



Kuntajakoselvitystä koskevan päätöksen tietopohjan dokumentointi

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastoon 29.2.2024 lähetetyssä kantelussa valtiovarainministeriön sekä kuntajakoselvittäjän menettelyä Pertunmaan kunnan kuntaliitosasiassa. Kantelijan näkemyksen mukaan Pertunmaan ja Mäntyharjun kuntien kuntajakoselvitystä koskevaa päätöstä ei ole perusteltu lainmukaisesti (Mäntyharjun kunnan valintaperusteiden esittämättä jättäminen ja muiden kuntajakovaihtoehtojen käsittelemättä jättäminen), prosessista ei ole annettu oikeaa tietoa, Pertunmaan naapurikuntien kuuleminen on jäänyt muodollisuudeksi ja kansalaisadressia (vetoomus Pertunmaan kunnassa sijaitsevan Ruorasmäen kylän liittämiseksi Joutsaan) ei ole huomioitu päätöksenteossa. Kantelija katsoo lisäksi, että hänen tieto- ja asiakirjapyyntöihinsä on vastattu puutteellisesti tai vaihtoehtoisesti ministeriö on jättänyt prosessin ja päätökset asianmukaisesti dokumentoimatta.

Kantelijan lisäkirjeen 28.3.2024 mukaan kuntajakoselvittäjä on antanut osakuntaliitosasiassa virheellistä tietoa ja hyvinvointialueita koskevaa lausuntokierrosta ei ole toteutettu virallista kautta. Lisäkirjeen 22.4.2024 mukaan Pertunmaan ja Mäntyharjun kuntaliitoksen valmistelussa ei ole huomioitu kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistusta, selvitysalueen rajausta on ollut puutteellinen ja kuntajakoselvittäjä sekä kuntajakoselvityksen poliittinen ohjausryhmä ovat ylittäneet toimivaltansa.

SELVITYS

Valtiovarainministeriö on 23.5.2024 antanut selvityksen asiassa (VN/11897/2024). Käytettävissäni on myös ollut valtioneuvoston päätös 6.6.2024 Pertunmaan kunnan ja

Mäntyharjun kunnan yhdistymisestä ([VM/2024/86](#)). Asiassa on lisäksi hankittu tietoja Itä-Suomen hallinto-oikeudesta ja Helsingin hallinto-oikeudesta.

VASTINE

Kantelija on 25.7.2024 antanut vastineen selvityksestä.

RATKAISU

1. Valtiovarainministeriön selvitys

Pertunmaan kunnan vuoden 2021 konsernitilinpäätöksen asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä oli 1746 euroa ja vuoden 2022 vastaava alijäämä 2006 euroa. Näin ollen kuntalaissa tarkoitettu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteeri täyttyi. Valtiovarainministeriö asetti 10.10.2023 kuntalaissa tarkoitetun arviointiryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä kuntalaissa tarkoitettu selvitys Pertunmaan kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut. Arviointiryhmä antoi 17.11.2023 ehdotuksensa arviointimenettelyn pohjalta, jossa se katsoi, että Pertunmaan kunnan taloudelliset edellytykset asukkaiden palveluiden turvaamiseen ovat vaarantumassa.

Valtiovarainministeriö painottaa Pertunmaan kunnan erityisen kuntajakoselvityksen taustalla toimitetun arviointimenettelyn ja kunnan erityisen vaikean taloudellisen tilanteen merkitystä. Pertunmaan kunnan taloudelliset edellytykset asukkaiden palveluiden turvaamiseen itsenäisenä kuntana ovat vaarantumassa, minkä johdosta kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys on jouduttu toteuttamaan poikkeuksellisen kiireellisellä aikataululla ja tilanteella on ollut vaikutusta myös selvitysalueen rajaukseen.

Kuntajakoselvittäjä vastaa kuntajaon muuttamista koskevan asian valmistelusta. Siihen liittyen selvittäjä vastaa muun muassa siitä, että kuntalaisten näkemykset tulevat esityksen valmisteluvaiheessa kuulluiksi lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja, että kuntajaon muutosesitys muutoinkin täyttää sille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Valtiovarainministeriö korostaa, että valtion erityisen kuntajakoselvittäjän rooli on itsenäinen ja ministeriön asettama erityinen kuntajakoselvitys poikkeaa merkittävästi esimerkiksi kuntien konsulteilla teettämistä omista kuntajakoselvityksistä. Kuntajakoselvittäjä rakentaa itse selvitysprosessinsa ja sen vaiheet alueella. Valtiovarainministeriö ei ohjaa itsenäisesti ja virkavastuulla toimivan kuntajakoselvittäjän työtä erityisen kuntajakoselvityksen aikana.

Arviointiryhmän ehdotettua 17.11.2023 kuntarakennelaisissa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen toimittamista valtiovarainministeriö käynnisti erityistä kuntajakoselvitystä edeltävät toimet kartoittamalla alueelle kuntajakoselvittäjän (sopimus 30.11.2023). Erityisen

kuntajakoselvityksen asettamista koskevat toimet, kuten kuntien kuuleminen, käynnistettiin kuitenkin vasta tammikuussa 2024 sen jälkeen, kun Pertunmaan kunnanvaltuusto oli käsitellyt arviointiryhmän ehdotusta kokouksessaan 18.12.2023. Oli täysin välttämätöntä käynnistää erityisen kuntajakoselvityksen valmistelevat toimenpiteet jo joulukuussa 2023, jotta erityinen kuntajakoselvitys saataisiin läpivietyä tiiviillä aikataululla siten, että Pertunmaan kuntaa koskevan yhdistymisen olisi mahdollista tulla voimaan vuoden 2025 alusta lukien. Mikäli selvityksen aikataulu olisi viivästynyt, yhdistyminen olisi siirtynyt vuoden 2026 alkuun, mikä olisi entisestään heikentänyt peruspalvelujen toteutumista Pertunmaan kunnassa.

Kantelussa esitetty väite siitä, että Pertunmaan naapurikuntien kuuleminen jäi muodollisuudeksi, on virheellinen. Samoin perusteita kantelijan esittämälle näkemykselle siitä, että Pertunmaan naapurikuntien valtuustot eivät tienneet mistä äänestivät, kun äänestivät kuntajakoselvitykseen osallistumisesta, ei ole. Valtiovarainministeriö on pyytänyt 2.1.2024 kirjeellään Pertunmaan kunnalta sekä kaikilta sen ympäryskunnilta (Hartolan kunta, Heinolan kaupunki, Hirvensalmen kunta, Joutsan kunta ja Mäntyharjun kunta) lausuntoa osallistumisesta kuntarakennelain 4 luvun mukaiseen Pertunmaan kuntaa koskevaan erityiseen kuntajakoselvitykseen. Ministeriön toteuttaman lausuntokierroksen ohella Pertunmaan kunta järjesti epävirallisia selvitystä koskevia keskustelutilaisuuksia naapurikuntiensa kunnanhallitusten kanssa 19.12.2023, 11.1.2024 ja 16.1.2024. Pertunmaan kunnan edustajat ja kuntajakoselvittäjä ovat näissä tilaisuuksissa ja lukuisissa erillisissä keskusteluissa informoineet kuntien edustajia muun muassa asetteilla olevan erityisen kuntajakoselvityksen sisällöstä ja menettelystä. Lisäksi Mäntyharjun kunnalle on 17.1.2024 järjestetty erillinen valtuustoinfo asiasta.

Edellä kerrottujen toimien lisäksi kuntajakoselvittäjä on osana selvitystä edeltävää valmistelutyötä kartoittanut itsenäisesti alueen eri toimijoiden näkökantoja selvitystä koskien. Osana tätä pohjustavaa valmistelua kuntajakoselvittäjä on kartoittanut seudun hyvinvointialueiden näkemyksiä mahdolliseen kuntajaon muutokseen ja sen seurauksena tapahtuvaan mahdolliseen muutokseen hyvinvointialueisiin kuuluvissa kunnissa ja/tai kuntien palvelujen järjestämisen edellytyksissä. Kuntajakoselvittäjä on ollut vastaavalla tavalla yhteydessä myös Etelä-Savon maakuntaliittoon ja maakuntajohtajaan. Kartoituksessa ei ole ollut kyse ministeriön tai selvityshenkilön lausuntokierroksesta, kuten kantelussa virheellisesti esitetään. Kuntajakoselvittäjä on tehnyt työtään alueella itsenäisesti ja dokumentoinut tehdyn valmistelutyön yksityiskohtaisesti selvitysraporttiinsa.

Erityisen kuntajakoselvityksen asettaminen tapahtuu valtiovarainministeriön päätöksellä. Selvitys voidaan kuulemisen jälkeen asettaa myös vastoin kuntien tahtoa ja toisaalta selvitykseen voidaan asettaa myönteisesti suhtautuneista kunnista vain osa. Ratkaisu tehdään kokonaisuutena pohjautuen eivätkä kunnat voi asettaa päätöksissään ehtoja selvitykseen osallistumiselle.

Valtiovarainministeriö päätti 1.2.2024, arviointiryhmän ehdotuksesta ja kuntia kuultuaan, määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen Pertunmaan kunnan ja Mäntyharjun kunnan välillä. Samalla ministeriö asetti kuntajakoselvittäjän. Valtiovarainministeriön ratkaisu selvitettävästä alueesta tehdään aina kokonaisharkintaan ja kuntajakoselvittäjän tekemään arvioon pohjautuen. Selvittäjän pohjatyöllä, kuten alueella käymillä keskusteluilla ja tunnusteluilla ja niiden pohjalta tekemillä johtopäätöksillä on erittäin suuri merkitys selvitysalueen koskevassa päätöksenteossa. Ehdotus selvitettävästä alueesta on kuntajakoselvittäjän työn ydintä. Kuntajakoselvittäjän ehdotus selvitysalueesta ja sen perustelut on dokumentoitu selvitysraportissa. Valtiovarainministeriö teki selvitysalueen rajauksen kuntajakoselvittäjän ehdotuksen mukaisena.

Valtiovarainministeriö korostaa sille kuuluvaa toimivaltaa ja vastuuta arvioida kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisin ratkaisu erityisen kuntajakoselvityksen alueesta. Valtiovarainministeriö on tehnyt selvitysalueen koskevan päätöksensä kokonaisharkintaan ja kuntajakoselvittäjän tekemään arvioon pohjautuen ja ratkaisun perustelut on kuvattu yksityiskohtaisesti kuntajakoselvittäjän aineistoissa. Ottaen huomioon Pertunmaan kunnan erityisen vaikean taloudellisen tilanteen ja peruspalvelujen vaarantumisen, kuntarakennelain mukaiset kuntajaon kehittämistavoitteet ja kuntajaon muuttamisen edellytykset, selvitettävän alueen toiminnalliset perusteet sekä käytössä olleen ajan, on erityinen kuntajakoselvitys Mäntyharjun kunnan kanssa ollut perustelluin vaihtoehto Pertunmaan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi siten, että kuntien yhdistyminen voisi tulla voimaan 1.1.2025.

Ruorasmäen asukkaiden kuntalaisadressin osalta selvityksessä todetaan, että adressi ei ole kuntarakennelain 3 luvun mukainen esitys kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan eikä adressiin voida soveltaa kuntarakennelain mukaisia kunnan osan siirtämistä koskevia menettelysäännöksiä. Selvityksen ohjausryhmä päätti kokouksessaan 1.3.2024 yksimielisesti, että kuntaliitoksessa neuvotellaan vain kokonaisia kuntia koskevasta sopimuksesta.

Ministeriö ei tiedota erityisestä kuntajakoselvityksestä sen ollessa kesken, koska ei osallistu selvitystä koskevaan käytännön työhön tai kokouksiin selvityksen aikana. Erityisen kuntajakoselvityksen prosessista on tiedotettu sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudesta huolehdittu kunnissa asianmukaisesti kuntarakennelain, kuntalain ja hallintolain edellyttämällä tavalla. Erityisen kuntajakoselvityksen kuntalaistilaisuuksia on järjestetty Pertunmaalla 4.3.2024 ja Mäntyharjussa 6.3.2024. Samoina päivinä järjestettiin myös tilaisuudet kuntien työntekijöille. Tilaisuuksissa informoitiin selvityksen tila ja tavoite ja tuleva aikataulu päätöksentekoprosesseineen sekä kuntalaisille ja muille sidosryhmille varattava mahdollisuus antaa huomautus esityksestä sen jälkeen, kun kummankin kunnan hallitukset asettavat selvitysasiakirjat nähtäville 30 päivän ajaksi.

Molemmat kunnat ovat tiedottaneet huomautusmahdollisuuden varaamisesta asianmukaisesti verkkosivuillaan. Kantelijan väite siitä, että kuulutusaikana voi jättää huomautuksen ministeriön käsiteltäväksi, on virheellinen. Huomautus on tehtävä kunnanhallitukselle 30 päivän kuluessa siitä, kun huomautusten tekemistä koskeva kuulutus on kunnassa julkaistu siten kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Kunnanhallitus antaa huomautuksista lausunnon ja tekee kuntien yhdistymisestä ehdotuksen valtuustolle.

Selvityksessä lausutaan lisäksi seuraavaa kantelijan lisäkirjeen 4.4.2024 johdosta:

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistuksen valmistelua varten on asetettu valmisteluryhmä toimikaudelle 31.8.2023-31.12.2025. Tavoitteena on uudistaa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelman linjausten mukaisesti sekä lisätä järjestelmän ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä. Valtionosuusjärjestelmään esitettäviä muutoksia ei ole vielä tiedossa. Uudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle helmimaaliskuussa 2025.

Väite siitä, että hyvinvointi- tai maakunta-alueajat nousivat merkittävimmäksi määrittäväksi tekijäksi kuntajakoselvityksen selvitysalueen määrittämisessä, on ilmeisen virheellinen. Selvitysalueen rajaamista koskevassa kokonaisharkinnassa otettiin huomioon kaikki selvityksen ja tavoiteltavan kuntien yhdistymisen kannalta merkitykselliset seikat.

Pertunmaan kuntaan asetettu kuntajakoselvittäjä on toiminut asianmukaisesti ja virkavastuulla selvitystä koskevan asettamispäätöksen mukaisessa tehtävässään. Selvitykseen asetetut kunnat ovat lausunnoissaan puoltaneet kyseisen selvittäjän asettamista tehtävänsä eikä millään lausuneella kunnalla ollut muutoinkaan huomautettavaa esitettyyn selvittäjään. Kuntajakoselvittäjä tai kuntajakoselvityksen poliittinen ohjausryhmä eivät ole ylittäneet toimivaltaansa käsitellessään Ruorasmäen aluetta koskevan adressin huomioon ottamista selvityksessä. Pertunmaan kunnan erityisen kuntajakoselvityksen asettamispäätöksen mukaan selvittäjän ehdotus voi koskea myös kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Kuntajakoselvittäjä ja selvityksen ohjausryhmä eivät katsoneet tätä tarkoituksenmukaiseksi vaihtoehdoksi.

2. Säännökset

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 3 §:n (907/2019) mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Viranomaisten on julkisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lukuun sisältyvän 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain 32 §:n mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä, ja selityksen antamista varten on lain 33 §:n 1 momentin mukaan asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kuntajaotusta, kunnallishallintoa ja -taloutta sekä valtion ja kuntien suhdetta koskevien asioiden valmistelu

kuuluu perustuslain 68 §:n 1 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n (1021/2007) 13 kohdan nojalla valtiovarainministeriön tehtäviin ja toimialaan.

Kuntalain (410/2015) 118 §:ssä (175/2019) säädetään erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksistä täyttyy. Pykälän 2 momentin mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädetyssä määräjassa¹. Pykälän 3 momentin mukaan arviointimenettely voidaan lisäksi käynnistää, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet momentissa säädetyt raja-arvot. Pykälän 5 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun selvityksen tekee arviointiryhmä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden kunta. Ryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Pykälän 7 momentin (419/2021) mukaan valtiovarainministeriö tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja niitä koskevien valtuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntarakennelaissa tarkoitetun erityisen selvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Kuntarakennelain (1698/2009) 2 §:n (478/2013) mukaan kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Kuntarakennelain 2 luvussa säädetään kuntien yhdistymisen vireillepanosta ja valmistelusta. Lukuun sisältyvän 5 §:n 1 momentin mukaan esityksen kuntien yhdistymisestä tekevät muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot yhdessä. Kuntien tekemä esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö voi panna kuntien yhdistymisen vireille määräämällä toimitettavaksi 4 luvussa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen. Pykälän 3 momentin mukaan valtiovarainministeriö määrää ajankohdan, johon mennessä esitys seuraavan vuoden alusta voimaan tulevaksi aiotusta kuntien yhdistymisestä on toimitettava ministeriölle.

¹ Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräjassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä.

Kunnan osan siirtämistä koskevasta menettelystä säädetään kuntarakennelain 3 luvussa ja erityisestä kuntajakoselvityksestä 4 luvussa. Viimeksi mainittuun lukuun sisältyvän 15 §:n 1 momentin mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä valtiovarainministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen, jota varten ministeriö asettaa kyseessä olevia kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän. Erityinen kuntajakoselvitys voidaan pykälän 2 momentin mukaan määrätä toimitettavaksi 1) ministeriön aloitteesta; 2) kunnan esityksestä; tai 3) jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Pykälän 3 momentin (411/2015) mukaan kuntalain 118 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä ollutta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskeva erityinen kuntajakoselvitys voi tulla vireille myös mainitun pykälän 5 momentissa tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta.

Mainittuun 4 lukuun sisältyvän 16 a §:n 1 momentin mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevassa erityisessä kuntajakoselvityksessä kuntajakoselvittäjän on tehtävä mukana olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntien yhdistymisestä sekä kuntien yhdistymissopimuksesta. Kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä voi pykälän 2 momentin mukaan koskea 1) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan yhdistymistä olemassa olevaan kuntaan; 2) erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan alueen jakamista kahden tai useamman kunnan kesken; taikka 3) useamman kuin kahden kunnan yhdistymistä. Pykälän 3 momentin mukaan selvittäjän ehdotus voi lisäksi koskea kunnan osan siirtämistä toiseen kuntaan. Pykälän 4 momentin mukaan, jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät selvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Muutoin selvittäjä toimittaa esityksensä kuntajaon muuttamisesta ministeriölle.

Kuntarakennelain 5 luvussa säädetään kuntajaon muuttamisesta päättämisestä. Lukuun sisältyvän 18 §:n (478/2013) 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä. Kuntien esitys kuntien yhdistymisestä voidaan hylätä, jos kuntajaon muuttaminen olisi ilmeisesti vastoin 4 §:ssä säädettyjä kuntajaon muuttamisen edellytyksiä. Mainittuun 5 lukuun sisältyvän 21 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättää kuntajaon muuttamisesta tai sitä koskevan esityksen hylkäämisestä. Päätös kuntajaon muuttamisesta on lain 22 §:n 1 momentin mukaan tehtävä ennen muutoksen voimaantuloa edeltävän vuoden kesäkuun loppua. Kuntajaon muutos on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta.

3. Arviointi

Kantelun rajaaminen

Kantelija on tuonut vastineessaan esille, että Pertunmaan ja Mäntyharjun kuntien yhdistymistä koskevasta esityksestä, kuntaliitossopimuksesta ja Pertunmaan kunnanvaltuuston päätöksestä 13.5.2024 on valitettu Itä-Suomen hallinto-oikeuteen 26.6.2024. Vastineen mukaan valitus koskee muun muassa Pertunmaan kunnan menettelyvirheitä, kuntajakoselvittäjän, poliittisen ohjausryhmän ja hyvinvointialueiden toimivaltaa, asettamispäätöksen perusteluiden puuttumista ja lainmukaisuutta, selvitysalueen rajaamisen lainmukaisuutta sekä kuntaliitosselvityksen toteuttamisen lainmukaisuutta suhteessa kuntarakennelain ja hyvinvointialue- ja maakuntarakennelain säännöksiin ja perusteluihin.

Kantelija pyytää vastineessaan, että oikeuskansleri tutkii mahdolliset lainvastaisuudet sekä hyvän hallinnon toteutumisen niiltä osin kuin asiasta ei ole valitettu hallinto-oikeuteen.

Oikeuskansleri ei pääsääntöisesti tutki kantelua, jos kantelijan käytettävissä on vielä valitusoikeus tai muu säännönmukainen oikeusturvakeino. Myös nyt esillä olevassa tapauksessa tuomioistuinkontrolli on ensisijainen keino arvioida kantelussa väitetyjä epäkohtia. Itä-Suomen hallinto-oikeudessa vireillä oleva valitus (dnro 1311/2024) huomioon ottaen rajaan laillisuusvalvonnallisen arviointini koskemaan ainoastaan sellaisia seikkoja, jotka käytettävissäni olevien tietojen mukaan jäävät tuomioistuimen välittömästi arvioitavien tai niihin liittyvien asioiden ulkopuolelle. Näin ollen esimerkiksi väittämät harkintavallan väärinkäytöstä selvitysalueen rajaamisessa ja väitetyt epäkohdat hyvinvointialueiden kuulemisessa ja kuntajakoselvittäjän menettelyssä yleisemminkin, joihin on muun ohella vireillä olevan valituksen perusteina vedottu, jää arviointini ulkopuolelle.

Valtiovarainministeriön menettely kuntien kuulemisessa

Kantelijan näkemyksen mukaan Pertunmaan naapurikuntien kuuleminen jäi muodollisuudeksi eivätkä muiden kuntien valtuustot tienneet, mistä äänestivät, kun äänestivät Pertunmaan kunnan kuntajakoselvitykseen osallistumisesta.

Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntien yhdistymisen vireillepanosta ja valmistelusta, kuntajaon muuttamisen edellytyksistä sekä kuntajaon muuttamisesta päättämisestä säädetään kuntarakennelaissa. Kuntarakennelain 15 §:n 1 momentin mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta taikka muusta perustellusta syystä ministeriö voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen, jota varten ministeriö asettaa kyseessä olevia kuntia kuultuaan yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän.

Saamani selvityksen perusteella valtiovarainministeriön ratkaisu kuntien kuulemisen laajuudesta tehdään tapauskohtaiseen arvioon perustuen ja ottaen huomioon muun muassa kuntarakennelain 2 §:n mukainen tavoite siitä, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta.

Totean aluksi yleisemmin, että ministeriöillä on käytännössä harkintavaltaa kuulemisen käytännön toteuttamisessa, kuten kuulemisen menetelmien valinnassa ja aikataulujen asettamisessa. Harkintavallasta riippumatta ministeriön tulee huolehtia kuulemisen tarkoituksenmukaisuudesta ja aitoudesta. 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 (esim. OKV/3/21/2012).

Valtiovarainministeriöllä on hallintolain asian selvittämistä koskevien säännösten ja yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden puitteissa harkintavaltaa myös sen osalta, kuinka laajasti alueen kuntia kuntajakoselvitykseen osallistumisessa kuullaan. Hallintolain 6 §:stä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan ministeriö on pyytänyt 2.1.2024 Pertunmaan kunnalta sekä kaikilta sen ympäryskunnilta (Hartolan kunta, Heinolan kaupunki, Hirvensalmen kunta, Joutsan kunta ja Mäntyharjun kunta²) niiden valtuuston päätökseen perustuvaa lausuntoa osallistumisesta Pertunmaan kuntaa koskevaan erityiseen kuntajakoselvitykseen. Samalla valtiovarainministeriö pyysi mainituilta kunnilta lausuntoa kuntajakoselvittäjästä. Lausunnot tuli toimittaa ministeriölle 29.1.2024 mennessä. Lausunnot on kirjattu erityisen kuntajakoselvityksen toimittamista sekä kuntajakoselvittäjän asettamista koskevaan valtiovarainministeriön päätökseen 1.2.2024 (VN/36388/2023).

² Mäntyharjun kunnanvaltuusto toteaa 29.1.2024 päätökseen perustuvassa lausunnossaan, että Mäntyharjun kunta osallistuu erityiseen kuntajakoselvitykseen koskien Pertunmaan kuntaa. Kunnanvaltuusto korosti, että osallistuminen kuntajakoselvitykseen ei ole Mäntyharjun kunnan sitoumus kuntaliitokselle tai kuntaliitoksille. Mäntyharjun kunta katsoi, että on niin Mäntyharjun kuin Pertunmaan kuntalaisten etu, että kuntajakoselvityksen perusteella tehtävät johtopäätökset muodostavat kuntarakennelaissa tarkoitetun elinvoimaisen, alueellisesti eheän ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivan kuntarakenteen, jolla on riittävän vahva rahoituspohja ja joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä.

Minulla ei ole huomautettavaa kuntien kuulemisen laajuuteen tai oikea-aikaisuuteen liittyen ottaen huomioon, että kuuleminen oli ulotettu koskemaan kaikkia Pertunmaan kunnan ympäryskuntia ja ajoitettu riittävän varhaiseen valmisteluvaiheeseen. Totean kuitenkin, että kunnille toimitettu lausuntopyyntö olisi voinut olla yksilöidympikin päätöksenteon tietopohjan varmistamisen näkökulmasta. Totean lisäksi, että lausuntoajan riittävä pituus on olennainen tekijä kuulemisen onnistumiselle. Lausunnoille annettun määräajan tulee olla sellainen, että kunnat voivat lausuntopyyntöön kohtuudella vastata. Nyt kuulemiseen varattu määräaika (alle neljä viikkoa) olisi voinut olla asian laatuun nähden pidempikin. Valtiovarainministeriö on selvityksessään kuitenkin esittänyt perusteluita kuntajakoselvityksen toteuttamisen kiireelliselle aikataululle.

Vaikka lausuntokierros olisi nähdäkseni voinut olla toteutettu joiltain osin paremminkin, kuntien kuulemisen voi kokonaisuutta vasten arvioituna katsoa toteutuneen hyvän hallinnon mukaisesti osana muuta päätöksentekoprosessia. Arviooni vaikuttaa se, että molemmat kunnat hyväksyivät myöhemmin kuntajakoselvittäjän esityksen Pertunmaan kunnan yhdistymisestä Mäntyharjun kuntaan ja toimittivat yhteisen yhdistymisesityksensä valtiovarainministeriölle 15.5.2024. Kunnat esittivät valtioneuvostolle kuntajaon muuttamista siten, että Pertunmaan kunta lakkaa 31.12.2024 ja se yhdistetään Mäntyharjun kuntaan 1.1.2025. Valtioneuvosto hyväksyi esityksen kuntarakennelain 21 §:n nojalla 6.6.2024.

Valtiovarainministeriön menettely tieto- ja asiakirjapyyntöihin vastaamisessa ja asettamispäätöksen tietopohjan dokumentoimisessa

Kantelijan mukaan hänen tieto- ja asiakirjapyyntöihinsä on vastattu puutteellisesti tai vaihtoehtoisesti prosessi ja päätökset on jätetty valtiovarainministeriössä asianmukaisesti dokumentoimatta.

Julkisuusperiaate merkitsee oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta. Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tätä oikeutta voidaan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja vain lailla.

Julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta toteutetaan julkisuuslailla. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) hallitusmuodon 10 §:n 3 momenttia (nykyisin perustuslain 12 §) koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

säännökseen sisältyvä perusoikeussäännös sisältää oikeuden tietoon. Perusteluiden mukaan riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin sekä valvonnan edellytys.

Viranomaistoiminnan avoimuudella ja läpinäkyvyydellä toteutetaan julkisuusperiaatteen lisäksi perustuslain 2 §:n 2 momenttiin pohjautuvaa ja 14 §:n 4 momentissa perusoikeutena säädettyä osallistumisoikeutta ja oikeutta yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, jota julkisen vallan tulisi kyseisen säännöksen samoin kuin perustuslain 22 §:n perusteella edistää. Perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettu osallisuus on vaikuttamismahdollisuuden lisäksi sitä, että ihmiset avoimuuden kautta ymmärtävät heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa vaikuttavat päätöksentekoprosessit sekä saavat tietoonsa päätösten syyt ja niiden perusteet.

Tiedonsaantioikeus ja julkisuusperiaate toteutuvat päätöksenteossa riittävän dokumentaation kautta. Päätöksentekoa koskevan perustelutiedon avoimuuden merkitys samoin kuin hyväksyttävyyden tärkeys korostuu, kun päätöksenteossa on kysymys perus- ja ihmisoikeuksista ja erityisesti silloin, kun päätöksillä puututaan kyseisiin oikeuksiin voimakkaasti ja/tai niillä on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia (esim. OKV/66/10/2022). Viranomaisen toiminnan avoimuus vahvistaa osaltaan luottamusta viranomaisten toiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Avoimuus myös vahvistaa tiedon objektiivisuutta ja monipuolisuutta, jolla on merkitystä päätöksenteon hyväksyttävyydelle (esim. OKV/461/70/2020).

Kantelija on tehnyt valtiovarainministeriölle yhteensä kolme tieto- tai asiakirjapyyntöä. Valtiovarainministeriö on vastannut 1.2.2024 lähetettyyn pyyntöön 14.2.2024, 15.2.2024 lähetettyyn pyyntöön 20.2.2024 ja 2.4.2024 lähetettyyn pyyntöön 11.4.2024. Totean, että valtiovarainministeriö on vastannut asiakirjapyyntöihin julkisuuslaissa säädetyn määräajan puitteissa. Tämä ei kuitenkaan poista valtiovarainministeriön velvollisuutta huolehtia siltä pyydettyjen asiakirjojen tietopohjan dokumentaatiosta ja päätösten perustelemisesta yleisemminkin.

Päätösten yleinen perustelovelvollisuus sisältyy perustuslain 21 §:n 2 momentissa lueteltuihin hyvän hallinnon tärkeimpiin osa-alueisiin ([HE 309/1993 vp](#), s. 74). Perusteluilla turvataan hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perustelujen avulla voidaan myös arvioida ja varmistaa, että viranomaisen on käyttänyt päätös- ja harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Viranomaisen kannalta perustelovelvollisuus edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, että ratkaisun perusteet selvitetään huolellisesti ja monipuolisesti. (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus. 3. uudistettu painos, online. AlmaTalent 2023, luku III.8. Hallintopäätöksen perustelut)

Kantelijan asiakirja- ja tietopyyntöihin annettujen vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että kaikkia valtiovarainministeriön linjauksia ei ole dokumentoitu riittävällä tarkkuudella. Tällä viittaa siihen, että kuntajakoselvittäjä on esittänyt valtiovarainministeriölle ehdotuksensa ja perustelunsa selvitysalueen rajauksesta suullisesti 30.1.2024 pidetyssä Teams-kokouksessa. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella päätös erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta sekä kuntajakoselvittäjän asettamisesta 1.2.2024 tehtiin mainitun Teams-kokouksen pohjalta ilman, että siitä olisi pidetty kokouspöytäkirjaa tai keskustelua dokumentoitu muullakaan tavoin. Selvitysalueen rajausmahdollisuuksia ei oltu käsitelty myöskään valtiovarainministeriön selvityksessä viitatussa arviointiryhmän ehdotuksessa 17.11.2023³.

Totean, että päätös erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta ja etenkin selvitysalueesta on kunnille merkittävä viranomaispäätös, jonka perusteiden avoimuus ja julkisuus ovat edellytyksiä julkisen vallankäytön arvioitavuudelle. Vaikka kuntajakoselvittäjän ehdotus selvitysalueesta ja sen perustelut on dokumentoitu myöhemmin selvitysraportissa 20.3.2024, valtiovarainministeriön sinällään merkittävän linjauksen perusteita ei puuttuvasta dokumentoinnista johtuen ollut tätä ennen mahdollista arvioida ja todeta ulkoapäin. Edelleen, vaikka kuntajakoselvityksen toteuttamiselle kiireellisellä aikataululla on käsillä olevassa tapauksessa löydettävissä painaviakin perusteita, on asian kannalta merkittävät päätökset ja niihin johtanut viranomaisten välinen vuoropuhelu tai muu tietopohja dokumentoitava avoimesti, julkisesti ja objektiivisesti aikataulupaineesta riippumatta. Päätöksenteon perusteiden ja tietopohjan dokumentoimisen tarve korostuvat tilanteissa, joihin liittyy mahdollisesti voimakkaitakin näkemyseroja.

4. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni käsityksen päätösten tietopohjan asianmukaisesta dokumentoinnista valtiovarainministeriön tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettavaksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää

³ Arviointiryhmän tehtävänä oli tehdä selvitys Pertunmaan kunnan mahdollisuuksista turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut (asettamispäätös 10.10.2023, VN/18986/2023). Arviointiryhmä katsoi ehdotuksessaan, että Pertunmaan kunnan taloudelliset edellytykset asukkaiden palveluiden turvaamiseen ovat vaarantumassa. Arviointiryhmä korosti, että Pertunmaan kunnan talouden kestävään kehitykseen tulee kiinnittää erityistä huomiota ennen mahdollista kuntajaon muutoksen voimaantumista, jotta alijäämän ja lainan määrät eivät jatkaisi kasvuaan tai kasvaisivat korkeintaan vain maltillisesti.