



11.5.2017

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Lainsäädäntöneuvos Mervi Kuittinen

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Sivistysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon mukaisesta hallituksen esityksestä kutsussa mainittujen aihekokonaisuuksien osalta. Valtiovarainministeriön toimialaan liittyy aihekokonaisuus, joka koskee nuorten osallisuutta kuntatasolla ja maakuntatasolla.

Nuorten osallisuus kuntatasolla ja maakuntatasolla

Maakunnille on maakuntalakiesityksen mukaan siirtymässä aiemmin kunnille ja valtion aluehallinnolle kuuluvia tehtäviä. Tehtävien siirto kunnilta maakunnille voi käytännössä kaventaa asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa paikallisella tasolla. Päätöksenteon etäännyttäminen vähentää kuitenkin se, että maakunnan ylin päätöksentekoeelin valittaisiin suorilla vaaleilla. Lisäksi esitys luo edellytykset myös suoralle osallistumiselle maakunnissa sekä maakunnan ja sen asukkaiden vuorovaikutukselle. Asukkaiden osallistumisen oikeudet säilyisivät ennallaan, vaikka tehtävien järjestämisvastuu olisi jatkossa kunnan sijaan maakunnalla. Monitorointialaisen maakunnan tehtävistä monet siirtyvät aiempaa kansanvaltaisemman päätöksenteon piiriin eli maakuntiin joko valtion aluehallinnolta tai esimerkiksi maakuntien liitoilta. Myös asukkaiden vaikutusmahdollisuudet laajenevat koskemaan sellaisia tehtäviä, joita ei ole kuntatasolla hoidettu ja joissa asukkailla ei toistaiseksi ole ollut suoran vaikuttamisen lakisääteistä oikeutta. Tällä voi olla demokratiaa vahvistava vaikutus.

Maakunnan asukkaan näkökulmasta kuntien ja maakuntien palvelujen ja osallistumisjärjestelmien tulisi muodostaa yksi, saumaton ja selkeä kokonaisuus. Asukkaan tulee jatkossa tietää, missä nimenomaisissa asioissa tulee pyrkiä vaikuttamaan kunnan ja missä maakunnan kautta. Asukkaalta tämä edellyttää aktiivisuutta ottaa selvää asioista. Maakunnan ja palvelun tuottajien valmiudet ja osaaminen osallistumisen ja vaikuttamisen sekä tätä tukevien menetelmien hyödyntämiseen korostuvat.

Uudistuksen seurauksena vastuu varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta sekä vapaa-ajan palveluista säilyy kunnilla. Näin ollen vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista on jatkossa eri organisaatiolla kuin vastuu muista lapsille ja nuorille tärkeistä palveluista. Kunnan ja maakunnan välille syntyy siis yhdyspinta, joka on tarpeen huomioida palveluita suunniteltaessa ja toteutettaessa. Maakunnan on mahdollista huomioida erikseen maakuntastrategian osana olevassa palvelustrategiassa lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaisuuden toteuttamisen periaatteet sekä palvelujen yhteensovittaminen maakunnan ja kunnan välillä. Maakunnan on myös tarpeen erikseen arvioida tekemiensä palveluratkaisujen ja suunnitelmien vaikutusta lasten, nuorten ja perheiden palveluihin.

Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön mukaisesti muun muassa liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista sekä nuorisotoimesta. Sekä nuorisotyöllä että liikunnalla on merkittävä rooli ja tehtävä väestön ja erityisesti nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Kuntien nuorisotoimien ja liikun-

tatoimen sekä maakuntahallinnon yhteistyön keskeiset yhdyspinnat on tärkeää kartoittaa ja varmistaa palveluketjujen häiriötön toiminta.

Osallistuminen ja vaikuttaminen

Maakuntalakiesityksessä on pitkälti kuntalakia (410/2015) vastaavat säännökset asukkaiden osallistumisoikeuksista, eli suoran demokratian toteuttamisesta edustuksellisen demokratian lisäksi. Vaalilaissa säädettäisiin maakuntavaaleista.

Maakuntalain säännökset koskevat äänioikeutta maakuntavaaleissa ja äänestyoikeutta maakunnan kansanäänestyksessä (22 §), osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia (23 §), aloiteoikeutta (24 §), maakunnan kansanäänestystä (25 §), maakunnan vaikuttamistoimielimiä (26 §), kielivähemmistön vaikuttamistoimielintä (27 §) sekä viestintää (28 §).

Maakuntalaissa (23 §) säädettäisiin maakuntavaltuustolle velvoite pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Laissa säädettäisiin maakunnan asukkaille ja palvelunkäyttäjille oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan toimintaan. Maakunta olisi monialainen maakuntalain 6 §:n ja erityislakien mukaisesti. Maakunnan toiminta –käsite määriteltäisiin 4 §:ssä. Maakunnan toiminta käsittää maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Vastaavalla tavalla laajasti määritellään myös kunnan toiminta kuntalain 6 §:ssä. Maakunnan toimintaan sisältyisi maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotanto kuntakonserniin kuuluvissa ja muissa myös yhteisöissä, säätiöissä ja laitoksissa. Maakunnan tulee sisällyttää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta koskevien oikeuksien toteuttamista turvaavat velvoitteet maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä liikelaitoksen osalta hallintosääntönsä. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta koskevat oikeudet koskisivat siten myös maakuntakonsernin ulkopuolella tapahtuvaa palvelujen tuotantoa, kuten asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevan lakiesityksen mukaisen sosiaali- ja terveyskeskuksen toimintaa. Maakunnan tehtävät liittyvät nuorten- ja lasten elinolosuhteisiin, ja on tärkeä turvata tämän asukasryhmän osallistumisoikeuksien tehokas toteutuminen.

Laissa olisi kuntalain tapaan esimerkkiluettelo osallistumiskeinoista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä asukasraateja, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia maakunnan toimielimiin, suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua maakunnan talouden suunnitteluun sekä tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua. Laissa korostettaisiin monipuolisia ja vaikuttavia osallistumisen mahdollisuuksia ja tuotaisiin esiin erilaisia keinoja, joita voidaan hyödyntää päätösvalmistelun eri vaiheissa. Tällä on tarkoitus edistää eri asukasryhmien, kuten lasten ja nuorten, ja eri palveluiden käyttäjien osallistumista itselleen sopivalla tavalla. Tarkoitus on myös edistää yhdenvertaisia osallistumisen mahdollisuuksia ja sitä, että maakuntavaltuusto tarjoaa erilaisiin asiakokonaisuuksiin ja tilanteisiin sopivia joustavia osallistumisen muotoja ja niin pitkä- kuin lyhytaikaisia vaikuttamisen keinoja ja -mahdollisuuksia. Suoran demokratian laajuus ja muodot olisivat maakuntavaltuuston päätettävä. Näitä tulisi täsmentää maakuntastrategiassa, jossa tulee ottaa huomioon asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Maakunnan toimintaa johdetaan maakuntavaltuuston hyväksymän maakuntastrategian mukaisesti.

Kuten kuntalain mukaan kunnissa, maakunnissa olisi vaikuttamistoimielimet, joista säädettäisiin 26 §:ssä:

”Maakuntahallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi maakunnan vanhusneuvosto sekä vammaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi maakunnan vammaisneuvosto. Vaikuttamistoimielinten jäsenet tulee valita maakunnan kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valitaan vähintään yksi edustaja. Maakuntahallituksen on huolehdittava edellä tarkoitettujen elinten toimintaedellytyksistä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuille elimille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on tai joilla vaikuttamistoimielin arvioi olevan merkitystä lasten ja nuorten, ikääntyneen väestön tai vammaisten ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta ja vaikuttamistoimielimet tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen maakunnassa.”.

Kuntalain ja maakuntalain vaikuttamistoimielimiä koskeva sääntely vastaavat sisällöltään paljon toisiansa. Nuorten vaikuttajaryhmän tehtävät ulottuisivat kaikkiin maakunnan toimintoihin, joilla on merkitystä lasten ja nuorten, heidän elinolosuhteidensa ja heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta. Maakunnan viranomaisten tulisi antaa vaikuttamistoimielimille riittävästi tietoja muun muassa ajankohtaisista hankkeista ja varata vaikuttamismahdollisuus päätösten valmistelussa. Vaikuttamistoimielinten rooliin kuuluisi esimerkiksi aloitteiden, lausuntojen ja kannanottojen tekeminen. Niillä tulisi olla myös mahdollisuus osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:ssä tarkoitetun alueellisen hyvinvointikertomuksen laadintaan. Vaikuttamiselimet pelkästään eivät ole riittävä vaikuttamiskeino, vaan eri väestöryhmien osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta tulee maakunnan tasolla huolehtia myös muilla tavoin.

Vaikuttamistoimielimet eivät olisi 29 §:ssä tarkoitettuja maakunnan toimielimiä eli viranomaisia. Niille ei siten voitaisi delegoida toimivaltaa eivätkä ne käytä julkista valtaa. Ne voivat toimia vapaammin menettelymuodoin, koska maakuntahallintolain, hallintolain ja hallintosäännön kokous- ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä ei tarvitse soveltaa niissä. Jäsenet eivät olisi 58 §:ssä tarkoitettuja maakunnan luottamushenkilöitä, joten he eivät hoida tehtävänsä virkavastuulla. Vastaava sääntely on kuntalaissa.

Maakunnan nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä tulee valita kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielimien jäsenistä. Tällä korostettaisiin maakunta- ja kuntatason vaikuttamistoimielinten välistä yhteyttä sekä kuntien vaikuttamistoimielinten tasapuolista edustusta. Jäsenmäärä, kokoonpano sekä vaikuttamistoimielinten valinta ja esimerkiksi toimintatavat jäisivät maakunnan päätettäväksi. Jokaisessa maakunnassa tulisi olla omat vaikuttamistoimielimet, ne eivät voi olla esimerkiksi kuntien tai muiden maakuntien kanssa yhteisiä. Nuorten vaikuttajaryhmän edustajalle on mahdollista hallintosäännön määräyksiin antaa myös läsnäolo- ja puheoikeus toimielinten, kuten esimerkiksi valtuuston ja lautakuntien kokouksiin, mikä parantaa tiedonkulkua ja nuorten vaikuttamismahdollisuuksia. Nuorten vaikuttajaryhmää kootessa on tärkeää huomioida myös eri lapsiryhmien mahdollisuudet osallistumiseen.

Maakuntalain 24 §:ssä säädettäisiin aloiteoikeudesta maakunnan toimintaa koskevassa asiassa. Pykälän sisältö vastaisi pääosin kuntalain 23 §:ää. Aloiteoikeus olisi maakunnan asukkaalla ja maakunnan alueella toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä. Aloitteen tekijältä ei vaadittaisi tiettyä ikää, vaan aloiteoikeus olisi kaikenikäisten maakunnan asukkaiden oikeus.

Maakunnan kansanäänestyksestä säädettäisiin 25 §:ssä. Aloitteen tekemiseen kansanäänestyksen toimittamisesta maakunnalle kuuluvasta asiasta tarvitaan vähintään kolme prosenttia 15 vuotta täyttäneistä maakunnan asukkaista. Äänestysoikeus kansanäänestyksessä on kuitenkin kuntalain tapaan 18 vuotta täytäneillä henkilöillä.

Maakunnan viestintävelvoitteista säädettäisiin 28 §:ssä. Maakunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Maakunnan tulee antaa riittävästi tietoja maakunnan järjestämisestä palveluista, taloudesta, maakunnan hallinnossa valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Maakunnan on tiedotettava siitä, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Maakunnan on sisällytettävä näiden oikeuksien toteuttamisen turvaavia seikkoja koskevat velvollisuudet järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin sekä liikelaitoksen osalta hallintosääntönsä. Näiden palveluntuottajien on huolehdittava toiminnassaan viestinnän toteuttamisesta. Olennaista olisi, että tiedot käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi jäsennehtyinä yleisessä tietoverkossa. Maakunnan tulisi arvioida, mitkä olisivat ne asukasryhmät, joiden tarpeet olisi erityisesti otettava huomioon viestinnässä. Näitä voivat olla esimerkiksi lapset ja nuoret. Asukasryhmien tarpeet voivat liittyä myös heille tarkoituksenmukaisesti viestinnän ja vuorovaikutuksen välineisiin ja muotoihin. Tämä on tärkeä huomata nuorten ja lasten ollessa viestinnän osapuolena.