



Österbottens förbund
Pohjanmaan liitto

Lausunto

1

Dnr 287/05.00.03/2012

18.2.2013

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 22.11.2012, VM 162:00/2011

LAUSUNTO KUNTARAKENNELAKILUONNOKSESTA

1 Periaatteelliset lähtökohdat

Paikallisella itsehallinnolla on Pohjoismaissa pitkät perinteet. Se on myös kirjattu Suomen perustuslakiin, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (731/1999, 121 §). Perustuslaki lähtee siis kunnan asukkaiden itsehallinnosta eikä kuntien itsehallinnosta, mikä on tärkeä periaatteellinen pohja. Lisäksi laissa edellytetään, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnallisen itsehallinnon edellytyksinä mainitaan paikallisdemokratia ja demokratian arvot, kuten kansalaisten tahdon toteutuminen, itsenäinen mielipiteen muodostaminen ja kansalaisten aktiivinen osallistuminen, kun taas todellisuudessa kuntien kehitystä määräävät lisääntynyt ammattimaisuus ja erikoistuminen, mikä puolestaan johtuu yhä moninaisemmasta yhteiskunnasta ja ennen kaikkea lakisääteisten tehtävien lisääntymisestä.

Keskustason ja paikallistason välisestä valtasuhteesta voidaan esittää kaksi erilaista näkökantaa. Toinen lähtee siitä, että on toimialoja, joilla valtiolla ei ole päätösvaltaa ja joiden asioita hoitavat kunnan asukkaiden valitsevat edustajat. Toisen, vastakkaisen näkökannan mukaan kuntien toimivalta perustuu kaikilla toimialoilla valtiovallan erilliseen delegointiin. Suomen kunnallinen itsehallinto nojaa ensin mainittuun näkökantaan. Valtion puuttumista kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvaan kunnallishallintoon on sen vuoksi aina tarkasteltava perustuslain säännösten näkökulmasta.



18.2.2013

2 Kuntarakenneuudistuksen tavoite

Valtio on lakisääteisten tehtävien kautta antanut kunnille päävastuun yhtenäisvaltion hyvinvointipalvelujen ylläpitämisestä varmistamatta, että kuntien taloudelliset voimavarat ovat riittävät. Yhtenäisvaltion tavoitteena olevaa yhdenvertaisten palvelujen tarjoamista kaikille asuinpaikasta riippumatta on kuitenkin vaikea saavuttaa, ellei tehtävävelvoitteisiin anneta riittävästi voimavaroja. Samalla kansalaisten ohjausmahdollisuuksia on laajennettu erilaisia subjektiivisia palveluoikeuksia koskevilla säännöksillä.

Kuntarakennelakiluonnoksessa hallitus toteaa kuntarakenneuudistuksen tavoitteesta, että lain tarkoituksena on edistää vahvoihin peruskuntiin pohjautuvaa kuntarakennetta, jolla turvataan yhdenvertaiset palvelut koko maassa. Hallitus ei kuitenkaan suhteuta nykyisten kuntien todellisia, yhteenlaskettuja voimavaroja kuntien 535 lakisääteisen tehtävän vaatimiin voimavaroihin. Hallitus ei siis esitä mitään arviota siitä, onko kuntien edes mahdollista suoriutua valtion niille lainsäädännössä määräämistä tehtävistä, oli kuntarakenne mikä hyvänsä.

3 Selvitysvelvollisuus, selvityperusteet ja selvitysvelvollisuuden sisältö

Käsiteltävänä olevassa luonnoksessa ei ole vertailtu useampia erilaisia kriteerejä tai sitä, minkälaisen kuntarakenteen ne voivat saada aikaan tai miten ne täyttävät kuntarakenteelle asetetut tavoitteet.

Työpaikkaomavaraisuus ei liioin ole yksiselitteinen peruste. Syyt esimerkiksi päivittäiseen työssäkäyntiin kunnan rajan yli eivät muutu, vaikka raja poistuisikin, eikä tällä liioin ole vaikutusta yhdyskuntarakenteeseen tai ympäristön kuormittumiseen. Mahdollisuudet ei-toivotun pendelöinnin vähentämiseen riippuvat yhdyskuntarakenteen kehittämisestä pitkällä aikavälillä, pyrkimyksestä säilyttää ja luoda työpaikkoja syrjäisemmillä seuduilla, vahvojen kyläkeskusten säilymisestä jne.

Pohjanmaan liitto painottaa, että on tärkeää, että selvitysalueesta voidaan poiketa. Lakiluonnoksen perusteluissa poikkeamistarvetta käsitellään vain kunnan näkökulmasta. Pohjanmaa poikkeaa muista maakunnista, sillä enemmistö asukkaista puhuu äidinkielenään ruotsia ja sekä suomen- että ruotsinkielisellä kulttuuriyhteisöllä on omat laitoksensa ja organisaationsa.



18.2.2013

Luonnoksen kohtaan 4 f § kirjatuille perusteille oikeudesta poiketa selvitysalueesta on annettava väljä tulkinta, jossa otetaan huomioon Pohjanmaan maakunnan erityisolot. Maakunnassa on niin yksikielisiä (suomi tai ruotsi) kuin kaksikielisiäkin kuntia erilaisine enemmistösuhteineen.

4 Lakiesityksissä mainitut määräajat ja menettelyt

Pohjanmaan liitto korostaa, että kunnallishallintoa koskevaa lainsäädäntöä säädettäessä on perustuslain ohella otettava huomioon Euroopan neuvoston hyväksymään Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1991) sisältyvät velvoitteet.

Kuntajakoa peruskirjassa koskee lähinnä 5 artikla paikallisviranomaisten aluerajojen suojasta. Artiklan mukaan paikallisviranomaisten alerajoja ei saa muuttaa neuvottelematta ensin asianomaisten kuntien kanssa. Kansanäänestyksen käyttäminen on mahdollista, milloin se sallitaan lainsäädännössä.

Itsehallinnon suojan näkökulmasta merkitystä on siten sekä uudistuksen perusteluilla että sillä, millaisilla menettelytavoilla kuntauudistus toteutetaan. Kuntarakennelaisissa onkin tarpeen säätää uudistuksen valmistelu- ja päätöksentekoprosessista ja erityisesti siihen kuuluvasta kuntien kuulemismenettelystä.

Edellisen perusteella Pohjanmaan liitto pitää kohdassa 4 g § esitettyä määräaikaa liian tiukkana.

5 Valtioneuvoston toimivalta

Pohjanmaan liiton mielestä valtioneuvostolle esitetty päätöstoimivalta ei ole kuntien intressien vastainen.

6 Kielilakiin ehdotetut muutokset

Luonnoksessa ehdotetut muutokset kielilakiin ovat sekä välttämättömiä että edellytys kuntarakennelain syntymiselle.

7 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen

Pohjanmaan liitolla on valmius käynnistää esim. maakunnallinen selvitys tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen



Österbottens förbund
Pohjanmaan liitto

Lausunto

4

Dnr 287/05.00.03/2012

18.2.2013

perustaksi sosiaali- ja terveystieteellisen ministerityöryhmän
esittämien linjausten pohjalta.

Österbottens förbund – Pohjanmaan liitto

Ulla-Maj Wideroos
maakuntahallituksen
puheenjohtaja

Olav Jern
maakuntajohtaja



Österbottens förbund
Pohjanmaan liitto

Utlåtande

1

Dnr 287/05.00.03/2012

18.2.2013

Finansministeriet
valtiovarainministerio@vm.fi

Finansministeriets begäran om utlåtande 22.11.2012, VM 162:00/2011

UTLÅTANDE ÖVER UTKASTET TILL KOMMUNSTRUKTURLAG

1 Principiella utgångspunkter

Den lokala självstyrelsen i de nordiska länderna har en lång tradition. Den har också skrivits in i Finlands grundlag, enligt vilken Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare (731/1999, 121 §). Grundlagen utgår således från kommunens invånares självstyrelse och inte kommunernas självstyrelse, och detta är en viktig principiell bas. Vidare stadgas, att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter, som åläggs kommunerna, stadgas genom lag.

Villkoren för den kommunala självstyrelsen motiveras i termer av lokal demokrati och av demokrativärden, såsom medborgarviljans förverkligande, den självständiga åsiktsbildningen och medborgarnas aktiva deltagande, medan utvecklingen av kommunerna i verkligheten dikteras av en ökad professionalism och specialisering till följd av en ökad komplexitet i samhället och framförallt av att antalet lagstadgade uppgifter ökar.

När det gäller förhållandet mellan den centrala och lokala makten kan två olika synsätt anläggas. Det ena synsättet utgår ifrån att det finns sektorer, inom vilka staten inte äger besluta och inom vilka angelägenheterna i stället sköts av kommuninvånarnas valda representanter. Det andra, motsatta synsättet innebär att kommunernas kompetens på alla områden grundar sig på en skild delegering från statsmakten. Den kommunala självstyrelsen i Finland bygger på det förstnämnda synsättet. De åtgärder med vilka staten ingriper i den på kommuninvånarnas självstyrelse baserade kommunalförvaltningen, måste alltid således betraktas utgående från grundlagens stadganden.



18.2.2013

2 Målet för kommunstrukturreformen

Staten har genom i lag stadgade uppgifter gett kommunerna det största ansvaret för upprätthållandet av enhetsstatens välfärdsservice utan att dock försäkra sig om att kommunerna har tillräckliga ekonomiska resurser. Men strävan att förverkliga enhetsstatens mål om lika service åt alla oberoende av hemort är svår att förverkliga om uppgiftsskyldigheterna inte ges tillräckliga resurser. Samtidigt har medborgarna getts utökade möjligheter till styrning via stadganden om olika subjektiva rättigheter till service.

I målet för kommunstrukturreformen i utkastet till kommunstrukturlag anger regeringen att syftet med lagen ska vara att medverka till en kommunstruktur, som tryggar en enhetlig service i hela landet och som bygger på starka primärkommuner. Dock ställer inte regeringen de faktiska, sammantagna resurserna i dagens kommuner i relation till de resursbehov, som de 535 uppgifter, som kommunerna enligt lag ska sköta, medför. Regeringen gör således ingen bedömning huruvida det ens är möjligt för kommunerna att oberoende av kommunstruktur klara av de uppgifter som staten genom lagstiftning ålagt dem.

3 Utredningsskyldigheten, utredningskriterierna och innehållet i utredningsskyldigheten

I det föreliggande utkastet har inga jämförelser gjorts mellan flera, olika kriterier och hurudan kommunstruktur de kan ge och hur de uppfyller målet för kommunstrukturen.

Självförsörjningsgraden för arbetsplatser är inte heller entydig. Orsakerna till t.ex. den dagliga arbetsplatspendlingen förändras inte av att en kommungräns tas bort och inte heller ändras t.ex. samhällstrukturen eller miljöpåverkan för att kommungränsen ändras. Möjligheterna att minska icke önskvärd pendling beror på den långsiktiga utvecklingen av samhällsstrukturen, strävan att bibehålla och skapa arbetsplatser i mer perifera områden, bibehållandet av starka bycentra etc.

Österbottens förbund betonar vikten av att avvikelser från utredningsområdet kan göras. I motiveringarna till lagutkastet beskrivs behoven av avvikelser från utredningsområdet enbart utgående från ett kommunperspektiv. Österbotten avviker från det övriga landets landskap genom att majoritetsbefolkningen har svenska som modersmål och att både den svenska och finska kulturkretsen har sina egna institutioner och organisationer. De i 4 f § upptagna grunderna för rätt till avvikelse från



18.2.2013

utredningsområdet måste ges en vid tolkning, som beaktar de särförhållanden som finns i landskapet Österbotten med enspråkigt finska och svenska kommuner likaväl som tvåspråkiga kommuner med olika majoritetsförhållanden.

4 Tidsfristerna och förfarandena i propositionerna

Österbottens förbund betonar att när lagstiftning som gäller kommunalförvaltningen stiftas måste vid sidan av grundlagen även beaktas förpliktelserna i den av Europarådet antagna Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 66/1991).

I stadgan berör i första hand artikel 5, som gäller skydd av den lokala självstyrelseindelningen, kommunindelningen. Enligt artikeln får ändringar i indelningen av lokala myndigheter inte göras utan föregående samråd med de lokala myndigheter som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag.

Med avseende på skyddet av självstyrelsen är således både grunderna för reformen och vilka tillvägagångssätt som används för att genomföra kommunreformen av betydelse. I kommunstrukturlagen är det alltså nödvändigt att föreskriva om berednings- och beslutsprocessen för reformen och särskilt om det förfarande för samråd med kommunerna som ingår i den.

Mot bakgrunden av detta anser Österbottens förbund att den föreslagna tidtabellen enligt 4 g § är för stram.

5 Statsrådets behörighet

Österbottens förbund anser att den föreslagna behörigheten för statsrådet att fatta beslut inte strider mot kommunernas intressen.

6 Ändringarna i språklagen

De i utkastet föreslagna ändringarna av språklagen är både nödvändiga och ett villkor för tillkomsten av en kommunstrukturlag.

7 Ordandet av social- och hälsovården

Österbottens förbund har beredskap att inleda ett utredningsarbete med t.ex. landskapet Österbotten som grund för att organisera den framtida



**Österbottens förbund
Pohjanmaan liitto**

Utlåtande

4

Dnr 287/05.00.03/2012

18.2.2013

social- och hälsovården på basen av riktlinjerna framlagda av den social- och hälsopolitiska ministergruppen.

Österbottens förbund – Pohjanmaan liitto

Ulla-Maj Wideroos
landskapsstyrelsens
ordförande

Olav Jern
landskapsdirektör