvistaa myös oikeuskanslerin kanteluun tekemä ratkaisu. Katsomme, että sote-uudistuksen ja kuntarakennelakiesityksen välille on syntynyt tosiasiallisen ja hallinnollisen yhteyden lisäksi myös oikeudellinen yhteys.

Yhdymme perustuslakivaliokunnan lausuntoon siltä osin, että hallituksen esityksessä tai täydentävässä esityksessä esitetyt linjaukset eivät anna kunnille riittävää pohjaa päätöksenteolle etenkin, kun siinä esitettyjen mallien (vastuukuntamalli) perustuslainmukaisuus voidaan arvioida vasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain käsittelyn yhteydessä. Tästä myös kaikki valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat yksimielisiä.

Vaikka sote-rakennerratkaisun ja kuntarakennelain erillinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi on lähtökohtaisesti ongelmallista, katsomme kuitenkin, että rakennelain erilliselle arvioinnille ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kunnille turvataan riittävät tiedot ja varmuus sote-ratkaisun yksityiskohtaisesta sisällöstä ennen velvollisuutta päättää kuntaliitosselvitysten aloittamisesta.

Kuntien tulee lakiehdotuksen 4 h §:n 1 momentin mukaan tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2014. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotus on valiokunnan saaman tiedon mukaan puolestaan tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2014. Siten vaikuttaa selvältä, että kuntien olisi jätettävä selvityksensä ja esityksensä hyvin pikaisesti mainitun lain tultua hyväksytyksi tai mahdollisesti jopa ennen sen hyväksymistä. Mahdollista on luonnollisesti myös se, että lakia ei lainkaan saateta eduskuntaan tai sitä ei hyväksytä.

Yhdymme valiokunnan kantaan siltä osin, että kuntien itsehallinnon kannalta ei ole hyväksyttävää velvoittaa kuntaa tekemään ratkaisuaan tämänkaltaisessa asetelmassa epävarmaan tietoon perustuen. Lähes yhtä lailla ongelmallinen

olisi se tilanne, että kunnille jäisi hyvin lyhyt aika päätösten tekemiseen täsmällisen ja lopullisen tiedon saatuaan. Tämän vuoksi mielestämme on välttämätöntä, että velvollisuus yhdistymisvelvityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen tekemiseen sidotaan ajallisesti siihen ajankohtaan, jolloin sote-järjestämislaki on hyväksytty eduskunnassa. Kunnille on annettava hyväksymisen jälkeen riittävästi aikaa velvoitteen täyttämiseen. Viitaten Suomen Kuntaliiton valtiovarainministeriölle antamaan lausuntoon (7.3.2013) monikuntaliitosten selvitysprosessin vaatimasta ajasta, tämä aika ei mielestämme voi olla ainakaan 12 kuukautta lyhyempi. 12 kuukauden määräaika puoltaa myös se, että kunnilla tulee olla riittävä reagointiaika lain hyväksymisestä selvitysmenettelyn aloittamiseen.

Tarkka ja varma tieto sote-uudistuksesta on kunnille täysin oleellinen jo siinä vaiheessa, kun ne ovat päättämässä, minkä kunnan tai kuntien kanssa yhdistymistä lähdetään mahdollisesti selvittämään. Näin ollen kunnille ei voida asettaa mitään ilmoitusvelvoitteita eikä kuntia voida velvoittaa aloittamaan kuntarakenneselvitystä ennen kuin sote-rakennelaki on lopullisesti hyväksytty, kuten myös professori Hidén ja professori Tuori ovat lausunnoissaan todenneet (Hidénin lausunto 11.6.2013, s. 7—8 ja Tuorin lausunto 9.6.2013, s. 11). Tähän kysymykseen on puuttanut myös oikeuskansleri lausunnossaan valiokunnalle (3.6.2013, s. 2).

Katsomme, että valiokunnan olisi tullut lausunnossaan edellyttää edellä mainittujen seikkojen huomioon ottamista ja vähintään 12 kuukauden selvitysajan turvaamista kunnille, jotta laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

3 Kuntia suuremmat itsehallintoalueet ja lähidemokratia

Kuntarakennelain tavoitteena on suurkuntien aikaansaaminen Suomeen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa jää puutteelliseksi sen arviointi, mitä kuntien maantieteellisen ja väestömäärällisen koon huomattava kasvattaminen merkitsee lähidemokratialle ja kuntalaisten

mahdollisuuksille vaikuttaa heitä konkreettisesti koskeviin asioihin. Esityksen perustelujen viittaukset siihen, että kysymykseen paneudutaan kuntalain uudistamisen valmistelussa, jättävät itse kysymyksen täysin vaille vastausta. Kuten professori Hidén lausunnossaan (Hidén lausunto 17.5.2013, s. 5—6) toteaa: "Kysymys on perustuslain 121 §:ssä edellytetyn "kunnan asukkaiden itsehallintoon" perustuvan hallinnon kannalta merkittävä." Samaan asiaan kiinnittää huomiota professori Tuori antamassaan lausunnossa (lausunto 17.5.2013, s. 3): "Hallituksen esityksen perustuslakia koskevissa tarkasteluissa sivuutetaan myös kokonaan perustuslain 14 §:n 3 momentin toimeksianto kehittää demokraattisia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Kuntakoon kasvattaminen lisää päätöksentekijöiden ja kuntalaisten välistä etäisyyttä. Lisäksi kuntarakenteen ehdotetun kaltainen myllerrys tuhoaa paikalliset identiteetit, joille perustuslain 121 §:n 1 momentin turvaama asukkaiden itsehallinto perustuu."

Kuntarakennelaki ei sisällä mitään välinettä eikä näköpiirissä ole mitään ratkaisua sille, miten kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet turvataan siirryttäessä selvästi nykyistä suurempiin kuntiin. Ongelmaan viittaa muun muassa professori Mäenpää (lausunto 11.6.2013, s. 4) todeten "Jos kunnan suuri koko kuitenkin olennaisesti haittaa tai heikentää kunnallisen demokratian toteutumista, myös kunnan koko muodostuu perustuslain kannalta ongelmalliseksi". Tätä ongelmaa ei mitenkään poista tai vähennä se, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä koskevaa selvitystyötä tehdään parhailaan osana kuntalain kokonaisuudistusta. Katsomme, että perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi tullut sisällyttää perusteellinen arvio PL 14 §:n 3 momentin vaikutuksesta kuntarakennelain sisältöön.

Perustuslaki tuntee myös itsehallinnon kuntia suuremmilla alueilla (maakunta). Nyt asetetut selvityskriteerit ja niiden taustalta piirtyvä uusi kuntakartta ei toteutuessaan jättäisi sijaa perustuslain mahdollistamalle itsehallinnolle kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Perustuslain tul-

kinnan lähtökohtana tulee olla nykyinen kunta- ja maakuntajako.

Kuten professori Viljanen Lausunnossaan toteaa (lausunto 11.6.2013, s. 3): "Kunnilla tarkoitetaan siis käänteisesti maakuntia pienempiä alueellisia hallintoyksiköitä, joiden puitteissa myös paikallisen demokratian ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien tulee voida toteutua."

Perustuslaki ei ole sokea myöskään kuntakoolle. Tähän viittaa muun muassa professori Niemivuo lausunnossaan (lausunto 29.5.2013, s. 3): "Kun perustuslaissa peruskuntien lisäksi ilmaistaan mahdollisuus kuntia suurempiin hallintoalueisiin, asettaa tämä rajoja myös kuntayksiköiden kokoon nähden."

Asiantuntijalausunnossaan professori Hidén ottaa kantaa perustuslain kyseisen pykälän tulkintaan seuraavasti (Hidénin lausunto, s. 10): "Minusta tavallisen lain säätäjä ei voi muodostaa kuntien määrää niin pieneksi ja kuntien keskimääräistä kokoa niin suureksi, että kuntakenttä yksiköiden koon ja lukumäärän suhteen tosiasiassa vastaa sitä, mitä Hallitusmuotoa ja nykyistä perustuslakia säädettäessä voidaan perustellusti katsoa tarkoitetun viitattaessa kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin. Tämä tavallisen lain säätäjän toimivallan rajoitus ei koske vain tilanteita, joissa lailla suoraan ja konkreettisesti järjestettäisiin tietynlainen kuntajako, vaan myös tilanteita, joissa lailla pyritään välillisin keinoin tietynlaisen kuntajaon muodostamiseen ja myös tilanteita, joissa lain soveltamisen voidaan perustellusti nähdä johtavan tietynlaisen kuntajaon toteutumiseen."

Samoilla linjoilla on myös professori Tuori (lausunto 9.6.2013, s. 2): "Perustuslain 121 § asettaa kuntakoon kasvattamiselle esteitä. Tätä pykälää on luettava kokonaisuutena. Siihen kuuluu myös 4 momentti, johon hallituksen esityksessä ei lainkaan viitata. Tämän säännöksen mukaan "itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla". Tällä säännöksellä ei olisi mieltä, jos kuntakokoa voitaisiin perustuslain estämättä kasvattaa niin, että maakuntatasoiselle itsehallinnolle ei jäisi lainkaan tilaa. Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain sään-

nöksissä kunnallisesta ja maakuntatasoisesta itsehallinnosta pidettiin silmällä suurin piirtein nykyisen kaltaista kuntarakennetta, jota voitaisiin täydentää maakuntaitsehallinnolla, jolle osa peruskuntien hoitamista tehtävistä ja myös verotusoikeutta voitaisiin siirtää. Perustuslain 121 §:n 1 momentti määrittelee kunnallisen itsehallinnon asukkaiden itsehallinnoksi, ja määrittelee yhdessä 4 momentin kanssa kunnat paikallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian yksiköiksi. Jos kuntakokoa muutetaan siten, että maakuntatasolle ei jää enää tilaa ja että kunnat menettävät asemansa paikallishallinnon ja paikallisen demokratian yksikköinä, ristiriita perustuslain 121 §:n kanssa on ilmeinen."

Professori Tuori jatkaa edelleen (lausunto 9.6.2013, s. 3): "Pidän perustuslain vastaisena hallituksen ehdottamaa kuntarakennetta, jonka tuloksena lähes kolmesataa kuntaa menettäisi itsenäisyytensä ja toteuttamansa paikallisen itsehallinnon ja demokratian; jossa kuntakokomin paikoin lähenisi perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamaa maakuntatasoa; ja jossa kunnallisen päätöksen ja asukkaiden välinen etäisyys kasvaisi tavalla, joka on ristiriidassa perustuslain 121.1 §:n ja 14.3 §:n mukaisen kunnallisen demokratian lisäämistä koskevan toimeksiannon kanssa. Jos pyrkimyksenä on toteuttaa uusi kuntarakenne, joka ei enää vastaa perustuslain 121 ja 14 §:n vahvistamia lähtökohtia, tämän pyrkimyksen toteuttaminen edellyttää perustuslain muuttamista."

Professori Ryynänen ottaa kantaa perustuslain 121 ja 14 §:iin seuraavasti (lausunto 17.5.2013, s. 8—9): "Peruskysymys on, onko syntyvissä uusissa, usein maakunnankin kokoisissa kunnissa edellytyksiä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseen siten, että kunnan asukkailla on tosiasialliset vaikuttamisen mahdollisuudet ja myös edellytykset siihen. Jo nykyisen kuntarakenteen vallitessa merkittäväksi ongelmaksi on koettu asukkaiden vieraantuminen, passiivisuus ja virkakunnan vaikutusvallan kasvaminen."

Kuntarakenteen radikaalin muutoksen, mihin ehdotus antaa mahdollisuuden ja mitä sillä tavoitellaan, seurauksena on väistämättä kunnan

asukkaiden tosiasiallinen ja otaksuttavasti myös ideologinen etäännyminen kunnasta, lähinnä sen organisaatiosta. Historialliseen traditioon, aiempaan Suomen hallitusmuotoon ja nykyiseen Suomen perustuslakiin perustuvan asukkaiden itsehallintoperiaatteen tilalle voi hyvin olla tulossa virkamieshallintopainotteisuus. Kehitys olisi ristiriidassa sen perinteisesti hyväksytyin kannan kanssa, jonka mukaan perustuslain 121 § merkitsee kunnan hallinnon perustamista luottamushenkilöiden määräävään asemaan. Tällainen kehitys merkitsee olennaista muutosta kunnan asemassa ja toiminnassa, erityisesti kunnan ja kunnan asukkaan välisessä suhteessa. Tällainen kehitys on myös ristiriidassa perustuslain 14 §:n 3 momentin kanssa, jossa julkisen vallan tehtäväksi asetetaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kun tiedetään tutkimusten perusteella, että näissä yksilön mahdollisuuksissa on jo nykyisin runsaasti puutteellisuksia ja kehittämistarvetta, on uhkaava kehityssuunta kansanvallan kannalta vakava.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 56), että kuntarakenteen muutos johtaa väistämättä suurempien kuntayksiköiden muodostamiseen. Tämä aiheuttaa tarvetta parantaa edustuksellisen demokratian toimivuutta ja kehittää edustuksellisen demokratian vaihtoehtoja suurempiin kuntayksiköihin. Lisäksi tämä aiheuttaa nykyistä vahvempaa tarvetta kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismuotojen kehittämiseen. On mahdollista, että kuntakoon kasvaminen heikentää lisäksi kuntalaisten samaistumista uuteen kuntaan, todetaan.

4 Yhteenveto

Katsomme, että

1. Laajan ja vaikutuksiltaan merkittävän kuntarakennelakiesityksen perusteellinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi olisi edellyttänyt lakiesitykseen tosiasiallisesti, hallinnollisesti ja

oikeudellisesti kytkeytyvien esitysten (erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen) käsittelyä valiokunnassa kokonaisuudessaan samanaikaisesti.

Lakiehdotusten eriaikainen käsittely edellyttää, että velvollisuus yhdistymisselvityksen ja mahdollisen yhdistymisesityksen tekemiseen sidotaan ajallisesti siihen ajankohtaan, jolloin sote-järjestämislaki on hyväksytty eduskunnassa. Tähän ajatukseen perustuu myös valiokunnan lausunto. Kunnille on annettava hyväksymisen jälkeen riittävästi aikaa velvoitteensa täyttämiseen. Viitaten Suomen Kuntaliiton valtiovarainministeriölle antamaan lausuntoon (7.3.2013) monikuntaliitosten selvitysprosessin vaatimasta ajasta, tämä aika ei mielestämme voi olla ainakaan 12 kuukautta lyhyempi. 12 kuukauden määräaika puoltaa myös se, että kunnilla tulee olla riittävä reagointi-aika lain hyväksymisestä selvitysmenettelyn aloittamiseen.

2. Lakiesityksen vaikutukset lähidemokratialle ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksille itseään koskeviin asioihin ovat jääneet puutteellisesti arvioituiksi perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvan hallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi tullut sisällyttää perusteellinen arvio perustuslain 121 §:n vaikutuksesta kuntarakennelain sisältöön.

3. Lakiesityksen vaikutukset kuntalaisten demokraattisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämisen osalta ovat jääneet puutteellisesti arvioituiksi perustuslain 14 §:n 3 momentin näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi tullut sisällyttää perusteellinen arvio perustuslain 14 §:n 3 momentin vaikutuksesta kuntarakennelain sisältöön.

Ehdotus

Edellä mainituilla perusteilla esitämme,

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Eriävä mielipide 3

PeVL 20/2013 vp — HE 31/2013 vp, HE 53/2013 vp

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2013

Tapani Tölli /kesk
Markus Lohi /kesk
Lea Mäkipää /ps

Kimmo Kivelä /ps
Tom Packalén /ps