



3.10.2012 Dnro 505/D.a.2/2012

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

auli.valli-lintu@vm.fi

Asia: Kunnallishallinnon rakenneuudistuksen jatkovalmistelu

Viite: Saamelaiskäräjien ja VM:n tapaaminen 28.9.2012

1. Lähtökohdat

Saamelaiskäräjät toteaa, että neuvottelut eivät täytä saamelaiskäräjälain § 9 mukaista neuvotteluelvoitetta. Kun kunnallishallinnonrakenneuudistus esitys lähtee toiselle lausuntokierrokselle syksyllä, niin sen jälkeen on järjestettävä saamelaiskäräjälain § 9 mukaiset neuvottelut. Saamelaiskäräjät toteaa, että koska asia koskee saamelaisten perusoikeuksia, saamelaiskäräjien lausunto tulee käsitellä saamelaiskäräjien kokouksessa. Saamelaiskäräjille on varattava riittävästi aikaa, jotta ehdimme parlamentaarisenä elimenä käsitellä asian.

Saamelaiskäräjien kokous on antanut lausunnon kunnallishallinnon rakenneuudistuksesta 1.4.2012 (Dnro 239/D.a.2/2012). Saamelaiskäräjille on tärkeää, että lausunto otetaan täysmääräisesti huomioon uudistuksen jatkovalmistelussa. Kunnallishallinnon rakenneuudistus ei liity vain kielellisiin oikeuksiin vaan vaikuttaa myös saamelaisten perusoikeuksiin: oikeuteen omaan kulttuuriin, johon kuuluu kielen lisäksi myös saamelaiselinkeinot sekä Suomen kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen.

Saamelaiskäräjälakia (974/1995), jossa säädetään saamelaisten kotiseutualueesta, ollaan uudistamassa. Uudistamista valmistelee oikeusministeriön nimittämä työryhmä. Saamelaiskäräjälain uudistamista koskevan työryhmän työ tulisi huomioida myös kunnallishallinnon rakenneuudistuksen valmistelussa.

2. Kunnallishallinnon rakenneuudistuksen vaikutustenarviointi

Ennen kuin kunnallishallinnon rakenneuudistusta viedään eteenpäin, valtiovarainministeriössä tulisi pohtia eri alueiden eroja huolellisesti lakiehdotuksessaan ja lakiehdotuksen vaikutuksia alueen elinvoimaisuuteen, perusoikeuksiin, talouteen ja palvelurakenteeseen. Vaikutusarvioinnin tulee olla huolellinen ja kattava huomioiden valtionalouden tarkastusviraston ehdotukset. Valtionalouden tarkastusvirasto on antanut mm. seuraavat kannanotot koskien lainsäädännön valmistelua.

” Tämän lisäksi (vaikutusten) arviointia heikentää uudistushankkeiden valtionaloudellisten vaikutusten arvioinnin heikkoudet ja se, että arviointitieto ei ole kaikilta osin samantasoista ja avointa. Kehysmenettely ei myöskään kannusta lainvalmistelijoita etsimään tehokkainta mallia. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan säädösvalmistelu perustuu siihen, että ennen kuin sitoudutaan tiettyyn säätelyratkaisuun, selvitetään muut mahdolliset säätely- ja muut ratkaisut ongelman ratkaisemiseksi. Tarkastusvirasto myös toteaa, että julkisten toimintojen uudelleenorganisointia on säädöshankkeissa usein perusteltu kustannussäästöillä. Tarkastuksen mukaan odotettavissa olevat hyödyt on arvioitu puutteellisesti, eikä tarkkaa selvyyttä ole sitä, mihin arviot kustannussäästöistä perustuvat. Arvioinneissa ei ole myöskään otettu riittävästi huomioon

vaikutusten laaja-alaisuutta ja valtiontaloudellista merkittävyyttä. Myös vaikutustenarviointitiedon dokumentoinnissa on puutteita. Hallituksen esityksistä ei ilmene, millainen vaikutustenarviointi hankkeen taustalla on ja miten eri tahojen esittämät arviointitiedot on otettu huomioon esitetyn vaikutustenarvioinnin sisällössä. Tarkastusvirasto on myös todennut, rakenteellisissa uudistushankkeissa vaikutusten luotettavuutta ja hallintaa parantaa se, että vaikutustenarvioinnin tekee tai siihen osallistuu vastuuministeriön ulkopuolinen asiantuntijaelin. Yksittäisissä uudistushankkeissa ei tule tuottaa arviointitietoa vain tietyltä ajankohdalta, vaan selvitetään olennaiset vaikutusyhteydet.”¹

Tarkastusviraston mukaan merkittävimpiä ongelmakohtia lainvalmistelussa ovat:

- sääntelyn määrän ja yksityiskohtaisuuden jatkuva kasvu
- valmistelun etupainotteisuuden heikko toteutuminen
- valmistelun tietopohjan puutteet ja vaikutusarviointien rajoittuneisuus
- valmistelun valtioneuvostotason strategisen suunnitelmallisuuden heikko toteutuminen
- EU-lainsäädäntöön vaikuttamisen reaktiivisuus
- lainvalmistelun tosiasiallisen läpinäkyvyyden väheneminen
- liian vähäinen voimavarojen osoittaminen säädösvalmisteluun valtioneuvostossa ja epärealistisen kireät aikataulut
- lainvalmistelun hankejohtamisen sekä laajemmin säädösjohtamisen vajeet
- valmisteluhankkeiden epätasainen avoimuus.²

Saamelaiskäräjien huolenaiheet kunnallishallinnon rakenneuudistuksen valmisteluun ovat samanlaisia kuin valtiontalouden tarkastusvirastolla, joka on yleisesti todennut säädösvalmistelun puutteista. Erityisesti tässä hankkeessa kiireinen aikataulu ja etukäteen päätetyt kriteerit ja uudistuksen tavoitteet ohjaavat liian paljon uudistuksen valmistelua eikä todellisia vaihtoehtoja etsitä. Ajatus siitä, että rakenneuudistuksen mallia voisi soveltaa koko Suomea on perusteeton. Lainsäädännössä täytyy tunnustaa selkeästi eri tyyppiset alueet ja löytää erilaiset ratkaisut eri alueiden ongelmiin. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan kunnallishallinnon rakenneuudistus tavoittelee tehokkuutta ja mallia on rakennettu kasvukeskuksien ja sitä ympäröivien kuntien toiminnan tehostamiseksi. Samanlainen malli ei toimi harvaan asutulla alueella, missä on vielä erilainen lainsäädäntöympäristö. Ennen kuin uudistusta viedään eteenpäin, tulisi arvioida huolellisesti uudistuksen mahdolliset kustannusvaikutukset ja säästöt. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan kuntia yhdistämällä ei saamelaisten kotiseutualueella saavuteta minkäänlaisia todellisia säästöjä.

Uudistuksessa on myös toteutuksessa se, mistä VTV on myös huomauttanut, eli lainsäädäntöhankkeessa ei riittävästi selvitetä miten vaikutustenarviointi on tehty ja miten lausunnot ovat vaikuttaneet hallituksen esitykseen. Saamelaiskäräjät kantaa huolta samasta asiasta. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan erityisesti VTV:n esitys siitä, että ulkopuolinen taho arvioisi vaikutuksia olisi kannattava. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten osalta Suomessa ei ole saamelaiskäräjiä parempaa asiantuntijaelintä – eli kunnallishallinnon rakenneuudistuksen osalta vaikutustenarvioinnin saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten osalta tulisi tehdä saamelaiskäräjät. Lisäksi hyvän hallinnon mukaista olisi, että lausunnoista tehtäisiin julkinen yhteenveto selvityksineen siitä, miten lausunto on vaikuttanut hallituksen esityksen sisältöön. Merkityksellistä tarkastusviraston huomioissa on myös se, että hankkeiden kauaskantoisia vaikutuksia ei lain valmistelutyössä pystytä tunnistamaan. Esimerkiksi Halken

¹ Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011.

² Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste. VTV selvitys 5/2011.

hyväksymässä kriteeristössä³ kiinnitetään huomiota vain kunnallishallinnon rakenneuudistuksen kielellisiin vaikutuksiin, mutta ei kriteeristössä ole pystytty tunnistamaan suunnitelman muita, laajakantoisia vaikutuksia alueen asukkaiden elämään ja saamelaisten muihin perusoikeuksiin. VTV on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että lainsäädäntöhankkeiden aikataulu on usein liian kireä, kuten kunnallishallinnon rakenneuudistuksenkin.

3. Kunnallishallinnon rakenneuudistuksen jatkovalmistelun kriteeristö

Kriteeristö ohjaa kunnallishallinnon rakenneuudistuksen jatkovalmistelua.

1) Yleiset edellytykset

Uudistuksen yleisenä edellytyksenä on, että selvitysalueiden tulee muodostaa alueellisesti eheä kokonaisuus tai muu toiminnallinen kokonaisuus. Lisäksi selvitysalueen tulee olla perusteltu alueen kokonaisedun näkökulmasta. Kuntarakenteen muodostamisen lähtökohtana ei ole yksittäisen kunnan, vaan kunkin alueen kokonaisuus.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ”alueen kokonaisuus” on hyvin epäselvä ja vaikeasti mitattavissa oleva käsite. Miten kokonaisuus määritellään, millaiset muuttujat arvioinnissa on mukana ja kuka kokonaisedun määrittää? Kuntalaisen kannalta kokonaisuus muodostuu varmasti palvelujen parantumisesta, lyhyistä etäisyyksistä palveluihin ja työskentelymahdollisuuksista. Saamelaisten kotiseutualueella alueen kokonaisuuteen on luettava myös saamen kielilain toteutuminen ja saamelaisten perusoikeuksien eli kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutuminen. Kokonaiseduksi voidaan määrittää mikä tahansa, riippuen kokonaisedun määrittäjästä. Talouselämällä ja VM:llä on aivan erilaiset kokonaisedut mielessä kuin saamelaiskäräjillä ja kuntalaisilla. Saamelaisten kotiseutualueen kunnista Utsjoki, Enontekiö ja Sodankylä vastustavat kunnallishallinnon uudistamistyöryhmän ehdotuksia yhdistää kuntia – vastustaminen perustuu hyvin pitkälle kuntalaisten kokonaisedun arviointiin.

2) Perustuslain reunaehdot

Uudistuksen toteuttamisessa on otettava reunaehtoina huomioon perustuslain kunnallinen itsehallinto, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet sekä kielelliset oikeudet (kansalliskielet ja saamenkieli) ja saamelaisten kulttuuri-itsehallinto. Reunaehdot tulkittaessa on otettava huomioon myös perustuslakivaliokunnan mm. kielellisiä oikeuksia koskeva tulkintakäytäntö. Perustuslain reunaehdot huomioon ottaen uudistus ei voi johtaa kielellisesti yhtenäisten alueiden pirstoutumiseen tai merkittäviin muutoksiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa.

Kriteeristössä on erinomaista, että perustuslain reunaehdot on huomioitu. Mutta perustuslaista ei voi ottaa huomioon vain osia. Perustuslaissa on taattu saamelaisille kielellisten oikeuksien lisäksi myös kulttuuriset oikeudet. Saamelaisten oikeus omaan kulttuuriin on perusoikeus, eikä tätä voi sivuuttaa kunnallishallinnon rakenneuudistuksen jatkovalmistelussa. Perustuslain § 17 mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslain velvoite perusoikeuksien turvaamisesta velvoittaa myös kunnallishallinnon rakenneuudistuksen jatkovalmistelua.

Kuntarakenteen muuttaminen, kuntien yhdistäminen ja jakaminen tuo vaikutuksia saamelaisten kielellisiin ja kulttuurisiin perusoikeuksiin, joita on arvioitu saamelaiskäräjien kokouksen hyväksymässä lausunnossa.

³ Hallinnon - ja aluekehityksen ministerityöryhmä. Muistio 27.6.2012, VM/162:00/2011

4. Kuntarakenteen uudistamista ohjaavat kriteerit Halken muistion mukaisesti

a) Palvelu- ja väestöpohjakriteerit

- Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kunnan väestöpohjan on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Väestöpohja luo mahdollisuudet omaan palvelutuotantoon, matalan kynnyksen palveluihin sekä lähipalveluihin. (Tämä vähimmäisväestöpohja ei kuitenkaan riitä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatioon).
- Perusopetuksen laadukas ja yhdenvertainen järjestäminen edellyttää vähintään noin 50 lapsen ikäluokkaa.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan väestöpohjamärittelyt soveltuvat hyvin eteläiselle alueelle, missä asutusta on tiheään. Saamelaisten kotiseutualueella väestöpohjavaatimus tuo maakunnan kokoisia kuntia. Jo nytkin kunnat tekevät runsaasti yhteistyötä naapurikuntien kanssa palvelujen järjestämiseksi: opetuksessa hyödynnetään etäopetusta ja sosiaali- ja terveyspalvelujen päivystysyhteistyötä tehdään naapurikunnan kanssa. Opetusta tai palveluja ei voi siirtää kauemmaksi olemassa olevista keskuksista: muuten asuminen tulee kohtuuttoman vaikeaksi ja pienet kylät näivettyvät. Esimerkiksi mikäli Utsjoki liitettäisiin Inariin, lukio lopetettaisiin Utsjoella. Nuoret muuttaisivat kunnasta pois entistä nuorempina ja muuttotappio kiihtyisi. Enontekiön kunnan osalta saamen kielen ja kulttuurin asema heikkenisi uudistuksessa: saamenkielistä palvelua olisi yhä vaikeampi saada.

b) Työpaikkaomavaraisuus-, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennekriteerit

- Kunnilla on kuitenkin selvitysvelvollisuus, vaikka työpaikkaomavaraisuus- tai pendelöintiprosentti ei sitä edellyttäisi, jos selvitystarve on ilmeinen yhdyskuntarakennekriteerin ja alueen kokonaistarkastelun perusteella.

Saamelaisten kotiseutualueella ei ole pendelöintiä juuri lainkaan ja kunnat ovat työpaikkaomavaraisia. Kriteeri ei saamelaisten kotiseutualueella täyty.

c) Talouskriteeri

- (kriisikunnat); tai kunnat, joiden talous on kriisiytymässä ja tunnusluvut lähestyvät valtionosuuslain 63a §:n mukaisten raja-arvojen täyttymistä.

Saamelaisten kotiseutualueen kaikkien kuntien taloudellinen tilanne on heikko. Syynä on poismuutto, pitkät etäisyydet ja työttömyys. Näitä seikkoja ei pystytä ratkaisemaan yhdistämällä kuntia. Mikäli kuntia yhdistettäisiin esitetyn tavoin, uusien kuntien sisäinen muuttoliike todennäköisesti kasvaisi ja reuna-alueet kärsisivät. Ennen kuin talouskriteeri otetaan käyttöön, tulisi selvittää, saavutetaanko todellakin kuntia yhdistämällä esitettyjä säästöjä vai lisääntykö paremminkin kulut etäisyyksien kasvaessa yhä enemmän. VTV on raportissaan huomauttanut, että lainsäädäntöhankkeita perustellaan usein säästöillä, mutta arviot ovat usein liian optimistisia eikä tarkkaa laskelmaa mahdollisista säästöistä ja sen perusteista ole.

d) Poikkeusperusteet

- Kriteereistä poikkeamisen tulisi olla mahdollista mm. erityisen harvan asutuksen, kielellisten oikeuksien turvaamisen sekä toiminnallisen kokonaisuuden muodostumisen perusteella. Poikkeukset eivät kuitenkaan ole automaattisia, vaan niiden tarve arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon alueen näkökulma ja poikkeamisen tulee olla mahdollista vain, jos kunnalla on edellytykset vastata palvelujen järjestämisestä ja kunnan riittävästä omasta palvelutuotannosta. Kuntarakennelakityöryhmä valmistelee tarkemmin poikkeusperusteita edellä mainitulta pohjalta.

Saamelaiskäräjät toivoo, että kun rakenneuudistus tulee lausunnolle, poikkeusperusteista olisi tarkempaa tietoa. Tulisi myös selvittää, että kuka arvioi poikkeamisen tarvetta – eikö se kuulu kunnallisen itsehallinnon tehtäviin? Poikkeamisperusteissa Halken muistion mukaaneit oteta lainkaan huomioon kuntalaisten etua: eikö kuntalaisten edun pitäisi olla uudistuksen yksi suuri tavoite? Lisäksi poikkeamisperusteissa tulee huomioida ennen kaikkea perusoikeuksien toteutuminen: kielellisten oikeuksien lisäksi saamelaisten oikeus omaan kulttuuriin on perusoikeus. Kulttuuristen perusoikeuksien toteutuminen tulee huomioida poikkeamisperusteissa. Lisäksi poikkeamisperusteita arvioitaessa tulee huomioida Suomen kansainväliset velvoitteet sekä uudistuksen vaikutukset muuhun erityislainsäädäntöön. Saamelaiskäräjien lausunnossa on tuotu hyvin laajasti esille kuntien yhdistämisen vaikutuksia muuhun lainsäädäntöön, jotka tulee huomioida hankkeen jatkovalmistelussa.

Inarissa 3.10.20120

Klemetti Näkkäläjarvi
Saamelaiskäräjien puheenjohtaja

Siiri Jomppanen
Kieliturvasihtööri

Muistiosta päätti puheenjohtaja 3.10.2012.

Tiedoksi:
Oikeusministeriö