



Asikkalan kunnan kunnanhallitus
PL 6
17201 VÄÄKSY

1/12

ASIA

Kuntauudistukseen liittyvä kuntien kuuleminen

KANTELU

Asikkalan kunnan kunnanhallitus katsoo oikeuskanslerille osoittamassaan 20.3.2012 päivätyssä kantelussaan, että hallituksen kuntauudistussuunnitelmiin liittyvä kuntien kuuleminen on toimeenpantu lakien ja hyvän hallintotavan vastaisesti. Kantelun mukaan 1) kuntien kuulemiskierroksen suhteen kyseessä on näennäiskuuleminen, koska vastaamiseen tarvittavia asiatietoja ei ole kunnille annettu, 2) kuntia ei ole tosiasiallisesti kuultu kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvityksen aikana, 3) menettely loukkaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa, 4) uudistuksen valmistelulta puuttuu laillinen valtuutus sekä 5) kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen on kehottanut olemaan noudattamatta lakia. Lisäksi Asikkalan kunnan kunnanjohtaja on lähettänyt 29.3.2012 oikeuskanslerinvirastoon edellä mainittua kantelua täydentävän sähköpostiviestin.

PYYDETTY SELVITYS

Pyysin valtiovarainministeriötä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Toimitin kantelua täydentävän sähköpostiviestin valtiovarainministeriölle tiedoksi ja selvityspyyntöön vastattaessa huomioon otettavaksi.

Valtiovarainministeriön osastopäällikön sijainen, hallitusneuvos ja lainsäädäntöneuvos antoivat 16.4.2012 päivätyin lausunnoksi otsikoidun selvityksensä. Selvityksessä todetaan seuraavaa.

Lausuntomenettelyn toteutus ja luonne sekä asetettu määräaika

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt kunnilta lausuntoa sekä työryhmän selvityksen eri kohdista että yleisesti kuntauudistukseen liittyvistä muista hankkeista (kuntalain kokonaisuudistus, valtiosuusuudistus ja kuntien tehtävät).

Lausuntomenettely päätettiin toteuttaa sähköisen kyselyn muodossa, koska näin kuntien vastauksien analysointi voitaisiin tehdä yhdenmukaisin perustein. Vastaava sähköinen lausuntokierros toteutettiin kunta- ja palvelurakennemuutoksen (PARAS) yhteydessä eikä lausuntomenettely silloin saanut arvostelua osakseen, vaikka kysymykset tuolloin olivat pitkälti teknisesti

samankaltaisia eli rasti ruutuun –muotoisia kysymyksiä. Koska kuntauudistuksen tiedettiin herättävän myös voimakkaita reaktioita ja tunteita, kyselyn kysymykset toteutettiin pitkälti avotilavastauksina. Kyselyyn liitettiin myös kohdat lisänäkemyksille, jotka antavat laajan ja yleisen kommentointimahdollisuuden työryhmän esityksestä.

Kyselyssä pakollisia kysymyksiä ovat vain taustatiedot sekä kolme niin kutsuttua ”hyppykysymystä”, jotka ohjaavat kyllä tai ei –vastauksen mukaan jatkokysymyksiin. Koska kyselyyn vastaamisessa on ollut ongelmia, kunnille on lähetetty 27.3.2012 lisäohjeet lausunnon antamisesta. Näissä ohjeissa on käsitelty myös sitä, mitkä ovat pakollisia kysymyksiä. Toisin kuin kantelussa todetaan, muun muassa uudistusten aikataulua koskeva kysymys ei ole pakollinen kysymys.

Lausuntopyynnössä työryhmän esityksestä on kyse täysin normaalista lausuntokierroksesta. Lausuntokierroksen toteuttaminen katsottiin tässä vaiheessa välttämättömäksi, koska kuntakenttää haluttiin kuulla välittömästi työryhmän esityksen perusteella ja muussa tapauksessa kuntien kuuleminen olisi siirtynyt edelleen ilmeisesti jopa syksyyn. Kuulemiskierros on aito ja tarkoituksena on saada alustavia näkemyksiä kuntauudistuksen toteuttamisesta ennen kuin hallitus jatkolinjaa uudistuksen etenemistä. Kuntien kuuleminen tässä vaiheessa on myös tärkeää sosiaali- ja terveydenhuollon linjauksien jatkovalmistelun osalta.

Kuntauudistuksen edetessä kuntia on tarkoitus kuulla erikseen valmisteltavasta lainsäädännöstä kuten kuntarakennelakiluonnoksesta. Kuntajakolain mukaan kuntia on lisäksi kuultava vielä erikseen, jos valtiovarainministeriö päättää toimittaa alueella erityisen kuntajakoselvityksen.

Lausuntopyynnössä kuntien lausunnoille asetettiin hieman yli kahden kuukauden määräaika. Yleensä valtuustotason kannanottoa edellyttävissä asioissa kuntien lausunnoille tulee varata aikaa vähintään kaksi kuukautta. Kunnille on annettu vastaamiseen lisää aikaa pyynnöstä. Asia on noussut esiin myös aluekierroksella lähes kaikissa tilaisuuksissa, jolloin on kerrottu mahdollisuudesta saada lisää aikaa. Lisäksi tiedotusvälineissä on kerrottu tästä mahdollisuudesta aluetilaisuuksia käsittelevissä jutuissa. Kunnilla ei ole velvollisuutta lausua uudistuksesta tässä vaiheessa ja lausunnon voi antaa myöhemminkin, kun kuntauudistuksen valmistelu etenee.

Kuntien kuuleminen työryhmän työn aikana

Kunnallishallinnon rakenne –työryhmän tehtävänä oli laatia hallitusohjelmassa mainittu selvitys kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Työryhmä perusti työnsä muun muassa laajaan tilastoaineistoon, asiantuntijoiden kuulemiseen sekä käytettävissä olleisiin varsiin tuoreisiin kuntien elokuun 2011 lopussa toimittamiin vastauksiin PARAS-uudistuksen velvoitteiden täyttämistä. Työryhmän työskentelyvaiheessa kuntia ei kuultu erikseen, vaan tarkoituksena oli tehdä pohjaesitys kuntien kuulemiselle ja käydä laaja keskustelu työryhmän selvityksen pohjalta.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan noudattaminen

Kantelun mukaan kuntarakenneuudistuksen valmistelussa ei olisi noudatettu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännöksiä. Peruskirjan 4 artiklan mukaan paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoranaisesti liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksen teossa. Peruskirjan 5 artiklan mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa.

Kantelussa kyseessä oleva lausunto koskee työryhmän esityksiä asiassa, josta ei ole edes vielä hallituksen linjausta. Kunnilta saatavaa lausuntopalautetta on tarkoitus hyödyntää, kun hallitus linjaa kuntauudistuksen etenemistä ja sitä koskevan rakennelain sisältöä. Kuntia on tarkoitus jatkossakin kuulla kuntauudistuksen edetessä, kuten aiemmin on esitetty. Useilla lausuntokierroksilla pyritään siihen, että kunnat voivat vaikuttaa kuntauudistuksen toteuttamiseen monessa eri yhteydessä.

Uudistuksen valmistelun laillinen perusta

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n perusteella valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa kuntajajotus, kunnallishallinto ja –talous sekä valtion ja kuntien suhde. Siten valtiovarainministeriö vastaa muun muassa kuntarakennetta koskevan lainsäädännön valmistelusta ja toimeenpanosta. Toimivaltansa puitteissa ministeriö voi tähän liittyen muun muassa asettaa työryhmiä, tehdä selvityksiä sekä pyytää niistä lausuntoja.

Kantelussa kysymyksessä oleva lausuntopyyntö koskee työryhmän työtä eikä kunnille ole siinä asetettu minkäänlaista selvitysvelvollisuutta. Kuntien ei ole edes välttämätöntä lausua mitään.

Ministerin toiminta

Kantelijan mukaan ministeri Virkkunen on useissa julkisissa tilaisuuksissa kehottanut kuntia olemaan noudattamatta lakia. Tähän liittyen kantelija viittaa lisäselvityksessään muun muassa valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön 1.9.2011 antamaan yhteiseen tiedotteeseen, joka koskee kuntien vastauksia PARAS-uudistusta koskevaan kyselyyn.

Edellä mainitussa tiedotteessa todetaan, ettei valtioneuvosto tuossa vaiheessa käynnistä kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa (puitelaisissa) tarkoitettuja neuvotteluja kuntien velvoittamisesta yhteistoimintaan. Keväällä 2011 voimaan tulleen puitelain muutoksen mukaan valtioneuvostolla olisi ollut toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi, mikäli kunnat eivät laissa mainittuun määräaikaan mennessä tehneet asiaa koskevia päätöksiä. Lain 5 a §:n mukaan ”valtioneuvosto voi päättää kuntien velvoittamisesta yhteistoimintaan” ja 5 b §:n mukaan ”valtioneuvosto voi käynnistää menettelyn kuntien velvoittamisesta yhteistoimintaan”. Lain sanamuoto ei ole siten valtioneuvostoa velvoittava, vaan jättää toimivallan käytön valtioneuvoston harkintaan. Ministeri toteaa tiedotteessa, että koska käynnistymässä on koko maan laajuinen kuntarakennemuutos, neuvottelujen käynnistämistä kuntien kanssa ei nähdä tuossa vaiheessa tarkoituksenmukaiseksi. Ministeri ei ole todennut, etteivät väestöpohjaa koskevat puitelain velvoitteet olisi edelleen kuntia velvoittavina voimassa.

SAATU VASTINE

Asikkalan kunnan kunnanhallitus pyysi saada antaa vastineensa valtiovarainministeriön selvityksen johdosta.

Asikkalan kunnan kunnanhallitus antoi 21.5.2012 päivätyn vastineensa.

Vastineen mukaan ennen valtiovarainministeriön lisäohjetta 29.3.2012 kunnilla oli oletusarvona, että kaikkiin kysymyksiin on vastattava ja annettava jonkun vastausvaihtoehdon mukainen vastaus. On erittäin huonoa hallintotapaa lähteä korjaamaan toimintaa jälkikäteen, jonkin tahon kanneltua menettelystä. On myös huomattava, että ne kunnat, jotka olivat lausuntonsa jo käsi-

telleet, olivat lausunnon antamisessa eriarvoisessa asemassa kuin ne kunnat, jotka eivät olleet lausuntoaan vielä käsitelleet. Koska lisäajan mahdollisuudesta ei ole tiedotettu yleisesti kaikille kunnille, on rikottu yhdenvertaisuusperiaatetta. On myös oletettavaa, että nimenomaan ne kunnat, jotka ovat pyytäneet lisääaikaa, ovat myös voineet hyötyä valtiovarainministeriön lähettämästä ohjeesta suhteessa niihin kuntiin, jotka ovat käsitelleet lausuntonsa annetun ajan sisällä. Kunnat ovat siis olleet eriarvoisessa asemassa suhteessa toisiinsa lausunnon antamisen suhteen. Valtiovarainministeriön olisi tullut tiedottaa kunnille niistä vastaamisvaihtoehdoista, joihin kunnat tosiasiallisesti olivat oikeutettuja (vastaaminen kirjallisesti verkossa vastaamisen sijasta). Perustuslain 121 §:ssä edellytetään kunnille annettavien velvoitteiden perustuvan lakiin. Vaikka ministeriö toteaa nyt selvityksessään, että kuntien ei ole ollut pakko vastata mitään, on väite naurettava. Kun valtiovarainministeriö käynnistää kyseessä olevan kaltaisen hankkeen ja lähettää lausuntopyyynnön kuntiin, ei suomalaiselta hallintokulttuurilta voi odottaa, että siihen ei kunnissa reagoitaisi.

Valtiovarainministeriö on selvityksessään viitannut toiseen kuulemiseen. Jos toinen kuuleminen olisi luvattu, ei Kuntaliitto sitä enää vaatisi. Myöskään ministeri Virkkunen ei ole sellaista kunnille luvannut. Kuntien kuulemishetkellä oletus oli, että muita kuulemisia ei ole, ja että päätökset tehdään kyseisen kuulemisen jälkeen. Valtiovarainministeriö katsoo selvityksessään, että kuulemiskierros on ollut aito ja tarkoituksena on ollut saada alustavia näkemyksiä kuntauudistuksen toteuttamisesta ennen kuin hallitus jatkolinjaa uudistuksen etenemistä. Valtiovarainministeriön vastaus on ristiriidassa sen kanssa, mitä muun muassa ministeri Virkkunen on julkisesti ilmoittanut ajalta ennen kuulemistä. Kuntien kuulemiseen liittyen on otettava huomioon Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5 artikla, jonka mukaan uudistukset on toteutettava kuntien kanssa yhteistyössä. Näyttää siltä, että kuntia ei ole ollut tarkoitukseen aidosti kuulla, eikä ottaa niiden näkemyksiä huomioon.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan liittyvässä ohjeistuksessa todetaan yksiselitteisesti, että kuntien rajoja koskevissa uudistuksissa täytyy vallita yksimielisyys. Tämä vaatimus puuttuu nyt kyseessä olevalta kuntauudistukselta täysin. Peruskirja edellyttää aivan toisenlaista, aktiivista ja rakentavaa vuorovaikutusta valtiollisten valmistelijoiden ja kuntien kesken. Peruskirjaa tulkittaessa on otettava lähtökohdaksi sen alkutekstit, siis englantia tai ranska, eikä sen täysin epäonnistunutta suomenkielistä ”käännöstä”. Peruskirjan 4 ja 5 artikloissa käytetään asianomaisessa kohdassa sanaa ”consulting”, joka tarkoittaa aivan muuta kuin pelkkää muodollista kuulemistä.

HANKITUT TIEDOT

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä edistetään uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista. Hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakente. Hallitus määrittelee kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen vuoden 2011 loppuun mennessä. Annettava rakennelaki korvaa voimassa olevan puitelain. Hallitus ohjaa kuntauudistuksen etenemistä ja käynnistää koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja muiden sektorilakien valmistelu sovitetaan yhteen valtakunnalliseen kuntauudistukseen sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti. Kuntarakenneuudistus muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Kuntalain uudistuksessa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja kuntien muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtamisjärjestelmiä, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kun-

nanosahallintoa sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta. Kuntalain uudistamisen tueksi kootaan parlamentaarinen seurantaryhmä. Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakennemuudistusta.

Valtiovarainministeriö asetti 3.9.2010 kuntalain kokonaisuudistusta kartoittavan hankkeen (VM119:00/2010). Hankkeessa oli tarkoitus selvittää, miltä osin kuntalakeja tulisi uudistaa. Kuntalain kokonaisuudistusta kartoittava työryhmä jätti raporttinsa (Selvitys kuntalain uudistustarpeista. VM:n julkaisuja 10/2011) 4.2.2011.

Valtiovarainministeriö asetti 4.3.2011 Kunnallishallinnon rakenne –työryhmän (VM024:00/2011) selvittämään kuntalain kokonaisuudistuksen pohjaksi vaihtoehtoisia kunnallishallinnon rakennemalleja. Valtiovarainministeriö muutti työryhmän toimeksiantoa 2.9.2011. Työryhmä jätti selvityksensä (Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. VM:n julkaisuja 5a ja 5b/2012) 8.2.2012.

Valtiovarainministeriö asetti 4.3.2011 kuntalain kokonaisuudistukseen liittyvän Kunnan talous –työryhmän (VM025:00/2011) valmistelevaan kunnan taloutta koskevien kuntalain säännösten uudistamista. Valtiovarainministeriö muutti työryhmän toimeksiantoa 2.9.2011. Työryhmä jätti ehdotuksensa (Kuntien taloussäännösten uudistaminen. VM:n julkaisuja 20/2012) 11.4.2012. Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 24/2012 vp) annettiin eduskunnalle 29.3.2012 ja eduskunta hyväksyi sen 22.5.2012 (EV 37/2012 vp).

Valtiovarainministeriö asetti 23.11.2011 Kuntien tehtävien arviointi –työryhmän (VM107:00/2011), jonka tehtävänä on määrittää kuntien tehtävät ja niihin liittyvät uudistustarpeet sekä arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita. Arviointityö on kaksivaiheinen. Ensimmäisen vaiheen kartoituksen tulee valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä. Toisen vaiheen ehdotukset tulee tehdä 30.5.2014 mennessä.

Valtiovarainministeriö asetti 15.2.2012 kuntarakennelakia valmistelevan työryhmän (VM162:00/2011), jonka tulee seurata ja arvioida kunta- ja palvelurakenneselvityksestä kevään 2012 aluekierroksella ja kuntien lausunnoista saatavaa palautetta ja sen pohjalta laatia yhteenveto aluekierroksesta ja kuntien lausunnoista, tehdä uudistuksen vaikutusarviointi sekä laatia tarkennettu esitys uudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavoista. Hallituksen linjausten jälkeen työryhmän tulee laatia hallituksen esitysluonnos laiksi kuntarakenteesta. Työryhmän toimikausi päättyy 30.9.2012. Yhteenveto Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitystä koskevista lausunnoista valmistui 22.5.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.3.2012 työryhmän (STM020:00/2012), jonka tehtävänä on valmistella ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi sekä valmistella lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveyspoliittinen ministeriryhmä evästi 31.5.2012 sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistuksen jatkovalmistelua. Työryhmä täsmentää ehdotustaan ministeriryhmän linjausten pohjalta juhannukseen 2012 mennessä. Työryhmän tulee valmistella vuoden 2012 loppuun mennessä esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi (STM:n tiedote 96/2012).

Hallinto- ja kuntaministeri kutsui 25.5.2012 selvitysmiehen käynnistyvään valtiosuusuudistukseen. Selvitysmiehen toimikausi alkoi 1.6.2012 ja päättyy 31.3.2014 (VM:n tiedote 111/2012).

Valtiovarainministeriö pyysi 8.2.2012 kunnilta lausunnot Kunnallishallinnon rakenne – työryhmän selvityksestä sekä kuntauudistukseen liittyvistä muista uudistuksista (käynnistettävät kuntalain ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistukset sekä jo meneillään oleva kuntien tehtävien arviointityö). Lausunnot tuli antaa viimeistään 13.4.2012. Osalle kunnista annettiin erillisestä pyynnöstä lisäaikaa lausunnon jättämistä varten. Lausuntoaajan pidentämisen perusteena oli kunnanvaltuuston kokousaikataulu (VM:n tiedote 87/2012).

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Arvioin seuraavassa kuntauudistukseen valmisteluun ja uudistusta koskevaan päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia näkökohtia. Poliittisten tarkoituksenmukaisuuskysymysten arviointi ei kuulu sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Näiltä osin oikeuskanslerin arvioitaviksi voivat tulla lähinnä tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudelliset äärirajat sekä menettelylliset kysymykset.

Kunnallinen itsehallinto

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan, perustuslaissa. Peruskirjan 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapaille välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä. Peruskirjan 4 artiklan 6 kohdan mukaan paikallisviranomaisia tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla hyvissä ajoin ja asianmukaisella tavalla niihin suoraan liittyviä asioita koskevassa suunnittelussa ja päätöksen teossa. Peruskirjan 5 artiklan mukaan paikallisviranomaisten aluerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Peruskirjan 9 artiklan 6 kohdan mukaan paikallisviranomaisia tulee kuulla soveliaalla tavalla siitä, kuinka uudet voimavarat jaetaan niille.

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla.

Perustuslain 121 §:n perustelujen mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä

perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille. Lailla säättämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoitettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Olennaista on, ettei kunnille voida vastaisuudessakaan antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla on säädettävä veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten valtion veron kohdalla. Kunnilla on siten aikaisempaan tapaan oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti. Pykälässä ilmaistaan myös mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp). Perustuslain 122 §:n 2 momentin perustelujen mukaan kuntajaon perusteita koskeva lailla säättämisen vaatimus merkitsee sitä, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä vastaisuudessakin lailla. Kuntajaon perusteita koskevaa sääntelyä ei siten voida siirtää asetuksen tasolla toteutettavaksi (HE 1/1998 vp).

Kuntarakenteen uudistamisessa voi olla äärimmillään kysymys yhtäältä siitä, perustuuko hyvin suuren kunnan hallinto vielä perustuslain 121 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kunnan asukkaiden itsehallintoon, ja toisaalta siitä, pystyykö hyvin pieni kunta enää turvaamaan kunnan asukkaiden perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Kuntien kuuleminen

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Hallintolain 33 §:n mukaan asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Hallintolain selvityksen antamiselle asetettavaa määräaikaa koskevan 33 §:n perustelujen mukaan määräajan pituus jätetään viranomaisen harkintaan. Määräajan pituutta koskevaa harkintavaltaa rajoitetaan kuitenkin siten, että kuulemisajan on oltava asian laatuun nähden riittävä. Asetettavan määräajan riittävyttä tulee näin ollen harkita yhtäältä suhteessa pyydetyn selvityksen laajuuteen ja sisältöön sekä toisaalta suhteessa asian käsittelylle varattuun aikaan. Harkinnassa tulee ottaa huomioon muun ohella selvityksen antajan tosiasialliset mahdollisuudet hankkia selvityksen kohteena olevat tiedot. Pyydetessä lausuntoa toiselta viranomaiselta riittävän määräajan pituutta voidaan tiedustella myös lausunnon antajana olevalta viranomaiselta (HE 72/2002 vp).

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain 41 §:n mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai

muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Hallintolain asianosaisen kuulemista koskevan 34 §:n perustelujen mukaan kuulluksi tulemisen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta (HE 72/2002 vp). Vastaavasti hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain asianosaisen kuulemistä koskevan 15 §:n perustelujen mukaan asianosaisen kuuleminen on tärkeimpiä oikeussuojan takeita hallintomenettelyssä. Asianosaisen kuuleminen on osa hallinnon julkisuutta. Kohdistuessaan hallintoasian yksityiseen asianosaiseen kuulemisperiaate ilmentää yleisesti hallinnon kansalaiskeskeistä lähtökohtaa. Kuuleminen palvelee hallintoasian totuudenmukaista selvittämistä, koska asianosainen saa häntä kuultaessa tietoonsa ne vaatimukset ja selvitykset, joiden perusteella häntä koskeva asia ratkaistaan. Sen lisäksi, että asianosainen voi näin valvoa asian selvittämistä, hän voi kuulemisen yhteydessä esittää omia vaatimuksia asiassa. Näistä syistä kuulemisvelvollisuus edistää kaikin puolin viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta (HE 88/1981 vp). Hallintolain vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskevan 41 §:n perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettu henkilön työntekoon kohdistuva vaikutus voisi koskea esimerkiksi kunnallisen sairaalan tai oppilaitoksen lakkauttamista, joilla saattaa olla käytännössä laajojakin työllisyyspoliittisia vaikutuksia (HE 72/2002 vp).

Kuntajakolain 2 luvussa säädetään kuntien yhdistymisen vireillepanosta ja valmistelusta, 3 luvussa vireillepanosta ja valmistelusta siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan, 4 luvussa erityisesti kuntajakoselvityksestä sekä 5 luvussa kuntajaon muuttamisesta päättämisestä.

Kuulemista säädösvalmistelussa koskevien ohjeiden (OM:n selvityksiä ja ohjeita 18/2010) mukaan kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisen avulla parannetaan luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. Kuulemisen toteuttamisessa tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muutoin riittävän laajasti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisessa myös pyritään avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden ja sidosryhmien välillä. Sidosryhmiä kuullaan valmisteluvaiheissa, joissa ne voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön. Sidosryhmiä voidaan kuulla esimerkiksi valmistuneista selvityksistä, hankkeen käynnistämisestä, vaihtoehtoisista ratkaisumalleista, vaikutusten arvioinneista ja säädösehdotuksesta. Laajoissa säädöshankkeissa vaikutusmahdollisuuksia järjestetään tarvittaessa useassa eri vaiheessa ja jo ennen kuin varsinainen säädösehdotus valmistuu.

Ohjeiden perustelumuistion mukaan kuuleminen kuuluu hyvään ja avoimeen säädösvalmistelutapaan, koska sen avulla varmistetaan erilaisten asiaan liittyvien tietojen ja näkemysten huomiointi. Kuulemisen tavoitteiden määrittely ohjaa tulkitsemaan ohjeita siten, että kuulemisella pyritään sidosryhmien riittävän laajaan osallistumiseen ja aitoon vuoropuheluun viranomaisten kanssa. Sidosryhmien kuuleminen parantaa valmistelun laatua parhaiten niissä valmisteluvaiheissa, joissa saatu palaute voidaan ottaa säädöksen sisällössä huomioon. Tämän vuoksi sidosryhmien kuuleminen on hyvä aloittaa jo siinä vaiheessa, kun valmistelevalle viraston johto ei ole vielä päättänyt kantaansa eri ratkaisuvaihtoehtoihin tai kun säädösehdotusta ei vielä ole kirjoitettu valmiiksi. Laajapohjainen valmistelu toteuttaa tätä periaatetta valmiste-

luelimiin osallistuvien sidosryhmien osalta, mutta myös muiden sidosryhmien kuulemisessa olisi huolehdittava siitä, että kuuleminen ajoitetaan riittävän varhaiseen valmisteluvaiheeseen. Erityisen tärkeää kuulemisen oikea ajoitus on laajoissa hankkeissa, joissa kuuleminen on syytä toteuttaa useassa eri vaiheessa.

Kuulemista säädösvalmistelussa koskevien ohjeiden mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on pitempi, jos se kokonaan tai osittain ajoittuu yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoajan pituus perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä ja asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Ohjeiden perustelumustion mukaan lausuntoajan riittävä pituus on olennainen tekijä kuulemisen onnistumisessa. Lausuntoajan pituutta määriteltäessä on otettava huomioon asian laajuus ja lausunnonantajien mahdollisuudet perehtyä asiaan. Esimerkiksi järjestöjen sisäinen käsittely ja päätöksenteko edellyttävät usein ainakin kahden kuukauden lausuntoaikaa. Lisäksi on otettava huomioon lomien aiheuttamat viivästykset sidosryhmien toiminnassa ainakin kesäisin ja vuodenvaihteen aikaan. Lausuntoajan vähimmäispituuden määrittely ohjaa lausuntoaikojen määrittelyä siten, että sidosryhmien toimintamahdollisuudet otetaan paremmin huomioon. Ohjeiden mukaista minimiaikaa lyhyemmän lausuntoajan perusteleminen toteuttaa valmistelun avoimuuden periaatetta. Sidoryhmille ja päätöksentekijöille on perusteltua kertoa syyt, joiden vuoksi lausuntoaikaa joudutaan lyhentämään. Lyhyisiin lausuntoaikoihin on käytännössä perusteltuja syitä, esimerkiksi säädöksen suppeus tai se, että säädöksen sisältö on aiempien kuulemisvaiheiden perusteella jo sidoryhmien tiedossa.

Perustuslainvoimaisesti suojatusta kunnallisesta itsehallinnosta voidaan johtaa korostettu kuntien aidon kuulemisen vaatimus niiden toimintaedellytyksiin vaikuttavissa asioissa. Kuulemisen aitous edellyttää ensinnäkin oikeaa ajoitusta: kuuleminen on toteutettava toisaalta riittävän varhaisessa valmisteluvaiheessa, jossa kuuleminen voi vielä tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön, mutta toisaalta vasta sitten, kun kuultavilla on käytettävissään riittävät tiedot kantojensa muodostamiseksi. Toiseksi kuulemisen aitous edellyttää, että kuultavilla on muutenkin todellinen mahdollisuus kantansa muodostamiseen ja ilmaisemiseen, esimerkiksi käytettävissään riittävän selkeä lausuntopyyntö ja riittävät taustatiedot sekä riittävä aika lausuntonsa antamiseen.

Kantelijan ja valtiovarainministeriön näkemykset kuulemisen toteuttamistavasta poikkeavat toisistaan:

Kantelijan kantelun ja vastineen mukaan kuntien kuulemishetkellä oletus oli, että muita kuulemisia ei ole ja että päätökset tehdään kyseisen kuulemisen jälkeen. Kyselylomake oli johdatteleva ja kunnilla oli oletusarvona, että kaikkiin kysymyksiin oli vastattava ja annettava jonkun vastausvaihtoehdon mukainen vastaus. Useita kannanmäärittelyn perustana olevia keskeisiä tietoja puuttui. Lausunnon antamiselle asetettu aikataulu oli mahdoton, eikä lisäajan mahdollisuudesta tiedotettu yleisesti kaikille kunnille.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan kuulemiskierroksen tarkoituksena oli saada alustavia näkemyksiä kuntauudistuksen toteuttamisesta ennen kuin hallitus jatkolinjaa uudistuksen etenemistä. Kuntauudistuksen edetessä kuntia on tarkoitus kuulla erikseen valmisteltavasta lainsäädännöstä, kuten kuntarakennelakiluonnoksesta. Kyselyn kysymykset toteutettiin pitkälti avotilavastauksina. Kyselyyn liitettiin myös kohdat lisänäkemyksille, jotka antoivat laajan ja yleisen kommentointimahdollisuuden työryhmän esityksestä. Kunnille lähetettiin lisäohjeet

lausunnon antamisesta, koska kyselyyn vastaamisessa oli ollut ongelmia. Näissä ohjeissa käsiteltiin myös sitä, mitkä olivat pakollisia kysymyksiä. Kunnille annettiin vastaamiseen lisäaikaa pyynnöstä. Asia nousi esiin myös aluekierroksella lähes kaikissa tilaisuuksissa, jolloin kerrottiin mahdollisuudesta saada lisäaikaa. Lisäksi tiedotusvälineissä kerrottiin tästä mahdollisuudesta aluetilaisuuksia käsittelevissä jutuissa.

Tältä osin totean seuraavan:

Kuulemisen alustavuus ei näytä olleen ainakaan kaikille kuultaville selvä. Lausunnon antamisesta on jouduttu antamaan lisäohjeita. Kuntauudistuksen muiden osien (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen, valtiosuusjärjestelmä, kuntien tehtävät sekä kuntalain kokonaisuudistus) valmistelu on edelleen kesken.

Kahden kuukauden mittainen lausuntoaika on yleensä laajemmissakin hankkeissa lausuntoajan pituudelle asetetut vähimmäisvaatimukset täyttävä. Kun otetaan huomioon kuntauudistuksen perustavanlaatuinen merkitys perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallintoperiaatteen mukaisesti toimiville kunnille, useasta osasta koostuvan kuntauudistuksen laajuus ja asian kunnan kansanvaltaisessa päätöksentekojärjestelmässä käsittelyyn tarvittava aika, jo toteutetussa lausuntokierroksessa sovellettua lausuntoaikaa on kuitenkin pidettävä osallistumisoikeuksien turvaamisen ja päätöksenteon tietopohjan varmistamisen kannalta varsin lyhyenä. Lausuntoajan lyhyys korostuu lisäksi sen vuoksi, että lausunnon antamisesta jouduttiin antamaan lisäohjeita, mikä tapahtui varsin myöhään eli kun lausuntoaikaa oli jäljellä alle kolme viikkoa. Mahdollisuudesta saada lisäaikaa vastaamiseen ei näytä tiedotetun kattavasti. Kunnanvaltuustojen kokousaikatauluihin perustuneiden pyyntöjen johdosta myönnetyt lisäajat ovat olleet lyhyitä.

Toisaalta useasta osaksi eriaikaisesta osasta koostuvan uudistuksen yhteydessä on perusteltua järjestää vaikutusmahdollisuuksia useassa eri vaiheessa. Kuultavilla on tällöin mahdollisuus tarkentaa kantojaan uudistuksen osien edetessä, eikä taustatietojen kattavuus tai lausuntoajan pituus yksittäisen vaiheen kuulemisessa saa niin muodoin ratkaisevaa merkitystä.

Kuntauudistuksen lainsäädäntöperusta

Kantelun mukaan jotta kuntien perustuslailliseen asemaan vaikuttavia suunnitelmia voitaisiin ryhtyä edes laatimaan, asiaan pitäisi olla lainsäätäjän valtuutus. Nyt ei kuitenkaan ole kantelun mukaan olemassa mitään lakia, joka olisi antanut valmistelijoille valtakirjan ja perusteet suunnitelmien tekemiselle. Kantelussa todetaan, että 1960-luvulla suunnitellussa suuressa kuntauudistuksessa valmistelun ohjeena ja perustana oli laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi. Kantelussa todetaan edelleen, että samoin PARAS-hankkeen valmisteleminen oli säädetty oma lakinsa.

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta antamassaan lausunnossa, että kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta säädettäväksi ehdotetulla puite- luonteisella lailla ei toteuteta uudistusta, vaan luodaan sille edellytyksiä. Pääasiallisena tarkoituksena on säätää suuntaviivat ja puitteet uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavalle varsinaiselle lainsäädäntö- ja hallinnolliselle työlle. Sääntelyn tällaisen tarkoituksen ja puiteluonteen vuoksi lakiehdotukseen on otettu verraten runsaasti oikeudelliselta velvoittavuudeltaan varsin heikkoja tai velvoittavuutta kokonaan vailla olevia yleisiä säännöksiä. Lakiehdotusta voidaan tältä kannalta luonnehtia lähinnä poliittiseksi toimintaohjelmaksi tai –suunnitelmaksi. Sellaisia ei yleensä ole soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa. Luontevampaa on saattaa poliittisiin ohjelmiin liittyviä seikkoja esimerkiksi perustuslain 44 §:ssä tarkoitettulla

selonteolla eduskunnan käsiteltäväksi. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on toisaalta kysymys poikkeuksellisen laajasta ja monien toimijoiden pitkäjänteistä yhteistyötä vaativasta hankkeesta. Sen toteuttamisessa on keskeinen rooli perustuslainvoimaisesti suojatun itsehallintoperiaatteen mukaisesti toimivilla kunnilla. Tällaisen hankkeen toteuttamiselle on valiokunnan mielestä ymmärrettävää pyrkiä luomaan esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöstä kiinteämmät puitteet ehdotetun kaltaisella määräaikaisella lailla (PeVL 37/2006 vp).

Kuten perustuslakivaliokunta on kunta- ja palvelurakennemuutosta koskeneesta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa todennut, poliittisia toimintaohjelmia tai –suunnitelmia ei ole yleensä soveliasta hyväksyä lain tai minkään muunkaan säädöksen muodossa. Toisaalta perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvaltaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että eduskunta pidetään tietoisena ja sille varataan tilaisuus ottaa kantaa merkittäviin hallinnon järjestämisestä koskeviin kysymyksiin. Kunnallishallinnon järjestämiseen liittyy lisäksi perustuslain 121 §:ssä ja 122 §:n 2 momentissa säädetystä johtuen korostettu lailla säätämisen vaatimus. Se, kuinka tarkasti eduskuntaa informoidaan ennakkollisesti tai hallinnon uudistusten eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan kuulumattomista yksityiskohdista ja mikä rooli mahdollisesti asetettaville parlamentaarille seurantaelimille annetaan, on sen sijaan lähinnä poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys, jonka arviointi ei kuulu sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Kunnallisen tason kansanvaltaisuutta on käsitelty edellä kuntien kuulemisesta koskevassa kohdassa.

Kuntajaotusta, kunnallishallintoa ja –taloutta sekä valtion ja kuntien suhdetta koskevien asioiden valmistelu kuuluu perustuslain 68 §:n 1 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 13 kohdan nojalla valtiovarainministeriön tehtäviin ja toimialaan.

PARAS-lain noudattaminen

Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 5 §:n mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta, on oltava vähintään noin 20000 asukasta. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen väestöpohjan tulee olla tämän mukainen viimeistään 1.1.2013. Lain 5 a §:n mukaan jos kunta ei täytä väestöpohjavaatimuksia joko itse tai kuulumalla yhteistoiminta-alueeseen, valtioneuvosto voi päättää, että kunta liitetään jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen tai että kunta muodostaa muiden kuntien kanssa kokonaan uuden yhteistoiminta-alueen. Lain 5 b §:n mukaan valtioneuvosto voi käynnistää kunnat yhteistoimintaan velvoittavan menettelyn, jos kunta ei elokuun loppuun 2011 mennessä ole tehnyt sitovaa päätöstä palveluiden järjestämiselle säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi. Valtioneuvoston tulee tehdä päätös kuntien velvoittamisesta yhteistoimintaan kesäkuun 2012 loppuun mennessä. Päätös tehdään valtiovarainministeriön esittelystä, ja se valmistellaan yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Valtioneuvoston tulee ennen kunnat yhteistoimintaan velvoittavan päätöksen tekemistä kuulla aikaisemmin perustettuun yhteistoiminta-alueeseen kuuluvia ja siihen liitettäviä kuntia sekä valtioneuvoston päätöksellä perustettavaan uuteen yhteistoiminta-alueeseen liitettäviä kuntia. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan laki on voimassa vuoden 2012 loppuun.

Kun kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa on asetettu perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta huolehtivalle kunnalle tai yhteistoiminta-alueelle ehdottomaan muotoon kirjattu väestöpohjavaatimus ja annettu valtioneuvostolle toimivalta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan väestöpohjavaatimuksen täyttämiseksi, voidaan päätellä, että valtioneuvosto lähtökohtaisesti tulisi käyttämään tätä laissa säädettyä toimivaltaansa laissa säädettyyn väestöpohjaan pääsemiseksi, vaikka toimivalta onkin kirjattu lakiin muotoon ”valtioneuvosto voi käynnistää” ja ”valtioneuvosto voi päättää”. Väestöpohjavoitteen lähtökohtaiseen ehdottomuuteen

viittaa myös se, että kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain 5 §:n 6 momentissa on säädetty nimenomaisesti väestöpohjavaatimuksesta poikkeamisen edellytyksistä ja valtioneuvoston mahdollisuudesta myöntää kunnille oikeus poiketa väestöpohjavaatimuksesta. Toisaalta kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annettu laki oli tarkoitettu alun perinkin määräaikaiseksi ja vain vuoden 2012 loppuun voimassa olevaksi uudistukselle edellytyksiä luovaksi laiksi. Kun valtioneuvosto on arvioinut kunta- ja palvelurakennemuutoksen tulokset riittämättömiksi ja käynnistänyt sen vuoksi pitemmälle tähtäävän kuntarakennemuutoksen valmistelun, ei todennäköisesti riittämättömiksi jäävien pakkotoimien kohdistaminen kuntiin määräaikaisen kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain voimassaoloajan viimehetkillä olisi hallintolain hallinnon oikeusperiaatteita koskevassa 6 §:ssä säädettyjen suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta ongelmatonta. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännöksen perustelujen mukaan viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä taas on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, ei kuitenkaan oikeuta suojaamisen arvoiseen luottamukseen (HE 72/2002 vp).

Toimenpiteet

Olen esittänyt edellä kuulemiseen liittyviä näkökohtia, jotka saatan valtiovarainministeriön tietoon. Kun valtiovarainministeriö on pyynnöstäni antamassaan selvityksessä ilmoittanut, että jo toteutetun lausuntokierroksen tarkoituksena oli saada alustavia näkemyksiä kuntauudistuksen toteuttamisesta ja että kuntauudistuksen edetessä kuntia on tarkoitus kuulla erikseen valmisteltavasta lainsäädännöstä kuten kuntarakennelakiluonnoksesta, asia ei anna ainakaan tässä vaiheessa aihetta muihin toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
