Muistio 14.12.2020

KIHLAKUNTAJAKOPÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN **1.1.2021**

Muutosehdotusten tausta ja lainsäädäntö

Uusi maakuntajakopäätös, joka tulee voimaan 1.1.2021, aiheuttaa muutostarpeita kihlakuntajakoon.

Kihlakuntajaosta säädetään valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain (126/1992) 3 §:ssä. Säädöksen mukaan läänin alue jaetaan kihlakuntiin kuntien rajoja noudattaen ja jaosta päättää valtioneuvosto. Valtioneuvoston ohjesäännön (263/2003) 3 §:n 15 kohdan mukaan kihlakuntajaosta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 10 kohdan mukaan valtion paikallishallinnon toimialuejaot ja niiden yhteensovittaminen kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan. Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annettu laki on monilta kohdiltaan teknisesti vanhentunut. Laki on silti osittain voimassa ja sitä tulee nykytilanteessa pyrkiä soveltamaan soveltuvin osin.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Maakuntajakoa on muutettu 29.8.2019 valtioneuvoston päätöksellä, joka tulee voimaan 1.1.2021. Kihlakuntajaon ja maakuntajaon olisi perusteltua olla yhteen sovitettu siten, että kihlakunta ei sijaitsisi kahden eri maakunnan alueella. Maakuntajaon muutos aiheuttaa muutostarpeen kihlakuntajakoon.

Maakuntajako muuttuu 1.1.2021 lukien seuraavasti:
- Heinäveden kunta siirtyy Etelä-Savon maakunnasta Pohjois-Karjalan maakuntaan,
- Joroisten kunta siirtyy Etelä-Savon maakunnasta Pohjois-Savon maakuntaan,
- Iitin kunta siirtyy Kymenlaakson maakuunasta Päijät-Hämeen maakuntaan,
- Kuhmoisten kunta siirtyy Keski-Suomen maakunnasta Pirkanmaan maakuntaan ja
- Isonkyrön kunta siirtyy Pohjanmaan maakunnasta Etelä-Pohjanmaan maakuntaan.

Kihlakuntajakopäätöstä on perusteltua muuttaa edellä mainittujen maakuntaa vaihtavien kuntien osalta. Lisäksi kihlakuntajakopäätökseen olisi teknisesti päivitettävä vuoden 2007 jälkeen tapahtuneiden kuntaliitosten aiheuttamat muutokset. Viimeksi kihlakuntajakoa on muutettu valtioneuvoston päätöksellä kihlakuntajaosta annetun valtioneuvoston päätöksen 2 §:n muuttamisesta (1036/2007), joka on tullut voimaan 1.1.2009. Käytännössä kihlakuntajako on muuttunut tämän jälkeen kuntaliitospäätösten yhteydessä, vaikka kihlakuntajakopäätöstä ei ole nimenomaisesti uudistettu. Kussakin kuntaliitospäätöksissä on päätetty, mihin kihlakuntaan uusi muodostettu kunta kokonaisuudessaan kuuluu.

Läänejä ei enää ole, eivätkä ne voi jakautua kihlakuntiin, mikä asettaa kihlakuntajaon olemassa olon perustan lähtökohtaisesti kyseenalaiseksi. Kihlakuntajako toimii silti poliisilaitosten aluejaon ja rajavartioston hallintoyksiköiden toimialuejaon perusteena. Varsinainen kihlakuntahallinto (kihlakunnanvirastot) purettiin valtion paikallishallinnon kehittämisestä annettuun lakiin tehdyillä muutoksilla vuoden 2008 alusta lukien. Syyttäjän organisaatiouudistuksen (voimaan 1.10.2019), maistraattien muodostettua yhdessä Väestörekisterikeskuksen kanssa valtakunnallisen Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2020 alusta ja ulosottotoimen uudistuksen (voimaan 1.12.2020) myötä poliisitoimi on ainoa jäljelle jäävä valtion viranomainen, jonka toiminta on lain tasolla (laki poliisin hallinnosta 110/1992, 6 §) säädetty noudattamaan paikallishallinnon aluejaotusta eli kihlakuntajakoa. Lisäksi

rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston (651/2005) 16 §:ssä säädetään hallintoyksiköiden toimialueista kihlakuntajakoon perustuen. Muuttuneessakin lainsäädäntöympäristössä olisi silti perusteltua pyrkiä valtion eri alueellisten jakojen yhteensovittamiseen ja näin ollen yhteen sovittaa kihlakuntajako voimassa olevaan maakuntajakoon ja jakoon poliisilaitoksien ja rajavartiolaitoksen hallintoyksiköiden toimialueista.

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan kihlakuntia muodostettaessa tulee ottaa huomioon eri alueiden erityispiirteet, kuten asukasmäärä, asukastiheys, laajuus, liikenneyhteydet ja kieliolot niin, että syntyy edellytykset 2 §:ssä mainittujen tavoitteiden saavuttamiselle. Lain 2 §:ssä säädetään, että tavoitteena on parantaa palvelujen laatua ja kansalaisten oikeusturvaa, turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa sekä luoda edellytykset toimintojen kokoamiselle yhteen, päätösvallan siirtämiselle paikallistasolle ja palvelujen taloudelliselle tuottamiselle. Lisäksi 2 §:n mukaan palveluja ja kansalaisten oikeusturvaa parannettaessa on otettava huomioon, mitä perustuslain 17 §:ssä säädetään ja mitä saamenkielisten palvelujen ja oikeusturvan tasapuoliseksi järjestämiseksi on tarpeen. Kihlakuntajaolla ei käytännössä enää kuitenkaan voi juurikaan vaikuttaa lain 2 §:ssä säädettyihin tavoitteisiin. Poliisilaitoksien toimialueena on useampi kihlakunta, Helsinkiä lukuun ottamatta. Nykyiset poliisilaitoksetkin ovat alueiltaan, Uuden maan alueella olevia poliisilaitoksia lukuun ottamatta, yhden tai useamman maakunnan kokoisia. Kihlakuntajaon muutoksen vaikuttavuuden voidaan arvioida olevan nykyisessä valtion hallintorakenteessa vähäinen.

Valmistelu

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö pyytää jaosta esitykset lääninhallituksilta. Momentin mukaan lääninhallituksen on ennen esityksen tekemistä kuultava asianomaisia kuntia. Lääninhallituksia ei enää ole, eikä niiden sijaan useassa muussa asiassa tulleilla aluehallintovirastoilla ja ELY-keskuksilla ole vastaavia kihlakuntiin liittyviä toimivaltuuksia tai tehtäviä. Niiden tai niiden alaisten virastojen toimialueiden jako ei perustu kihlakuntiin. Tämä vuoksi esitystä valmisteltaessa on katsottu, että ei ollut perusteltua pyytää niiltä esityksiä kihlakuntajaosta. Myöskään niiden kuulemista ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Valtion viranomaisista asiassa katsottiin perustelluksi kuulla sisäministeriötä, poliisihallitusta ja rajavartiolaitosta. Maakuntaa vaihtavia kuntia oli myös perusteltua kuulla. Lisäksi kuultiin valtion aluejakoneuvottelukuntaa ja Suomen kuntaliittoa. Kuuleminen oli perusteltua hoitaa suoraan valtiovarainministeriöstä. Mainituille tahoille toimitettiin kirjallinen lausuntopyyntö ja kutsu osallistua kuulemistilaisuuteen.

Viimeksi vuonna 2007 tehdyn kihlakuntajakopäätöksen muutokseen jälkeen tehtyjen kuntaliitosten osalta nyt tehtävistä puhtaasti teknisistä muutoksista kihlakuntajakoon ei ole tarpeen kuulla kuntia. Kussakin kuntaliitospäätöksissä on päätetty, mihin kihlakuntaan uusi muodostettu kunta kuuluu, eikä siihen tehdä tässä päätöksessä muutoksia. Muita tahoja, kuten esimerkiksi maakuntien liittoja ei myöskään kuultu, sillä kihlakuntajaolla ei ole enää käytännön alueellisia tai muita vaikutuksia, pois lukien edellä mainitut poliisin ja rajavartiolaitoksen aluejaot.

Asiasta järjestettiin kuulemistilaisuus 1.12.2020, johon osallistuivat edustajat sisäministeriöstä, valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolta sekä kunta- ja alueosastolta, Poliisihallituksesta, Hämeen poliisilaitoksesta, Rajavartiolaitoksesta, Iitin kunnasta ja Isonkyrön kunnasta.

Kirjallisen lausunnon asiassa antoivat Sisäministeriö/sisäministeriön poliisiosasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Kuhmoisten kunta ja Valtion aluejakoneuvottelukunta.

Sisäministeriö/poliisiosasto toteaa lausunnossaan, että valtiovarainministeriön ehdottama kihlakuntajakopäätöksen 2 §:n muutosesitys ei poliisiosaston näkemyksen mukaan sellaisenaan edellytä poliisihallinnon toimialan säädösmuutoksia, vaikka kihlakuntamuutos konkreettisesti muuttaakin poliisilaitosten alueita Iitin osalta edellä mainitulla tavalla. Vaikka muutoksilla ei ole myöskään merkittäviä vaikutuksia poliisitoiminnan kannalta, on muutoksella tiettyjä heijastevaikutuksia poliisitoiminnan resurssien kohdentamisen ja hätäkeskustoiminnan osalta.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että yleisesti ottaen kihlakuntajaolla ei ole poliisin tai sen yksiköiden toiminnan kannalta olennaista merkitystä. Poliisihallitus myös lausunnossaan toteaa, että kihlakuntajakopäätöksen muuttaminen tavalla, jossa kunta siirtyy toisen poliisiyksikön toimialueelle, on merkitystä myös hätäkeskustoimintaan. Hätäkeskusten osalta varsinkin Iittiä ja Kuhmoista koskevat muutokset olisivat merkittävimmät hätäkeskustoiminnan kannalta. Poliisihallituksen lausunnon perusteella valtiovarainministeriö pyysi asiasta lisäselvitystä sisäministeriöltä. Saadun selvityksen mukaan vuoden vaihteessa tapahtuvan muutoksen toiminnallisiin vaikutuksiin koskien hätäkeskuslaitoksen toimintaa, hätäpuheluohjausta ja polisin toimintaa ovat tiedossa ja niihin on varauduttu.

Rajavartiolaitoksen osalta todetaan, että kihlakunnasta toiseen siirrettävät ja Rajavartiolaitoksen toimialueeseen kuuluvat kunnat sijaitsevat sisämaassa eikä esitettyjen muutosten ole arvioitu juurikaan vaikuttavan Rajavartiolaitoksen toimintaan. Rajavartiolaitoksesta annettua valtioneuvoston asetusta (651/2005) ei ole tarpeen muuttaa kihlakuntajakopäätöksen suunnitellun muutoksen takia.

Kuhmoisten kunta ilmoittaa antamassaan kaupunginhallituksen lausunnossaan hyväksyvänsä kihlakuntajakomuutoksen.

Valtion aluejakoneuvottelukunta yhtyy lausuntopyynnön mukana toimitetussa perustelumuistioluonnoksessa todettuun lähtökohtaan siitä, että kihlakuntajaon ja maakuntajaon olisi perusteltua olla yhteen sovitettu siten, että kihlakunta ei sijaitsisi kahden eri maakunnan alueella. Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Ehdotetut muutokset kihlakuntajakoon ovat käytännössä väistämättömiä ja luonteeltaan teknisiä. Muutokset toteuttavat kihlakuntajaon yhtenevyyttä suhteessa maakuntajakoon eikä niillä myöskään ole merkittäviä kielellisiä vaikutuksia. Valtion aluejakoneuvottelukunnalla ei ole huomautettavaa asiassa. Neuvottelukunta kuitenkin toteaa lisäksi, että mikäli kihlakuntajakoa koskevaa lainsäädäntöä tarkistetaan, valmistelua tulee edeltää perusteellinen kielellisten vaikutusten arviointi. Mikäli kihlakuntajako myöhemmin päätetään lakkauttaa, tulee varmistaa, että alueellisten yksiköiden toimintaedellytykset turvataan sekä lain tasolla että käytännössä.

Kirjallisen lausuntopalauteen ja kuulemistilaisuuden perusteella esitys olisi hyväksyttävissä. Yksikään lausunnon antaja tai kuulemistilaisuuteen osallistuja ei ilmoittanut vastustavansa esitystä. Päätöksellä ei arvioida olevan muita konkreettisia vaikutuksia, kuin se, että kihlakuntajakomuutos muuttaa poliisilaitosten alueita Iitin osalta. Vaikka muutoksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia poliisitoiminnan kannalta, on muutoksella sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen mukaan tiettyjä heijastevaikutuksia poliisitoiminnan resurssien kohdentamisen ja hätäkeskustoiminnan osalta. Muutokset ovat sisäministeriön toimialalla tiedossa ja niihin on varauduttu. Suurin osa muu-

toksista johtuu maakuntajaon muuttumisesta, ei niinkään samaan aikaan tapahtuvaksi esitetyn kihlakuntajaon muuttamisesta. Käytännön järjestelyiden suorittaminen tarpeellisessa laajuudessa kuuluu sisäministeriön hallinnonalan viranomaisille ja niiden ohjaus ja valvonta sisäministeriölle.

Esitys

Muutetaan kihlakuntajakopäätöksen 2 § (kihlakuntajako).

Maakuntaa vaihtavat kunnat sijoitettaisiin samaan maakuntaan kuuluvaan maantieteellisesti niitä lähimpään kihlakuntaan seuraavasti:

Iitti kuuluisi kihlakuntaan, johon kuuluisivat Asikkala, Hollola, Iitti, Kärkölä, Lahti, Orimattila, Padasjoki.

Isokyrö kuuluisi kihlakuntaan, johon kuuluisivat Ilmajoki, Isokyrö, Kurikka ja Seinäjoki.

Kuhmoinen kuuluisi kihlakuntaan, johon kuuluisivat Juupajoki, Kangasala, Kuhmoinen, Orivesi ja Pälkäne.

Joroinen kuuluisi kihlakuntaan, johon kuuluisivat Joroinen, Leppävirta ja Varkaus.

Heinävesi kuuluisi kihlakuntaan, johon kuuluisivat Heinävesi, Joensuu, Kontiolahti, Liperi, Outokumpu ja Polvijärvi.

Lisäksi tehtäisiin kuntaliitospäätösten mukaiset tekniset muutokset kihlakuntajakopäätökseen poistamalla viimeksi tehdyn kihlakuntajakopäätöksen muutoksen jälkeen lakanneet kunnat ja lisäämällä uudet perustetut kunnat kihlakuntajakoon, seuraavasti:

Raasepori kihlakuntaan, johon kuuluisivat Hanko, Inkoo ja Raasepori.
Kemiönsaari kihlakuntaan, johon kuuluisivat Kemiönsaari ja Parainen.
Vöyri kihlakuntaan, johon kuuluisivat Korsnäs, Maalahti, Mustasaari, Vöyri.
Mänttä-Vilppula kihlakuntaan, johon kuuluisivat Mänttä-Vilppula, Ruovesi ja Virrat
Siikalatva kihlakuntaan, johon kuuluisivat Haapajärvi, Haapavesi, Kärsämäki, Nivala, Pyhäjärvi, Pyhäntä, Reisjärvi ja Siikalatva.

Koska läänejä ei enää ole, esitysteknisestä luettavuuden parantamiseksi kihlakuntajakopäätöksessä olisi perusteltua jaotella kihlakunnat päätöksessä maakuntien mukaisesti jaoteltuna. Tällä ei kuitenkaan ole oikeusvaikutuksia. Maakuntajakolaissa (1159/1997) ei säädetä yhteyttä maakuntien ja kihlakuntien välillä.

Vaikutukset

Kihlakuntajaolla ei ole enää vaikutusta valtion hallinnollisia jakoja muodostettaessa, pois lukien poliisin ja rajavartiolaitoksen aluejaot. Kyseessä on lähtökohtaisesti kuntaliitoksista ja maakuntien muutoksista johtuva tekninen muutos.

Kihlakuntajakoa valmisteltaessa on alustavasti selvitetty mahdollisia vaikutuksia sisäministeriön hallinnonalalle. Maakuntajakopäätöksen 29.8.2019 yhteydessä arvioitiin, että muutoksilla arvioidaan olevan vain pieniä vaikutuksia poliisilaitosten toimintaan, koska nykyiset poliisilaitokset ovat alueiltaan, Helsinkiä lukuun ottamatta, käytännössä yhden tai useamman maakunnan kokoisia.

Iitin kunta siirtyy Kymenlaakson maakunnasta Päijät-Hämeen maakuntaan.

Tässä esityksessä Iitin kunta sijaitsisi kihlakunnassa, joka sijaitsee Päijät-Hämeen maakunnan alueella. Kymenlaakson kihlakunnat sijaitsevat Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen alueella ja Päijät-Hämeen kihlakunnat taas Hämeen poliisilaitoksen alueella. Iitti sijoitettaisiin siis kihlakuntaan, joka nykytilaan verrattuna sijaitsee eri poliisilaitoksen alueella. Muiden maakuntaa vaihtavien kuntien osalta sekä uusi että vanha maakunta kuuluvat saman poliisilaitoksen alueeseen. Kolmessa poliisilaitoksessa toimii yhteensä viisi kaksikielistä alueellista yksikköä, joiden enemmistön kieli on ruotsi. Esitetyt kihlakuntamuutokset eivät kohdistu kyseisiin alueisiin.

Kirjallisen lausuntopalauteen ja kuulemistilaisuuden perusteella päätöksellä ei arvioida olevan muita konkreettisia vaikutuksia, kuin se, että kihlakuntajakomuutos muuttaa poliisilaitosten alueita Iitin osalta. Vaikka muutoksilla ei ole saadun lausuntopalautteen pohjalta arvioituna merkittäviä vaikutuksia poliisitoiminnan kannalta, on muutoksella sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen mukaan tiettyjä heijastevaikutuksia poliisitoiminnan resurssien kohdentamisen ja hätäkeskustoiminnan osalta. Kihlakuntajako uudistus seuraa aiempaa maakuntajako uudistusta, joka tulee voimaan 1.1.2021. Koska hätäkeskusten yhteistoiminta-alueet noudattavat edelleen maakuntarajoja, koskee muutos hätäpuheluiden ohjauksia. Tähän liittyen hätäpuheluohjaukset Iitin ja Kuhmoisten kuntien osalta tulee muuttaa vastaamaan hätäkeskusalueiden jakoa. Muutokset ovat sisäministeriön toimialalla tiedossa ja niiden tekemiseen on saadun selvityksen mukaan varauduttu.

Esityksellä ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia kuntien tai muiden viranomaisten asemaan, pois lukien edellä kuvatut rajalliset vaikutukset sisäministeriön tiettyihin viranomaisiin. Esityksellä ei ole vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen tai muihin kansalaisten oikeuksien toteutumiseen.

Voimaantulo

Esitys ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2021. Samaa aikaan tulee voimaan valtioneuvoston päätös maakunnista 978/2019.