

Kokoomuksen kaupunginhallitusryhmän lausunto:

METROPOLIHALLINNON HALLINTOMALLISTA JA RAHOITUKSESTA

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistellut työryhmä katsoi 1.4.2014 annetussa väliraportissaan, että vaaleilla valittava metropolihallinto voitaisiin oikeudellisesti toteuttaa joko nk. pakkokuntayhtymänä tai perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisena, kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutettuna itsehallintojärjestelmänä. Esitysluonnoksen mukaan pakkokuntayhtymää on pidettävä metropolihallinnon tehtävien sekä tehtävien hoitoon tarvittavan rahoituksen näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa hallinnon järjestämisen tapana.

Metropolihallinnon järjestäminen kuntayhtymäksi kuntalaissa säädetyssä muodossa on mahdotonta, koska malli perustuu jäsenkuntien keskinäiseen omistussuhteeseen ja perussopimukseen, jossa määritetään mm. kuntaosuudet eli jäsenkuntien osuudet kuntayhtymän varoihin sekä vastuut veloista ja velvoitteista. Jäsenkuntien tulisi lisäksi tilinpäätöksen vahvistavassa kokouksessa päättää mm. vastuuvapauden myöntämisestä kuntayhtymän hallinnolle. Jäsenkuntien konsernitilinpäätöksiin yhdisteltäisiin kuntayhtymän tilinpäätös.

Kuntayhtymämalli soveltuu kuntien yhteisten peruspalvelujen tuottamiseen, ei nyt esitetyn strategisen ja kunnista riippumattomaksi tarkoitetun päätöksenteon alustaksi. Esitysluonnokseen sisältynyt toteamus siitä, että metropolihallinto olisi metropolialueen asukkaiden itsehallintoon perustuva julkisoikeudellinen yhteisö, johon sovellettaisiin pääosin kuntalain kuntayhtymää koskevia säännöksiä, johtaa ongelmiin. Ratkaisematta on mm. kysymys peruspääoman asettamisesta. Asiaa ei ole luonnoksessa edes sivuttu. Peruspääomaosuuksissa on välttämättä otettava huomioon metropolihallinnon jäsenkunnilta tai niiden omistuksessa olevilta yhteisöiltä metropolihallintoon tapahtuva omaisuudensiirto. Samassa yhteydessä ja samoin perustein tulee huomioida äänivallan perusteet, jotka eivät voi määräytyä yksin asukaslukujen mukaisesti, mikäli lopputulos poikkeaisi kunnilta tai niiden määräysvallasta siirtyvien nettovarojen suhteesta. Asiaa voisi arvioida toisin, mikäli toimintoihin liittyvä omaisuus siirtyisi metropolihallinnolle liiketoimintakaupoilla. Kauppojen vaatimat rahoitusjärjestelyt jäävät esitysluonnoksessa vaille mainitua.

Metropolihallinnon rahoituksesta säädetään niin väljästi, että perusteet jäävät epäselviksi. Lisäksi rahoituksesta säätäminen (myös mahdollisen alijäämän kattamisen osalta) kuntia sitovasti tilanteessa, jossa metropolihallinnon päätöksenteko on täysin itsenäistä, kajoaisi merkittävästi metropolialueen kuntien itsehallintoon kuuluvaan oikeuteen päättää taloudestaan ja siitä, millä tavoin järjestää lain

vaatimat palvelut. Sanottu aiheuttaisi tarpeen säätää metropolilaki perustuslainsäätämisyksityksessä.

Kunnat kohdistavat omistajaohjausta niihin kuntayhtymiin, joiden jäseniä ne ovat. Tämä toteutuu pääasiassa menettelyohjeiden antamisena kuntayhtymien hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin. Kuntalain kokonaisuudistuksessa (hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 8.5.2014) korostetaan tarvetta kunnan strategisen suunnittelun ja omistajaohjauksen vahvistamiselle. Kuntalain tavoitteet toimivasta omistajaohjauksesta eivät voi toteutua yhdenmukaisesti niiden päämäärien kanssa, joita metropolihallinnolle on suunniteltu.

METROPOLIHALLINNON TOIMIVALLASTA SUHTEESSA MUIHIN VIRANOMAISIIN ERITYISESTI KAAVOITUKSESSA

Kaavajärjestelmää ehdotetaan esitysluonnoksessa muutettavaksi siten, että metropolikaava korvaisi metropolialueella maakuntakaavan. Metropolikaava tulisi sovittaa yhteen metropolialueen ulkopuolisen alueen maakuntakaavan kanssa, jonka laatimisesta vastaisi edelleen Uudenmaan liitto. Metropolihallintoon kuuluvien kuntien on tarkoitus jäädä edelleen myös Uudenmaan liiton jäseniksi. Lisäksi ehdotetaan, että metropolihallinto olisi edustettuna Uudenmaan maakunnan yhteistyöryhmässä.

Nykykäytännössä ympäristöministeriö laatii valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka ohjaavat koko maan kaavoitusta ottaen huomioon muun muassa kansainvälisten sopimusten ja EU-direktiivien asettamat velvoitteet. Maakuntien liitot suunnittelevat maakuntakaavan, jonka osalta valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista valvoo osaltaan ympäristöministeriö maakuntakaavan vahvistaessaan. Kuntien kaavoitusta ohjaavat ja valvovat ympäristöministeriön lisäksi ELY-keskukset. Mitään kantaa ei oteta siihen, miten yhteensovitetaan muun Uudenmaan maakunnan osalta nykyinen valmistelu, hyväksyntä, ohjaus ja valvonta sekä metropolialueen metropolikaavakäsittely vielä siten, että metropolihallintoon kuuluvat kunnat olisivat yhtäältä jäseniä Uudenmaan liitossa ja toisaalta muodostaisivat metropolihallinnon kautta toisen neuvottelutahon muun maakuntakaavan ja metropolikaavan yhteensovittamisessa. Päätöksentekojärjestys Uudenmaan liiton ja metropolihallinnon välillä, kaavan laadintaprosessi sekä maakunta- ja metropolikaavojen vahvistaminen sekä oikeusvaikutukset poikkeaisivat toisistaan, mikä olisi omiaan pikemminkin hajottamaan kuin yhtenäistämään päätöksentekoa.

Yleisesti voidaan sanoa, että kaavoitukseen liittyvä toimivalta jakaantuu metropolialueella ja laajemmin Uudenmaan maakunnan alueella niin usealle vaihtelevin toimivaltuuksin toimivalle viranomaiselle, että esitetyt muutokset eivät voi toimia tavoitteidensa mukaisesti yhteisiä etuja edistävänä kehityksenä. Mikäli yleiskaava olisi ilmeisessä ristiriidassa metropolikaavan kanssa, voitaisiin

esitysluonnoksen mukaisesti metropolikaavassa määrätä, että metropolikaava korvaa samaa aluetta koskevan voimassaolevan kaupunginvaltuuston hyväksymän (maakuntakaavaa toteuttavan!) yleiskaavan. Sanottu johtaisi varsin perusteelliseen kunnan kaavoitustoimivallan kaventumiseen.

Toimivaltaepäselvyyttä ja -päällekkäisyyttä aiheuttaa lisäksi mm. muutoksenhakuoikeuden jakaantuminen viranomaisten kesken. Esimerkistä käy ratalain muuttamiseksi annetussa lakiesityksessä ehdotettu muutoksenhakuoikeuden kohdistuminen kunnalle, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle, maakunnan liitolle ja metropolihallinnolle. Edellä mainituilla on oikeus hakea valittamalla muutosta sellaiseen päätökseen, jonka vaikutukset ulottuvat kunnan alueelle tai viranomaisen toimialueelle. Epäselväksi jää, miten toimialue määrittyy metropolihallintoon kuuluvien kuntien ja Uudenmaan liiton välillä, mainittujen kuntien ja metropolihallinnon välillä sekä Uudenmaan liiton ja metropolihallinnon välillä. Koska toimivalta yksittäiskysymyksissä jää tarkentumatta ja viranomaisten toimialueet ovat päällekkäiset, on lopputulos sekava.

MUUTOKSENHAUSTA YLEISESTI

Esitysluonnokseen ei sisälly yleisiä periaatteita metropolihallinnon päätöksiin kohdistuvasta muutoksenhausta. Muutoksenhausta säädettäisiin esitysluonnoksen mukaan erikseen vain maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvissä kysymyksissä. Muilta osin esitysluonnoksen 2 §:n viittauksen voidaan tulkita johtavan soveltamaan kuntalain 11 lukua oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tekemisestä. Metropolihallinnon viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös metropolihallinnon jäsenkunta ja sen jäsen. Kun kunnallisvalituksen voi tehdä paitsi asianosainen (oikeussubjekti, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös kohdistuu) myös jokainen metropolialueeseen kuuluvan kunnan jäsen ja valittaa voi mistä tahansa metropolihallinnon elimen päätöksestä, joka ei ole luonteeltaan valmistelua tai täytäntöönpanoa, voidaan muutoksenhakua ja valituksia koskevan määrän nähdä kasvavan rajusti. Erityisesti valitusherkkinä voidaan nähdä kunnan vahvistamiin ja lainvoimaisiin kaavoituspäätöksiin kajoavat metropolihallinnon päätökset.

Viranomaisten (alueen kunnat, olemassa olevat kuntayhtymät, ELY-keskus ja muut valtion yksiköt) toimivaltaan ja -alueeseen liittyvä epäselvyys ja päällekkäisyys heikentävätpäätöksenteon läpinäkyvyyttä, ennakoitavuutta ja koko hallinnon toimivuutta.

METROPOLIHALLINNON TEHTÄVISTÄ

Esitysluonnoksen mukaan metropolihallinto olisi ns. pakkokuntayhtymä, jonka hoitamista tehtävistä säädettäisiin esitetyssä laissa. Paitsi että tehtävien rajaukset jäävät esitysluonnoksessa auki, sisältyy ratkaisuun ongelmia. Perustuslain

121 §:n mukaisesti kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kokonaan selvittämättä jää, onko ja missä järjestyksessä mahdollista säätää lailla tehtäviä joillekin kunnille ja samanaikaisesti jättää muut kunnan po. järjestämisvastuun ulkopuolelle. Osa metropolihallinnolle siirrettävistä tehtävistä olisi jäsenkunnille säädettäviä uusia lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita. Tehtävien siirtäminen metropolihallinnolle merkitsisi, että mainitut tehtävät kuuluisivat jatkossa metropolihallintoon kuuluvien kuntien erityiseen toimialaan ja tehtävistä tulisi lakisääteisiä.

Kuntalain 2 a §:ssä säädetään kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Pykälän mukaan kunnan hoitaessa 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla mm., jos tehtävää hoidetaan kuntalain 76 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja.

Sanotusta seuraa, että kilpailutilanteessa markkinoilla toimimista ja yhtiöittämisvelvoitetta arvioitaisiin eri perustein metropolihallintoon kuuluvien kuntien ja muiden osalta. Metropolihallinnolle julkisoikeudellisena yhteisönä annettaisiin laajemmat oikeudet hoitaa tehtäviä yhtiöittämättä kuin muille julkisyhteisöille, joita tehtävien lakisääteisyys tai yhteistoimintavelvoite ei koskisi. Esitysluonnokseen sisältyvät hallintorakenteet merkitsevät kehitystä kilpailulakiin 2013 otetun 4 a luvun vastaisesti, mikä antaa aiheen toimittaa esitys Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi.

Esitysluonnoksen kohdassa 2.16 Toteuttamisvaihtoehdot todetaan:
Mikäli kunnat velvoitetaan hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa, on ratkaistava yhteistoimintajärjestelyn oikeudellinen muoto, yhteistoiminnassa hoidettavien tehtävien rahoitusjärjestelmä, määriteltävä kuinka laajasti ja mitä tehtäviä kunnat yhteistoiminnassa hoitaisivat sekä se, miten yhteistoiminnan päätöksenteko järjestettäisiin.

Lakiesitys ei noudata hyvän lainvalmistelun periaatteita vaikutusten arvioinnin osalta, muun muassa talouteen ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset ovat täysin arvioimatta.

Lakiesityksessä esitetty rakennettajaorganisaatio ei millään tavalla liity hyvän asuntopolitiikan hoitamiseen metropolialueella. Rakennuttajaorganisaatiosta ei ole pulaa, metropolialueen asuntopulaan voidaan vaikuttaa hyvällä ja kannustavalla asuntolainsäädännöllä ja varmistamalla, että kaavoitukseen osoitetaan riittävästi resursseja.

Uudenmaan liiton ja sen jäsenkuntien roolia suhteessa metropolihallintoon ei lakiesityksessä ole riittävässä määrin arvioitu. Metropolihallinnon perustaminen tuo seudulle uuden hallinnon tason,

joka esityksen mukaan johtaa vain byrokratian, virkamiesten ja päättäjien lisääntymiseen. Myös kaikki juridiset asiakokonaisuudet jotka liittyvät kuntien jäsenyyteen Uudenmaan liitossa ja samanaikaisesti metropolihallinnossa ovat lakiesityksessä täysin vailla arvioita.

Eduskunta käsittelee juuri hallituksen lakiesitystä sote-järjestämislaiksi. Tämä laki tulee merkittävästi muuttamaan suomalaisten kuntien toimintaa. Kuten tiedossa on, liittyy sote-lain käsittelyyn paljon perustuslaillisia asioita, joita eduskunnan perustuslakivaliokunta joutuu arvioimaan. Ennen metropolihallintoon liittyvää kannanmuodostusta, tulisi kunnilla olla tiedossa ratkaisut sote-järjestämislain osalta.

Nyt annettu esitysluonnos ei vastaa asettamiinsa edellytyksiin tyhjentävästi miltään osin. Koska metropolihallinnolle osoitettavat tehtävät jätetään luonnoksessa auki, vaikutusten arviointeja ei ole riittävästi tehty ja kun metropolihallinnon juridisia vaikutuksia ei riittävästi ole tehty, ei asiasta pysty vielä perustellusti lausumaan eikä esitysluonnoksen pohjalta ole mahdollista antaa hallituksen esitystä eduskunnalle metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Edellä perustelluista näkökohdista johtuen, Kokoomuksen kaupunginhallitusryhmä esittää, että Vantaan kaupunki ilmaisee lausuntonaan, että lakiesitystä Metropolihallinnoksi ei tule esittää hyväksyttäväksi valtioneuvostolle ja edelleen eduskunnalle.