



ASIA

Kuntarakenneuudistuksen valmistelu

KANTELUT

Markus Mustajärvi pyytää 4.3.2013 päivätyssä kantelussaan oikeuskansleria tutkimaan valtiovarainministeriön johtaman kuntarakennelain valmisteluprosessin aikataulun lainmukaisuuden sekä kuntien tosiasiallisen mahdollisuuden perehtyä niihin keskeisiin tekijöihin, jotka ovat olennaisia lausunnon antamiseksi ja jotka vaikuttavat kuntien asemaan (OKV/381/1/2013).

Tapio Nyysti pyytää 15.3.2013 päivätyssä kantelussaan oikeuskansleria tutkimaan, ovatko valtiovarainministeriön valmistelemassa kuntarakennelakiehdotuksessa mainitut kuntien muodostamista ohjaavat säännökset/kriteerit riittävän täsmällisiä, onko noudatettu hyvän hallinnon periaatteita ja onko kuntien itsehallinnollinen perustuslain suoja huomioitu (OKV/450/1/2013).

Usean kunnan edustajat pyytävät 27.3.2013 ja 2.4.2013 päivätyissä samansisältöisissä kanteluissaan oikeuskansleria ryhtymään pikaisiin toimenpiteisiin kuntarakennelakiluonnoksen etenemisen estämiseksi eduskuntaan ja saattamaan asian valmistelun kaikissa suhteissa vastaamaan hallintolain, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja hyvän hallintotavan vaatimuksia (OKV/5-14/21/2013).

PYYDETYT SELVITYKSET

Pyysin ja sain valtioneuvoston yleisistuntoon menevää kuntajakolain uudistamista koskevan hallituksen esityksen esittelylistaa 2.4.2013 ennakoita tarkastaessani valtiovarainministeriön hallitusneuvos Auli Valli-Linnulta ja lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpäältä suullisesti tietoja kuntarakenneuudistuksen valmisteluprosessista.

Pyysin lisäksi 2.4.2013 valtiovarainministeriöltä kirjallisen selvityksen kuntarakenneuudistuksen kytketymisestä kuntauudistuksen muihin elementteihin.

Valtiovarainministeriön osastopäällikkö, ylijohtaja Päivi Laajala ja lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää antoivat selvityksensä 3.4.2013. Selvityksessä lausutaan muun muassa seuraavaa: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) järjestäminen liittyy kuntarakennemuutoksiin keskeisesti, koska sen osuus kuntien toimintamenoista on noin 46 prosenttia.” ”Hallituksen esityksen valmistelussa on sote-linjauksien osalta otettu huomioon se, että hallitus linjasi viime kesänä eduskunnan hyväksymässä tiedonannossa, että kuntauudistus valmistellaan aikataulullisesti siten, että kokonaisuuden pääpiirteet ovat tiedossa keväällä rakennelain voimaan tullessa. Kokonaisuudella tarkoitetaan tiedonannossa käsiteltyjä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutusta, kuntalain kokonaisuudistusta, valtionosuusjärjestelmän uudistusta, metropoliratkaisua sekä kuntien tehtävien arviointia. Hallitus on siten sitoutunut siihen, että kuntarakennelain selvitysvelvollisuuden tullessa voimaan kunnilla on tiedossa kaikki kuntaliitoksen selvittämiseen vaikuttavat keskeiset linjaukset. Näiden linjauksien perusteella kunnat voivat määrittellä, millaisella alueella ne selvittävät kuntien yhdistymistä. Menettely turvaa kunnille kuntaliitosselvityksien ja –esityksien kannalta keskeiset tiedot kuntarakenteeseen vaikuttavista seikoista silloin, kun kuntien selvitysvelvollisuus tulee voimaan.”

HANKITUT TIEDOT

Valtioneuvoston eduskunnalle 5.6.2012 antamassa tiedonannossa kuntauudistuksen etenemisestä todettiin, että kuntauudistus valmistellaan aikataulullisesti siten, että kokonaisuuden (kuntarakennelain lisäksi kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu sekä kuntien tehtävien arviointi) pääpiirteet ovat tiedossa rakennelain astuessa voimaan (VNT 2/2012 vp). Eduskunta päätti 21.6.2012 tiedonannon johdosta, että valtioneuvoston nauttii eduskunnan luottamusta (EK 25/2012 vp).

Valtioneuvosto antoi 4.4.2013 eduskunnalle kuntajakolain (uudelta nimikkeeltään kuntarakennelaki) uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp).

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti 4.4.2013 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän tehtävänä on valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsäädäntöksi, joka sisältää kuntauudistuksen edellyttämät välttämättömät säännökset sote-palveluiden järjestämisestä ja rahoittamisesta (STM022:00/2013).

RATKAISU

Totesin kuntarakennemuutuksen aikaisempaa vaihetta koskeneessa kanteluratkaisussani, että perustuslainvoimaisesti suojatusta kunnallisesta itsehallinnosta voidaan johtaa korostettu kuntien aidon kuulemisen vaatimus niiden toimintaedellytyksiin vaikuttavissa asioissa. Kuulemisen aitous edellyttää ensinnäkin oikeaa ajoitusta: kuuleminen on toteutettava 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 ilmaiseamiseen, esimerkiksi käytettävissään riittävän selkeä lausuntopyyntö ja riittävät taustatiedot sekä riittävä aika lausuntonsa antamiseen (OKV/3/21/2012).

Sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat hyvin huomattavan osan kunnan vastuulla olevista palveluista. Kuntarakennemuutuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksen valmistelun eritahtisuutta ei voi pitää sen vuoksi perustuslaissa turvattujen kansanvaltai-

suuden, osallistumisoikeuksien, oikeuden tulla kuulluksi ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta onnistuneena ratkaisuna. Näkemykseni mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen perusratkaisujen tulisi olla riittävällä tarkkuudella tiedossa toisaalta eduskunnan näkökulmasta sen käsitellessä kuntajakolain uudistamista koskevaa hallituksen esitystä lakien voimaantuloajankohdan ja ilmoituksille ja selvityksille asetettavien määräaikojen osalta sekä toisaalta kuntien näkökulmasta siinä vaiheessa, kun kuntien uudistettuun kuntarakennelaikiin perustuva velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä tulisi voimaan.

Eduskunnalle annetun hallituksen esityksen mukaisessa uudistetussa kuntarakennelaissa asetettaisiin kunnille velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä laissa säädettyjen selvityserusteiden mukaisesti. Kuntien yhdistymistä koskeva päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä säilyisi nykyisellään. Ehdotettu selvitysvelvollisuus ja ehdotetut selvityserusteet ovat parhailaan eduskunnan käsiteltävinä. Kunkin kuntien yhdistämistä koskevan valtioneuvoston päätöksen lainmukaisuus tulee erikseen tarkastettavaksi ja valtuuston vastustuksesta huolimatta tehtyyn valtioneuvoston päätökseen saa lisäksi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Saatan edellä esittämäni kuntarakennemuutoksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmistelun aikataulujen yhteensovittamista koskevat näkökohdat pääministeriä valtioneuvoston yleisessä johtamisessa ja hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa avustavan valtioneuvoston kanslian, kuntarakennemuutoksen valmistelusta vastaavan valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmistelusta vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Kantelut eivät anna ainakaan tässä vaiheessa aihetta muihin toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
