



Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

1/3

Viite:

Valtiovarainministeriön tiedustelu oikeuskanslerille 8.1.2013, VM064:00/2012

Asia:

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräytymisperusteiden uudistamiseen liittyvät kuulemismääräajat

Pyydätte työaikataulun varmistamiseksi oikeuskanslerin kannanottoa suunniteltujen kuulemismääräaikojen kohtuullisuudesta.

Totesin kuntarakenneuudistuksen erästä 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 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 (OKV/3/21/2012).

Kuulemista säädösvalmistelussa koskevien ohjeiden mukaan 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 erityisen tärkeää kuulemisen ajoitus on laajoissa hankkeissa, joissa kuuleminen on syytä toteuttaa useassa eri vaiheessa. 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 lausuntopyyntönsä sekä hallituksen esityksessä ja asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. Ohjeiden perustelumuistion mukaan 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 aina-

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

kin kesäisin ja vuodenvaihteen aikaan. Lyhyisiin lausuntoaikoihin on käytännössä perusteltuja syitä, esimerkiksi säädöksen suppeus tai se, että säädöksen sisältö on aiempien kuulemisvaiheiden perusteella jo sidosryhmien tiedossa (OM:n selvityksiä ja ohjeita 18/2010).

Totesin edellä mainitussa kanteluratkaisussani, että 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. 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 (OKV/3/21/2012).

Tiedustelunne mukaan valtiovarainministeriö on lähettänyt 17.12.2013 kunnille tiedoksi ja kommentoitavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräytymisperusteiden uudistamista koskevan selvitysmiehen ehdotuksen sekä kuntakohtaiset laskelmat uudistuksen vaikutuksista. Kuntien kommentit on pyydetty 17.1.2014 mennessä. Saatavan palautteen perusteella on mahdollista vielä hioa hallituksen esityksen sisältöä ja esitettyjä määräytymisperusteita. Varsinainen hallituksen esitys on viivästynyt suunnitellusta ja se voidaan antaa eduskunnalle vasta huhtikuussa 2014. Esityksestä pyydetään erikseen maaliskuussa 2014 kuntien lausunnot ja lausuntoajaksi on suunniteltu vain kahdeksan viikkoa, jotta valmistelu voitaisiin suorittaa asianmukaisesti. Kokonaisuutena valtiovarainministeriö katsoo, että yhteensä nämä kaksi lausuntokierrosta antavat kunnille paremman mahdollisuuden tutustua kokonaisuuteen ja muodostaa kantansa kuin pelkkä lausuntopyyntö hallituksen esityksestä. Lisäksi lausunnoille yhteensä varattu aika, vaikka osa siitä sattuu joulun ja uuden vuoden seutuun, ylittää selvästi oikeuskanslerin aiemmassa kannanotossa kohtuullisena pitämän kymmenen viikkoa.

Kun kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistuksesta kuullaan kuntia kahdessa vaiheessa, lausuntoajan pituus yhden vaiheen kuulemisessa ei saa ratkaisevaa merkitystä. Kokonaisuutena arvioiden valtiovarainministeriön suunnittelema kahdeksan viikon lausuntoajalle jälkimmäisessä vaiheessa ei ole näkemykseni mukaan sinällään oikeudellisia esteitä.

Kuntauudistuskokonaisuus koostuu useasta osasta (kuntarakennemuudistus, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, kuntien tehtävien arviointi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistus). Kuntauudistuskokonaisuuden yksittäisiä osia koskevien lausuntoaikojen lyhyttä merkittävämpiä ongelmia liittyikin näkemykseni mukaan osien valmistelun eritahtisuuteen. Totesin kuntarakennemuudistuksen erästä vaihetta koskeneessa kanteluratkaisussani, että sosiaali- ja terveystalvet muodostavat hyvin huomattavan osan kunnan vastuulla olevista palveluista. Kuntarakennemuudistuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistuksen valmistelun eritahtisuutta ei voi pitää sen vuoksi perustuslaissa turvattujen kansanvaltaisuuden, osallistumisoikeuksien, oikeuden tulla kuulluksi ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta onnistuneena ratkaisuna (OKV/5/21/2013 ym.). Totesin edelleen erästä erityistä kuntajakoselvitystä koskeneessa kanteluratkaisussani, että on perustuslaissa turvattujen kansanvaltaisuuden, osallistumisoikeuksien, oikeuden tulla kuulluksi ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ongelmallista, jos kuntien asukkaat ja kunnat sekä näiden edustajat joutuvat muodostamaan kantansa tarkoituksenmukaiseen kuntajakoon puutteellisten ja muuttuvien lähtökohtatietojen pohjalta. Toisaalta kuntauudistuksen kaltaisen mittavan

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

kokonaisuuden, jonka osat vaikuttavat toisiinsa ja jonka yhtenä merkittävänä taustatekijänä ovat vielä julkisen talouden rahoituspohja ja sen muutokset, yhdellä kertaa käsittelyyn saaminen voi olla käytännössä mahdotonta (OKV/501/1/2013 ym.).

Oikeuskansleri



Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö



Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi